

68
223



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"

"LOS MUNICIPIOS DE OAXACA Y SU
REGLAMENTACION"

T E S I S

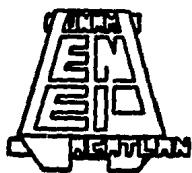
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

CRUZ MARTINEZ DANIEL

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



NAUCALPAN DE JUAREZ, MEX.

FEBRERO 94



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis 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.

A MIS PADRES:

SRA. MARINA MARTINEZ DE CRUZ

Por haberme dado la vida.

SR. BUENAVENTURA CRUZ GARCIA

Presidente Municipal del H.
Ayuntamiento Constitucional de
San Pedro Huamelula, Oax.

Período 1972-1974.

Por sus sabios consejos, ejemplo e
inculcación al estudio, con eterno
agradecimiento, admiración y
respeto.

A MI ESPOSA:

EDITH PINEDA DE CRUZ

Mi agradecimiento y admiración por haberme brindado su amor y confianza, alentándome día a día para lograr la realización de este trabajo.

A MIS HIJAS:

DANIELA Y DIANA YUTSIL MALINALI

Porque son la inspiración de mi vida, deseando que mi esfuerzo sea un ejemplo a seguir y alcancen en un futuro no muy lejano su propia meta.

A MIS SOBRINOS

JORGE ALBERTO Y JESÚS SAITE

Que este trabajo les inspire un hábito de superación, por el cariño que les tengo.

A MIS HERMANOS

SÓCRATES †, SAITE Y DALIA

A MIS CUÑADOS

GLORIA RUTH
MARÍA LUISA
DONNELL
Y REYNEL

A MI COMPADRE:

HENOCH GARCÍA PÉTRIZ

**A MIS COMPAÑEROS Y AMIGOS
Abogados de la Dirección
General de Justicia Naval de la
Secretaría de Marina-Armada de
México.**

A MI ENTRAÑABLE UNIVERSIDAD
NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO- ESCUELA NACIONAL DE
ESTUDIOS PROFESIONALES ACATLÁN.
A quien viviré eternamente
agradecido por las cátedras
recibidas en sus aulas.

A MIS MAESTROS

Quienes a través de su valiosa
enseñanza, orientación y el
tiempo que me dedicaron tan
gentilmente, participaron en la
culminación de mi carrera
profesional, e hicieron posible la
realización de este trabajo.
Mi más profundo agradecimiento..

A MI ASESOR

LIC. MARIO ENRIQUE
MARTÍNEZ HERRERA.
Gracias, maestro, por ese
gran apoyo incondicional
que siempre me brindó,
porque a través de sus
conocimientos y
profesionalismo fue posible
la realización de este
trabajo.

AL HONORABLE SÍNODO

LIC. JUAN ANTONIO DÍEZ QUINTANA

LIC. VÍCTOR CAPILLA SÁNCHEZ

LIC. MARIO ENRIQUE MARTÍNEZ HERRERA

LIC. SERGIO GUILLÉN CHÁVEZ

LIC. ENRIQUE RAMÍREZ HERNÁNDEZ

LOS MUNICIPIOS DE OAXACA Y SU REGLAMENTACIÓN

Índice

Introducción	9
CAPÍTULO I	
MARCO HISTÓRICO DEL MUNICIPIO	13
1.1. Concepto y origen del municipio	13
1.2. El municipio en Grecia	19
1.3. El municipio en Roma	24
1.4. El municipio en España	27
1.5. El municipio en la Colonia	32
CAPÍTULO II	
EL MUNICIPIO EN MÉXICO A TRAVÉS DE SUS CONSTITUCIONES	40
2.1. Constitución de 1812	40
2.2. Constitución de 1824	47
2.3. Constitución de 1836	49
2.4. Constitución de 1842	53
2.5. Constitución de 1857	55
2.6. Constitución de 1917	60

CAPÍTULO III

ESTUDIO MUNICIPAL DEL ESTADO DE OAXACA	69
3.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	69
3.2. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca	79
a) Facultad reglamentaria	80
b) Integración del Ayuntamiento	80
c) Requisitos para ser miembro del Ayuntamiento	82
d) Funciones de los Ayuntamientos	82
e) Hacienda Pública Municipal	83
f) Participaciones federales	84
g) Servicios públicos	84
3.3. Ley Orgánica Municipal del estado de Oaxaca	86
a) Los Ayuntamientos y sus atribuciones	88
b) Integración del Ayuntamiento	95
c) El Presidente Municipal	98
d) El Síndico Municipal	102
d) Los Regidores Municipales	105

CAPÍTULO IV

FACULTAD REGLAMENTARIA DE LOS MUNICIPIOS

DEL ESTADO DE OAXACA	109
4.1. Bando Municipal	115
4.2. Reglamento Interior del Ayuntamiento	118
4.3. Reglamento de Gobierno	127

CONCLUSIONES	135
------------------------	-----

BIBLIOGRAFÍA	139
------------------------	-----

INTRODUCCIÓN

Los Municipios de Oaxaca y su Reglamentación, es un tema que escogimos, para hacer un estudio acerca de la facultad reglamentaria que poseen los ayuntamientos de dicha entidad, con el propósito de motivar a todos los ayuntamientos del país a ejercer su autonomía político-administrativa, la capacidad de autogestión y el autogobierno reconocidos y alentados por las Constituciones Políticas Federal y Estatal, y la Ley Orgánica Municipal y sobre todo, enfocar sistemática y concientemente la construcción de su futuro a partir de las necesidades y posibilidades reales del pueblo.

La facultad reglamentaria que poseen los ayuntamientos, es un campo vastísimo pero desafortunadamente poco incursionado por los gobiernos de muchas municipalidades.

Para el desarrollo del presente trabajo iniciamos con un breve análisis de los antecedentes históricos del municipio, su concepto, su origen y sus diferentes transformaciones en los pueblos antiguos tales como: Grecia, Roma, España y la Colonia.

Asimismo analizamos la institución municipal, a través de las diferentes Constituciones que de alguna manera tuvieron vigencia en nuestro país, desde la Constitución de 1812 hasta la Carta Magna de 1917.

Posteriormente hacemos un estudio municipal de la legislación del Estado de Oaxaca, comenzando por estudiar la Constitución Federal vigente, y como objetivo principal examinamos la facultad reglamentaria de los municipios del Estado de Oaxaca.

Para finalizar el presente trabajo proponemos que los 570 municipios que componen la entidad federativa de referencia, tengan por lo menos un Bando Municipal, un Reglamento Interior del Ayuntamiento y un Reglamento de Gobierno, que mucha falta hace sobre todo para poder organizar política y administrativamente esa institución tan complicada que requiere necesariamente de un orden jurídico para que puedan ser reconocidas plenamente todas las acciones que las autoridades del ayuntamiento en ejercicio de sus atribuciones realicen.

Los Ayuntamientos Oaxaqueños mantienen una fe inquebrantable en el reducido espacio y poder que poseen, con la reglamentación municipal creemos que los caminos de Oaxaca, como los del país se recorrerán adecuadamente, ya que el municipio libre, como base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados, está investido de personalidad jurídica para todos los efectos legales, como lo establece el artículo 115 de la Constitución Federal. Dentro de las facultades que le otorga la fracción II del artículo anterior está el expedir el Bando Municipal, los reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para su régimen interior. Este es también el espíritu del artículo 50 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, que reconoce el derecho de los ayuntamientos a legislar sobre todo "los asuntos que incumben a los municipios, por lo que se refiere a sus respectivas localidades".

En la Ley Orgánica Municipal del Estado, el artículo 39, fracción I, señala la facultad de los ayuntamientos para expedir y publicar su reglamento

Interior y, en general, los reglamentos que requiera el municipio para la organización y funcionamiento de los servicios y establecimientos públicos municipales. En el artículo 110 de esta misma ley se establece que los ayuntamientos expedirán también los bandos de policía y buen gobierno, "así como reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia dentro de sus respectivas jurisdicciones".

Como se puede observar existen suficientes elementos jurídicos para la legislación de la vida municipal; o si se prefiere, para que los municipios oaxaqueños ejerzan su legítima capacidad de decisión, sólo falta llevar a cabo esa tarea de reglamentación, por lo cual es una tarea muy gratificante contribuir con este trabajo, ya que el suscrito es oriundo de una pequeña municipalidad, ubicada en la Región Chontal, en el Istmo de Tehuantepec, Oaxaca, cuya población no alcanza los diez mil habitantes, se integra de 5 Agencias municipales, 17 Agencias de policía y la Cabecera Municipal que es San Pedro Huamelula, y precisamente ahí nos hemos dado cuenta que a falta de una reglamentación municipal básica existen muchas deficiencias en la administración municipal.

CAPÍTULO I

CAPÍTULO I

MARCO HISTÓRICO DEL MUNICIPIO

1.1 CONCEPTO Y ORIGEN DEL MUNICIPIO

Antes de entrar a un análisis histórico del municipio, es necesario que se tenga una idea del mismo, haciendo un estudio preliminar del significado de esta palabra.

Etimológicamente, "la palabra municipio proviene del latín *municipium*, y éste de *munus*, que significa cargo u oficio, también función u obligación de hacer algo; y de *capto*, *capere* que quiere decir tomar, adoptar. Por lo que traducido podría decirse que se trata de tomar un cargo o una responsabilidad. Pero de manera más específica, por la raíz latina de *munus*, se relaciona con las obras públicas y militares, como las de hacer caminos, excavaciones, fortificaciones, edificios; de ahí que, de acuerdo con este concepto, en los orígenes del municipio asumir el cargo de municipio implicaba ocuparse de las necesidades físicas del lugar habitado por la comunidad".¹

Entre los romanos "municipium", significaba ciudad principal y libre que se gobernaba por sus propias leyes y cuyos vecinos podían obtener los privilegios y gozar los derechos de la ciudad.²

¹ *El Municipio Mexicano*, Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, México, 1985, pág. 79.

² *Enciclopedia Universal Ilustrada*, Editorial Espasa-Calpe, t. XXXVII, Madrid, Barcelona, 1980, pág. 325.

En la actualidad tenemos varias concepciones que sobre el particular han elaborado, en sus respectivas especialidades, los siguientes maestros: Andrés Serra Rojas, lo estudia como una forma de organización administrativa y dice:

"La descentralización administrativa regional llamada por algunos autores descentralización territorial, es una forma de organización administrativa descentralizada, que tiene por finalidad la creación de una Institución pública, dotada de personalidad jurídica, patrimonio propio y un régimen jurídico establecido por la Constitución en el artículo 115 y reglamentado por sus leyes orgánicas municipales –que expiden las legislaturas de los Estados– y que atienden las necesidades locales o específicas de una circunscripción territorial."³

Gabino Fraga, dice:

El municipio no constituye una unidad soberana dentro del Estado, ni un poder que se encuentra al lado de los poderes expresamente establecidos por la Constitución; el municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada.⁴

Miguel Acosta Romero niega las anteriores concepciones, señalando que el municipio no puede ser un organismo descentralizado por región debido a que:

en primer lugar, la actividad del municipio no se restringe únicamente a prestar servicios públicos toda vez que realiza múltiples actividades políticas, administrativas y socioculturales, además de prestar servicios públicos, y en segundo lugar, no existe jerarquía directa administrativa entre el Presidente de la República o el

³ Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, t. I, Editorial Porrúa, México, 1992, pág. 649.

⁴ Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México, 1992, pág. 219.

Gobernador y los Ayuntamientos, pues éstos son de elección popular directa y gozan de la autonomía que les garantiza la Constitución Federal, de donde el Municipio es una célula político-administrativa que es la base de la organización de las entidades federativas y como tal, debe estudiarse y no en el concepto anticuado de descentralización por región.⁵

Ignacio Burgoa, afirma: "El municipio implica en esencia una forma jurídico-político según la cual se estructura a una determinada comunidad asentada sobre el territorio de un Estado".⁶

Moisés Ochoa Campos, por su parte desprende una concepción que puede resumirse en la siguiente definición:

El Municipio es la asociación de vecindad:

- a) Constituida por vínculos locales fincados en el domicilio;
- b) Asentada en un territorio jurisdiccionalmente delimitado;
- c) Con derecho a un gobierno propio, representativo y popular; y
- d) Reconocida por el Estado como base de su organización política y administrativa.⁷

En nuestro derecho, la base legal de la existencia del municipio se contempla en el artículo 115 Constitucional, y que determina: "Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano,

⁵ Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México, 1990, pág. 574.

⁶ Burgoa, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, México, 1989, pág. 883.

⁷ Ochoa Campos, Moisés, *El Municipio, su evolución institucional*, Colección cultural municipal, Banobras, México, 1981, pág. 12.

representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre...".⁸

Ahora bien, para que el municipio pueda existir debe estar constituido por los tres elementos del Estado: una población, un territorio y una autoridad o gobierno, con su respectiva ordenación jurídica.

El elemento poblacional es el más característico, ya que se refiere a una comunidad con lazos estrechos. El territorio del municipio es usualmente pequeño en extensión. La autoridad o gobierno no varía en su forma pero generalmente se caracteriza por su cercanía con las personas a las que representa.

Por lo anteriormente expuesto y unificando los criterios y elementos que nos proporcionan las concepciones anteriores sobre el municipio, en nuestra opinión podemos decir que: Municipio es una persona moral de derecho público constituida por una población, un territorio, una ordenación jurídica y un conjunto de órganos de gobierno que se encarga de satisfacer y orientar positivamente las necesidades políticas, económicas y sociales de la comunidad.

En cuanto al origen del municipio existen dos hipótesis fundamentales que nos hablan acerca del surgimiento de este fenómeno social: "La primera es la jusnaturalista o sociológica que afirma que el municipio se deriva del derecho natural, es decir, de las necesidades del grupo humano; la segunda es la positivista, según la cual el municipio es producto directo de la ley, y poco o nada tiene que ver con las necesidades del grupo".⁹

⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Gobernación, Dirección General de Gobierno, México, 1992, pág. 161.

⁹ El Municipio Mexicano, ob. cit., pág. 78.

El maestro Ochoa Campos, en su conocida obra *La Reforma Municipal*, se inclina por la Institución del municipio natural, y establece dentro de su concepto diversos grados: desde el primer momento como realidad sociológica y como asociación domiciliaria, se da como municipio natural, Independientemente de que desarrolle en su seno un propio régimen local en lo político y en lo administrativo. Pero en cuanto se logra concretar en el Municipio la tendencia a institucionalizarse para fines propios y específicos, éste adquiere el carácter de Municipio Político.¹⁰

El autor establece así dos tipos de municipios: el municipio natural, al referirse a la comunidad domiciliaria independientemente de que posea o no la forma política propia del régimen local, y el municipio político, al referirse a la comunidad domiciliaria en cuanto institucionaliza políticamente su régimen social.

"El municipio es, pues, una comunidad natural o necesaria, y no sólo un producto puramente legal, estrictamente jurídico", dice Sergio Francisco de la Garza, y añade: "Es una realidad sociológica que el derecho y el Estado tienen que reconocer y admitir, pero que en ninguna forma pueden pretender crear, ya que en el orden del tiempo, el municipio es anterior al Estado".¹¹

Negando estas ideas el Maestro Ignacio Burgoa, nos dice:

...no hay por lo tanto municipios naturales. El municipio entraña una entidad jurídico-política que tiene como elementos de su estructura formal a una determinada comunidad humana radicada en un cierto espacio territorial.

¹⁰ Ochoa Campos, Moisés, *La Reforma Municipal*, editorial Porrúa, México, 1985, pág. 22.

¹¹ Garza, Sergio Francisco de la, *El Municipio, historia, naturaleza y gobierno*, Edt. Jus, México, 1947, pág. 58.

Para después expresar:

...el municipio como concepto abstracto y como realidad histórica no puede concebirse ni funcionar sin el derecho, aunque tampoco, evidentemente, sin sus elementos naturales que son la comunidad humana y la porción territorial en que vive y se desenvuelve.¹²

De las dos tendencias doctrinarias que hemos visto hasta aquí, creemos conveniente reconocer los elementos naturales del municipio como son el territorio y la población y que en esta población se dé el sentimiento comunitario necesario para su propia superación y supervivencia, pero también es necesario que ahí donde existan estos elementos naturales, concorra el derecho otorgando vida normativa, llevando a la creación jurídica de un verdadero municipio.

¹² Burgoa, Ignacio, ob. cit., págs. 863 y 884.

1.2. EL MUNICIPIO EN GRECIA

El municipio en nuestro país constituye una Institución de venerable prosapia y de profundo significado social, de ahí que sea necesario exponer a manera de marco de referencia, su interesante trayectoria, para después examinar aquellos aspectos de su estructura en que se produjeron modificaciones importantes y de esta manera comprender su problemática actual.

En este campo, como en tantos otros del pensamiento, es necesario acudir a dos de las principales fuentes de la cultura occidental: Grecia y Roma.

En las fundaciones locales de la antigüedad grecolatina, encontramos las raíces institucionales del régimen municipal de tipo occidental, que es el que rige entre nosotros.¹³

Lo que en particular preocupa al hombre en sociedad, es asegurarse un control eficiente de los fenómenos sociales que moldean su existencia. Para agenciarse esa posibilidad, el hombre no ha encontrado mejor vía que la de institucionalizar las relaciones en el seno de la comunidad.

Fue así como la religión doméstica entre los antiguos dio forma institucional a la familia, que debía tener un altar y un fuego sagrado: el hogar.

El rito doméstico fue particular y exclusivo de cada familia. Con la ubicación del altar y el fuego sagrado, surgió la idea de domicilio.

El culto doméstico conservó unida a la familia a pesar de su ensanchamiento paulatino y la constituyó en gens que en lengua latina es una gran

¹³ Ochoa Campos, Molés, *La Reforma Municipal*, pág. 75.

familia, una asociación de individuos emparentados y agrupados en torno al culto y al sacerdote, que era su jefe y juez.

En su origen las familias o gens se habían repartido el país y si al principio vivieron independientes en sus pequeñas sociedades gobernadas por su jefe hereditario, las necesidades de defensa, de comercio y de regular el matrimonio hicieron que varias familias se unieran en lo que se llamaría una fratria. Para darle contenido a esta unión se designó un Dios protector común.

Después varias fratrias se unieron e integraron una tribu, al igual que en la fratria se designó un Dios protector y un jefe que presidía el culto y las asambleas. Después varias tribus se unieron, con la condición que se respetase su particular culto.

Fue así como tras una serie de transiciones de la familia a la fratria, y de ésta a la tribu, que eran nexos predominantemente de parentesco, y después de la alianza de tribus que descansa sobre bases políticas, como apareció el municipio en occidente.

Veamos como la primera idea de autonomía local surgió con la religión municipal. A la idea religiosa de autonomía local posteriormente se le comenzaron a agregar nuevos conceptos. "Cada ciudad tuvo su código particular, su justicia soberana..."¹⁴ en suma, la religión fue el primer Derecho Constitucional de la humanidad. A través de ella se constituyó la ciudad como primera institución socio-política.

En el caso de Grecia, las tribus que se establecieron en su territorio, al tonificar el germen nativo que se manifestaba ya en la existencia del

¹⁴ *Idem*, p. 60.

municipio rural primitivo, convirtieron a los helenos, en Occidente, en los herederos municipales de esa gestación llbrada en las reconditeces de la prehistoria, y dieron más tarde, el asombroso espectáculo de su régimen municipal, es decir, "una sociedad en que la seguridad de cada uno estaba garantizada por la comunidad".

Así vemos que el pueblo griego es uno de los más importantes de la antigüedad, porque de él surgen además, los aspectos esenciales de organización de la *polis*.

La *polis*, término griego, con el cual se hizo la connotación de la asociación de vecindad organizada políticamente, quiere decir ciudad. Pero para la Antigüedad, equivalía a Ciudad-Estado, ya que representaba en aquella época la organización política suprema integrada por demos o municipios. Ellos se preocupaban de atender la autonomía local, la igualdad civil y política de sus habitantes y la existencia de funcionarios encargados de administrar los servicios y proporcionar seguridad.

En un principio la antigua Grecia era regida por un sistema patriarcal que poco a poco fue cediendo el paso al sistema de gobierno de la ciudad, y hoy sabemos que la civilización griega no hubiera sido posible sin el desarrollo de este sistema de gobierno, que permitió el crecimiento de las ciudades y el florecimiento en éstas de la filosofía, de las artes y las ciencias.

Solón, personaje de aquella época, dictó leyes que estuvieran por encima de la voluntad o capricho de los gobernantes. Todos los atenienses tenían voz y voto en las asambleas pues en la ciudad de Atenas los asuntos de interés público tenían que consultarse a los ciudadanos, y había muy pocas oportunidades de tomar decisiones a sus espaldas. Clístenes consumó esta reforma, repartiendo al pueblo en vez de cuatro, como sucedía en tiempos de Solón, en diez tribus nuevas y dividió a éstas

en demos (municipios). La diferencia entre ésta y la anterior organización consistía en que el pueblo no se repartía ya según su nacimiento sino según su domicilio, en forma parecida a los barrios de las ciudades contemporáneas. Así, aparecía el municipio sociopolítico como asociación de veindad.

La polis había quedado dividida en tribus, que eran las que formaban la alianza que constituía a la ciudad, y las tribus a su vez estaban divididas en los nuevos Demos, que son los actuales municipios. Del ejercicio de los derechos del ciudadano a través de su organización en Demos, como célula democrática, deriva la palabra Democracia —del griego *demos*: pueblo, y *kratos*: autoridad, o sea gobierno en que el pueblo ejerce la soberanía que significa el gobierno del pueblo.

Se ha dicho que el Demos, con el Demarca, que fue la primera especie de Alcalde efectivo constituyó un gobierno con el carácter de asociación y de división administrativa.

De ahí que se considere el *demos* griego como el primer antecedente histórico del municipio.¹⁵

A Grecia, en suma, debemos las primeras lecciones cívicas con la dedicación de los ciudadanos a los deberes públicos, no obstante que esto implicó entonces una razón para hacer indispensable la esclavitud.

En el siglo V a.C. Atenas alcanzaba la cúspide de su curva evolutiva: "...la religión, el derecho, el gobierno todo era municipal" según dice Fustel de Coulanges.¹⁶

¹⁵ *El Municipio Mexicano*, ob. cit., pág. 82.

¹⁶ De Coulanges, Fustel, *La ciudad antigua*, citado por Ochoa Campos, ob. cit., pág. 65.

La administración municipal actual, guarda algunas reminiscencias griegas, pues en las ciudades helénicas había funcionarios encargados del orden, regulación de mercados, vigilancia de pesas y medidas, receptoría de cuentas y otros.

1.3. EL MUNICIPIO EN ROMA

En muchas poblaciones de Italia aparece ya, por el siglo IV a.C., una organización municipal. Las religiones locales imprimían la tendencia a conservar su autonomía. En la mayoría de ellas se había realizado la revolución de las clases inferiores por arrebatar a la aristocracia patriarcal el derecho de ciudad. La ciudad de Roma, plena de vitalidad y contando con sus disciplinados ejércitos municipales, se lanzó a la conquista de sus vecinas y más tarde se alejó en sus pretensiones de dominio.

La idea de *imperium* les hizo concebir a los romanos, la manera de conservar a la ciudad vencida bajo su poderío. Así es como surge el Imperio Romano, valiéndose de un procedimiento que dio como fruto la aparición de un régimen municipal que se fue generalizando. Al principio, la dominación romana no pretendió formar una sola nación dando a los pueblos dominados ingreso *in civitate* en el Estado Romano, sino que estableció un dominio político, *imperio*, como expresión de todos los poderes.

Los súbditos, *dediti*, eran los que bajo juramento se les hacía renunciar a sus instituciones municipales, no sólo a su gobierno, sino también a su religión y a su derecho privado. Había otra categoría, los aliados o *socii*. Fustel de Coulanges dice que a estos se les trataba menos mal, y detalla la organización que guardaban: "...el día que ingresaban en la dominación romana se estipulaba que conservarían su régimen municipal y seguirían organizados en ciudades".¹⁷ Sin embargo en este caso de alianza se estableció una clase de dependencia que determinaba el más fuerte.

¹⁷ De Coulanges, Fustel, ob. cit.

Esta época fue una etapa de transición necesaria, que hizo ver a los antiguos la posibilidad de coordinar la vida municipal aislada, con la existencia del Estado. La prueba es que las ciudades aliadas conservaron sus magistrados municipales y los estrategas que antes fueran jefes militares y políticos del pequeño Estado, se convirtieron en ediles que cuidaban de los servicios urbanos. Al mismo tiempo, dichas ciudades enviaban anualmente sus representantes que trataban en el Senado de Roma los asuntos que les afectaban.

Las ciudades que conservaron su organización municipal se les llamó municipios (municipia),* porque tenían la obligación de contribuir a los cargos del Estado, mediante un tributo. Entre ellos había diferentes categorías. Los que tenían el derecho de ciudadanía romana y gozaban de autonomía administrativa se les llamó *municipia foederata*. Los que conservaban su organización local sin la completa ciudadanía romana se les designó *municipia cerita*. Existió otra categoría de municipios que tenían en alguna forma la ciudadanía romana pero que no se administraban por sí mismos.

Justo Sierra explica la organización municipal bajo la dominación romana en la siguiente forma:

En este trabajo Roma no tiene rival en la historia. Italia sirvió de ensayo y luego fue el tipo de la obra; tres medios empleó el Senado para organizarla: 1º prescindiendo del rigor del derecho de conquista estableció diversas categorías en las poblaciones y principalmente dos clases de municipios: los del pleno derecho que gozaban de absoluta autonomía, que se consideraban en lo político y lo civil como una prolongación de Roma y que por regla general estaban en las comarcas cercanas

* En latín, singular de municipio es *municipium*, el plural es *municipia*.

a la capital; y los de derecho latino que tenían la autonomía administrativa y la plenitud de los derechos civiles romanos más no los políticos. Los municipios de pleno derecho mandaban su contingente a las legiones y pagaban el mismo impuesto que los romanos; todos los demás comprendidos bajo el nombre de *socii*, pagaban impuestos especiales y mandaban contingentes de diversa importancia.¹⁸

Con el tiempo, la república romana moría y con Julio César aparece el imperio romano. En esta época el poder se centralizó en la persona del César. Hay que indicar que aquí no se trata de la unidad del Estado, sino del estrangulamiento del gobierno municipal y, por ende, de la vida ciudadana.

Sin embargo, el derecho romano había de lograr la igualdad más o menos real de los municipios, en sus derechos y en su organización, así pues en el año 131 de nuestra era, bajo el gobierno de Adriano, desaparece la desigualdad jurídica entre los municipios romanos.

Los romanos dominaron casi toda Europa, gran parte del Asia Menor y el norte de África: entre sus dominios se encontraba España, donde implantaron su régimen municipal, mismo que adoptaron los españoles con algunas variantes, y del municipio romano se derivaron algunas características a todos los países de habla castellana, incluyendo el nuestro.

¹⁸ Justo Sierra, *Historia general*, citado por Ochoa Campos, ob. cit., pág. 69.

1.4. EL MUNICIPIO EN ESPAÑA

En la Península Ibérica las ciudades y los pueblos se desarrollaron aislados unos de otros, organizados bajo el sistema patrilocal. El sistema municipal y la autonomía de las ciudades desarrolló el espíritu de independencia y ello fue causa de que pudiese defenderse España durante tres siglos del poder de Roma. Más su desesperada defensa fue dominada al fin ante la tenacidad de los romanos. El desarrollado espíritu municipal de las poblaciones de la Península Ibérica, obligó a los romanos a concederles los máximos privilegios.

En España, al igual que en Roma, la invasión visigoda también entregó en manos de gobernadores militares a las municipalidades. Más éstos siguieron imitando las leyes y costumbres romanas.

El Marqués de Pidal, nos explica lo que fue el régimen municipal durante la época visigótica y dice:

El municipio, aunque de origen romano, subsistió en esta época; también continuaron subsistentes, hasta cierto punto, la religión, las costumbres y la legislación especial de los españoles que formaron un pueblo separado de sus dominadores: un magistrado importante del municipio era el defensor de la ciudad que representaba a la comunidad en sus relaciones con los representantes del poder; el clero procuraba conservar la libertad antigua y apoyaba al municipio para la creación de xenodochios u hospitales, y para todas las empresas de interés nacional o religioso que no fueran sospechosas o perjudiciales para los visigodos. Durante el periodo de tiempo a que nos referimos, la parroquia y el municipio, o sea el clero y el pueblo, estaban perfectamente unidos e identificados en el amor a la patria y la libertad, y en el odio a los dominadores y al arrianismo.¹⁹

¹⁹ Ochoa Campos, Moisés, *La Reforma Municipal*, pág. 78.

En efecto, conservaron los magistrados municipales, pero implantaron dos nuevas instituciones también municipales y genuinamente germánicas: el *placitum* y el *conventus publicus vicinorum*. El *placitum* era la reunión judicial de los hombres libres. El *conventus publicus vicinorum* fue una asamblea integrada en igual forma que el *placitum*, es decir, por los hombres libres de la ciudad o del distrito rural y no tenían funciones judiciales sino administrativas en lo relativo a problemas locales.²⁰

Una nueva invasión se gestaba sobre España, los árabes impulsados por su fanatismo conquistaron a principios del siglo VIII buena parte de la península. El reino visigodo se derrumbó.

La dominación de los árabes se repartió al principio, en los pequeños emiratos que dividían la parte ocupada de la península.

Una institución importante la encontramos en el siglo X en que al establecerse el Califato de Córdoba, se unificó la administración de las ciudades y de los pueblos, que fueron gobernados por agentes de los Califas llamados *Caldes* o *Alcalds* (Alcaldes).

La obra de la reconquista, fortaleció en los españoles la conciencia municipal y las comunas jugaron un papel decisivo en la destrucción del poderío árabe. Para atraer gente a establecerse en los pueblos, villas o ciudades que se fundaban o reedificaban, los reyes les concedieron grandes franquicias y privilegios que constituyeron el fuero municipal, o sea, la ley que consagra los derechos de cada localidad.

Así la vida municipal del periodo de la reconquista desarrolló nuevas instituciones democráticas. El Concejo Municipal elegía a las autoridades

²⁰ Marques de Pidal, *Historia Crítica de España*, citado por Ochoa Campos, ob. cit., pág. 77.

locales en vez de que fueran nombrados por el rey.

Los concejos municipales eran autónomos en lo político y administrativo; los magistrados municipales tenían la autoridad judicial y era un hecho el sufragio popular. Cada Concejo Municipal tenía sus leyes propias y sus magistrados.

Había dos clases de concejos, el primero que se convocaba al son de la campana, en el que disfrutaban de voz y voto todos los aforados y en él se discutían en asamblea general los negocios de interés local, se inspeccionaba la administración y elegíanse los magistrados por mayoría de sufragios; el otro Concejo, estaba compuesto de los funcionarios que ejercían cargos públicos por elección de los vecinos.²¹

El primero recibió el nombre de Cabildo Abierto, el segundo fue el Concejo Municipal o Cabildo Secular, finalmente llamado ayuntamiento.

Los concejos disponían de la facultad de regular todo lo relativo a gremios, ferias, comercio y tributos locales, beneficencias; y contaban con el mando de las fuerzas armadas locales que combatían a los árabes y a los propios nobles españoles al lado de los reyes, pero conservando su independencia.

Para garantizar sus derechos e intereses frente a los nobles y propios reyes, los municipios españoles obtuvieron de estos últimos en varias ocasiones, los fueros o cartas puebla, legislaciones consistentes en proteger la existencia de los municipios. Los derechos esenciales que contenían los fueros eran: igualdad ante la ley, inviolabilidad del domicilio, justicia del vecino, sometido a sus jueces naturales electos, participación vecinal en el gobierno local y responsabilidad de los funcionarios.

²¹ Escude Bartoll, Manuel. *Los municipios de España*, citado por Ochoa Campos, ob. cit., pág. 80.

Los funcionarios municipales eran los alcaldes o justicias que tenían la jurisdicción civil y criminal; los jurados o fieles eran los encargados de hacer cumplir las Ordenanzas sobre víveres, pesas y medidas; además de que existían alguaciles, alarines, alarifes, almotacenes y merinos.²²

Los municipios españoles participaban en las cortes y formaron hermandades en defensa de sus fueros. La lucha frente a la nobleza fue constituida—cuando el rey dejó de necesitarlos—por una frente al rey y en defensa de su autonomía (siglos XIII y XIV). A medida que el poder central se fue fortaleciendo se intentó hacer de los municipios órganos meramente administrativos. En 1396 Enrique III nombró corregidores con funciones administrativas y judiciales y de representación de la autoridad real en los municipios. En el siglo XV fueron nombrados regidores a perpetuidad como un paso más hacia el fortalecimiento del poder real de España. Los Reyes Católicos continuaron el proceso y Carlos V “redujo los municipios a servidumbre, a pesar de que había jurado ante las cortes respetar los fueros y libertades públicas”.

A instancias del gobierno local de Toledo se reunieron en la ciudad de Avila representantes de 15 ciudades en julio de 1520 con el fin de unirse frente a los excesos del emperador Carlos V. El 31 de octubre de 1520 se declaró la guerra de las comunidades que tenían por enemigo el absolutismo. El 21 de abril de 1521 los comuneros se enfrentaron y fueron derrotados por el ejército imperial, marcando el fin de una época de autonomía en donde los municipios se habían atrevido a dirigirse a un rey al consagrarios de la siguiente manera: “Nosotros, que somos tanto como vos y que juntos valemos mucho más que vos, os hacemos rey con tal de que guardéis nuestros fueros y libertades; y si no, no”.²³

²² Ochoa Campos, Moisés, ob. cit., págs. 81-82.

²³ *Idem*, p. 92.

A partir de la derrota en los Campos de Villalar –lugar donde se escenificó la batalla entre comuneros y soldados imperiales– el municipio en España tardó años en recuperar su autonomía perdida. Seguirían muchos años de férreo poder central que se reproduciría en las colonias del reino español.

1.5. EL MUNICIPIO EN LA COLONIA

El municipio fue una institución determinante para que España recobrara su libertad, como ya se señaló en temas anteriores, nos llegó a nosotros a consecuencia del descubrimiento de América y de la conquista de México.

Dentro del territorio que posteriormente sería la Nueva España, la Institución municipal fue esencial tanto para la conquista y colonización de esas tierras, así como posteriormente sería decisiva para hacer nacer dentro de los pobladores de esa comunidad el anhelo de libertad, como lo veremos más adelante.

En toda empresa de colonización la asociación de vecindad fue preconcebida, no fue fruto espontáneo, fue parte de un plan. En España, el municipio fue la base de la reconquista; en América, el municipio constituyó el cimiento de la conquista. Así, el primer acto realizado en el continente americano encaminado a la organización de un cuerpo político, y revelador de la mentalidad jurídica española, es sin duda la fundación de un ayuntamiento, sugerida por Cortés y realizada por él y sus compañeros, en la Villa Rica de la Vera Cruz.

Esta ciudad se fundó en viernes santo de 22 de abril de 1519.

Al respecto, Bernal Díaz del Castillo comenta:

...Y luego ordenamos de hacer y fundar y poblar una villa que se nombró la Villa Rica de la Vera Cruz, porque llegamos Jueves de la Cena y desembarcamos en Viernes Santo de la Cruz, y rica por aquel Caballero...que se llegó a Cortés y le dijo que mirase las tierras ricas y que supiese bien gobernar, y quiso decir que se quedase por Capitán General, el cual era Alonso Hernández de Puertocarrero.

...Y fundada la Villa, hicimos alcaldes y regidores, y fueron los primeros alcaldes Alonso Hernández Puertocarrero y Francisco de Montejo, y a este Montejo, porque no estaba muy bien con Cortés, por meterle en los primeros y principal, le mandó nombrar por alcalde; y los regidores dejatos he de escribir, porque no hace el caso que nombre algunos; y diré cómo se puso una picota en la plaza y fuera de la Villa una horca, y señalamos por Capitán para las entradas a Pedro de Alvarado, y maestre de campo a Cristóbal de Ouid, y alguacil mayor a Juan de Escalante, y tesorero Gonzalo Mejía, y contador a Alonso de Avila, y alférez a Fulano Corral... y alguacil del real a Ochoa, vizcaíno, y a un Alonso Romero.²⁴

Así nació, de manera formal, el primer ayuntamiento de la América continental, en un acto legalista de Cortés, apoyado en la "unánime" voluntad de sus acompañantes, y para el propósito de independizarse de la autoridad de Velázquez, "hasta que su Majestad otra cosa mandase".

Posteriormente a la caída de Tenochtitlan, Cortés fundó el 13 de agosto de 1521, en Coyoacán, el segundo ayuntamiento que fue a su vez el primero metropolitano.

Los primeros municipios coloniales surgieron, no como una organización política producto de exigencias locales, sino como institución jurídico-política de dominación, como título legalizador de los conquistadores.²⁵

De esta forma vemos que la colonización en América se realizó a través de la institución municipal. Con el establecimiento del municipio se fue desarrollando el régimen colonial en todo el mundo. Como forma de

²⁴ Díaz del Castillo, Bernal, *Historia verdadera de la conquista de la Nueva España*, Editorial Porrúa, México, 1992, cap. XLII, pág. 72.

²⁵ Ovalle Favela, José, "Algunas consideraciones sobre el municipio mexicano", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, vol. XXVII, septiembre-diciembre, pág. 781.

organización social y política, el calpulli, fue desapareciendo poco a poco hasta que a mediados del siglo XV sucumbió ante el poderío implantado por los conquistadores y dio paso a la instauración de nuevas formas de producción y de organización del gobierno.²⁶

Durante el periodo colonial, el sistema político que rigió en la Nueva España fue: un dispositivo central peninsular integrado por el rey, sus secretarios y el Concejo de Indias; un dispositivo central novohispano, constituido por el virrey y la audiencia; un dispositivo provincial y distrital formado por los gobernadores, corregidores y alcaldes mayores, y un dispositivo local, compuesto por los cabildos y sus oficiales.

El México colonial fue dividido en reinos y gobernantes, y cada uno de aquéllos y de éstos se subdividía en provincias. Cada provincia contaba con una diversidad de pueblos que debían tener una cabecera. Las cabeceras eran las capitales de las regiones que sostenían una suma determinada de localidades. Sus dirigentes políticos como antes siguieron recolectando el tributo, con la diferencia de que en vez de entregarlo al Imperio azteca lo daban a los españoles.

En todas las cabeceras debía implantarse obligatoriamente un cabildo o ayuntamiento, que fue la entidad de gobierno más pequeña de la administración política hispana.

Durante el proceso de conquista, las organizaciones municipales proliferaron rápidamente, pues su creación fue una garantía de la institucionalización del poderío español sobre los pueblos indígenas. En sus inicios, la sociedad novohispana contó con cabildos de españoles

²⁶ *Historia del municipio en México*, Centro Nacional de Estudios Municipales, textos municipales núm. 1, México, 1985, pág. 1.

y cabildos de indígenas. Entre ellos existía diferencias particulares de gran importancia.

Los cabildos indígenas únicamente debían tener funcionarios indígenas, pues los habitantes de la comunidad no reconocían autoridad a los españoles. El número de funcionarios variaba según la importancia de las localidades. Además, los puestos de los funcionarios de los pueblos indígenas no eran vendibles, sino que eran por elección, las cuales se hacían anualmente en presencia del cura.

Los funcionarios de los ayuntamientos tenían una diversidad de obligaciones, entre las cuales destacan la recaudación y entrega de tributos a los españoles, la distribución de mano de obra para construcciones o tareas agrícolas cuyo producto era apropiado por los españoles, así como la cooperación en el proceso de evangelización. También tenían jurisdicción en el pueblo y estaba limitada a inquirir los delitos y aprehender a los delincuentes y llevarlos a la cárcel del pueblo de españoles del distrito.

Con el paso del tiempo, la imposición de una diversidad de instituciones y de funcionarios españoles, así como la fusión de la población española e indígena, provocaron la disolución de los cabildos indígenas.

Por su parte los cabildos españoles, en los primeros años de la conquista gozaron de cierta independencia en relación a la metrópoli. Por un lado, el escaso número de funcionarios públicos que representaban directamente a la Corona de España, y por otro, el poder de los conquistadores como responsables directos de las expediciones en tierra novohispana, permitieron por un tiempo corto esa independencia. Sin embargo, esto no se prolongó por mucho tiempo, pues los cabildos fueron considerados como partes constitutivas de la Corona de Castilla, y la intervención de la

monarquía española en los asuntos de sus colonias se fue ampliando conforme avanzaba el proceso de colonización.

A diferencia de España, donde existían cabildos abiertos, es decir, con convocación y concurrencia de todo el pueblo del lugar, en la Nueva España, salvo el caso de Veracruz y de León, al fundarse la Villa, no se tenían noticias de que se haya celebrado algún otro cabildo abierto; el cabildo en la Nueva España era cerrado.²⁷

Las funciones que debían desempeñar los cabildos eran la ejecución de la justicia realizada por los alcaldes ordinarios y la administración municipal, que estaba a cargo de los regidores. Los alcaldes tomaban parte en los juicios civiles y criminales; el cabildo era un tribunal de apelación aún de las propias decisiones de los alcaldes. Sin embargo, la Corona mandó constantemente a jueces especiales que limitaran las decisiones de dichos funcionarios municipales.

Respecto a los asuntos administrativos, el municipio debía encargarse del arreglo de la ciudad; del mejoramiento de las obras públicas; de la reglamentación de asuntos económicos; de la reglamentación de la política de abastos; de la recaudación de tributos locales; de la inspección de cárceles y hospitales; de la administración de terrenos públicos. El municipio era la autoridad competente para reglamentar las actividades de los trabajadores artesanales.

El ayuntamiento estaba presidido por: El corregidor, y constaba de dos alcaldes ordinarios y un número variable de regidores, tenía además, un alférez real, un procurador general, un alguacil mayor, un síndico y otros cargos

²⁷ Esquivel Obregón, Toribio, *Apuntes para la historia del derecho en México*, México, Poma, 1958, t. II, pág. 252.

dependientes del cabildo, como eran: los diputados de los pobres y los diputados de propios, que fiscalizaban los fondos, el obrero mayor, los diputados de fiestas, los diputados de policía, los de alhóndiga y pósito, el contador, un mayordomo, dos regidores llamados fieles ejecutores, un fiel encargado de marcar los pesos, un veedor del matadero (inspector del rastro).²⁸

Todos estos funcionarios atendían las funciones ordinarias de la competencia del cabildo y éste, en pleno, acordaba las medidas de carácter extraordinario.

En lo que se refiere a la forma de elección de los cabildos españoles, inicialmente los jefes de las expediciones fueron electos por sus compañeros, o bien se autonobraban representantes del ayuntamiento.

A mediados del siglo XVI, por disposición de España, se estableció que los cargos municipales se vendieran, hecho que se convirtió en un medio de enriquecimiento para la Corona, esto debido a que por cédula de la reina Juana, de 15 de octubre de 1522, el cargo de regidor debía ser vendible y renunciable en otra persona; pero si moría sin hacerlo, revertía el empleo a la Corona y ésta procedía a venderlo de nuevo.²⁹

También eran oficios vendibles y renunciables en las ciudades y pueblos españoles, los de escribano de cabildo, alguaciles mayores, depositarios y fieles ejecutores; únicamente los alcaldes ordinarios eran elegidos por elección popular.

En el siglo XVIII, bajo el gobierno de Carlos III, se efectuó una transformación gubernamental; se estableció el sistema de intendencias. Estas se

²⁸ Ochoa Campos, Moisés, ob. cit., pág. 147.

²⁹ Esquivel Obregón, Toribio, ob. cit., pág. 233.

encontraban a cargo de funcionarios representantes directos de la Corona Española que se llamaban Intendentes, los cuales limitaron en gran medida las decisiones de los ayuntamientos novohispanos en lo que se refiere a finanzas públicas.

La dependencia de los municipios en relación con la autoridad central se agravó, pues el rey de España dispuso en 1767 el establecimiento en la ciudad de México de una contaduría general que llevara el control de todas las municipalidades. En lo sucesivo, la intervención de Intendentes de la Nueva España deterioró aún más la autonomía hacendaria en los municipios, pues dichos Intendentes tuvieron como función el control de las cuentas municipales.³⁰

Durante casi todo el período colonial, el municipio estuvo subordinado al Estado Español. Sin embargo, a fines del siglo XVIII y principios del XIX, el municipio tomó parte activa en el proceso político suscitado en ese entonces.

El grupo de criollos fue comprando una diversidad de puestos municipales y comenzó a manifestarse en contra de la concentración del poder político y de la riqueza, detentada por los peninsulares. Al finalizar el período colonial, los criollos, a la sombra del ayuntamiento, conspiraron en favor de la independencia.

Una vez iniciado el movimiento de independencia de 1810, se formuló el marco jurídico de la nueva organización política mexicana.

³⁰ *Historia del municipio en México*, ob. cit., pág. 17.

CAPÍTULO II

CAPÍTULO II

EL MUNICIPIO EN MÉXICO

A TRAVÉS DE SUS CONSTITUCIONES

2.1. CONSTITUCIÓN DE 1812

La "Constitución de la Monarquía Española", mejor conocida como "Constitución de Cádiz", fue promulgada en España el 19 de marzo de 1812, y el 30 de septiembre del mismo año el Virrey Francisco Javier Venega, lo hizo en México expedándose los decretos necesarios para su inmediata aplicación, su realización fue promovida por el sector liberal español, y constituyó una fase relevante de la evolución jurídica y política del municipio, ya que trató de transformar y reestructurar el régimen municipal tanto en la península como en las colonias españolas.

Poco tiempo después, por así consignarlo la Constitución de Cádiz, fueron elegidos diputados a las Cortes Ordinarias y se integraron las seis diputaciones de Yucatán, Nueva Galicia, Provincias Intimas de Oriente, San Luis Potosí, México y Provincias Intimas de Occidente, creándose posteriormente una séptima diputación en Valladolid, para las provincias de Michoacán y Guanajuato.

En el Título VI denominado "Del Gobierno Exterior de las Provincias y de los Pueblos", compuesto de dos capítulos, dedica la Constitución Gadita-

na una especial y detallada atención a la institución municipal. En el capítulo I de dicho Título, la Constitución establecía la existencia de ayuntamientos para el gobierno interno de los pueblos; estos ayuntamientos se integraban por alcaldes, regidores, un procurador y un síndico, presididos por el jefe político donde lo hubiera y en su defecto por el alcalde (art. 309).

El número de individuos que integraban el ayuntamiento era en proporción al número de habitantes, y se renovaban anualmente por el sistema de elección popular, por lo que los cargos ya no eran ni vitalicios ni vendibles; además, se establecía la no reelección (arts. 312 y 314).

Las atribuciones de los ayuntamientos eran las de administrar el aspecto interno de los pueblos, como la salubridad, el orden público, la instrucción primaria, la beneficencia en su aspecto municipal, los puentes, caminos vecinales, cárceles municipales, pavimento y en general todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato (art. 321).

La Constitución de Cádiz creó en México la institución de los jefes políticos. Estos actuaron durante todo el siglo XIX y la primera década del siglo XX eran los intermediarios o el conducto para las relaciones entre los ayuntamientos y los gobernadores de los estados. Así pues las atribuciones de los municipios estaban limitadas, debido a la existencia de los jefes políticos, ya que a estas autoridades estaban sujetos los ayuntamientos, ellos los vigilaban y supervisaban.

A continuación transcribimos textualmente la Constitución de 1812, en lo que se refiere al régimen municipal.

Constitución Política de la Monarquía Española
Título VI
del Gobierno Interior de las Provincias y de los Pueblos
Capítulo I
De los Ayuntamientos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Art. 321. Estará a cargo de los ayuntamientos:

Primero: La noticia de salubridad y comunidad.

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

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

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

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

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

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

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

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

Art. 322. Si se ofrecieren obras y otros objetos de utilidad común, y por no ser suficientes los caudales de propios fuere necesario recurrir a arbi-

trios, no podrán imponerse éstos, sino obteniendo por medio de la diputación provincial la aprobación de las Cortes. En el caso de ser urgente la obra u objeto a que se destinen, podrán los ayuntamientos usar interinamente de ellos con el consentimiento de la misma diputación, mientras recae la resolución de las Cortes. Estos arbitrios se administrarán en todo como los caudales de propios.

Art. 323. Los ayuntamientos desempeñarán todos estos encargos bajo la inspección de la diputación provincial, a quien rendirán cuenta justificada cada año de los caudales públicos que hayan recaudado e invertido.³¹

Como puede observarse, las disposiciones anteriores hacían referencia a la elección popular de los alcaldes, regidores y procuradores síndicos, y a la no reelección del que hubiere ejercido alguno de esos cargos sin que pasaran por lo menos dos años y donde el vecindario lo permitiera. También prohibió los oficios perpetuos.

Al respecto Virgilio Muñoz y Mario Ruíz Massieu, hacen el siguiente comentario:

estas medidas constituían un considerable impulso a la vida de los municipios, aunque por otra parte y por desgracia se sentara el precedente del sometimiento de los ayuntamientos a los jefes políticos que tan nefastos serían en los años venideros para nuestro país y a la dependencia municipal en materia económica de las provincias.³²

³¹ Tena Ramírez, Felipe. *Leyes fundamentales de México 1908-1983*, Editorial Porrúa, México, 1983.

³² Muñoz, Virgilio y Mario Ruíz Massieu, *Elementos jurídico-históricos del municipio en México*, UNAM, México, 1979, pág. 48.

También es de observarse que se ampliaban el ámbito de acción de los ayuntamientos. Estos eran responsables de la seguridad pública, de la administración de los recursos propios, de la recaudación de las contribuciones, de la vigilancia de la construcción y reparación de obras públicas y de elaborar las ordenanzas municipales. Al mismo tiempo tenían que promover el desarrollo agrícola, industrial y comercial de sus regiones.

Si bien gran número de acciones de los cabildos tenían que ser aprobados por las diputaciones provinciales, éstos tenían las facultades para promover el desarrollo de sus comunidades.

Aunque cabe destacar que el corto periodo durante el cual trabajaban las administraciones municipales (un año), no permitió que las mismas cumplieran cabalmente con las atribuciones que les confería la Constitución de Cádiz.

2.2. CONSTITUCIÓN DE 1824

Dentro de este ordenamiento jurídico se va a establecer por primera vez en forma concreta y ordenada la organización política de nuestro país. En el artículo 4º se establece que la nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa, popular y federal.

El Acta Constitutiva de la Federación del 31 de enero de 1824 y la Constitución Federal de 4 de octubre del propio año, habrían que fijar la organización política y administrativa del país, la libertad de los estados para adoptar todas las medidas relativas a su régimen interior, con la salvedad de que no se opusieran a esta Constitución ni al Acta Constitutiva.

De esta manera no se contó con una disposición en materia municipal y ello se debió tal vez a que la situación política obligó a los federalistas a prestar excesiva atención a la empresa de organizar los estados, dejando a un lado la legislación de los municipios. Así pues, se dejó en absoluta libertad a los estados para organizar sus gobiernos y administraciones, según los artículos 49, 50 y 161, que a continuación transcribimos en su parte relativa:

Art. 49. Las leyes o decretos que emanen del Congreso general tendrán por objeto:

III. Mantener la independencia de los Estados entre sí en lo respectivo a su gobierno interior, según la acta constitutiva y esta Constitución.

Art. 50. Las facultades exclusivas del Congreso general son las siguientes:

XXXI. Dictar todas las leyes y decretos que sean conducentes para llenar los objetos de que habla el artículo 49, sin mezclarse en la administración interior de los Estados.

Art. 161. Cada uno de los Estados tiene obligación:

I. De organizar su gobierno y administración interior, sin oponerse a esta Constitución ni a la acta constitutiva.³³

Por lo tanto, en lo que respecta a las cuestiones municipales, los ayuntamientos se regularon por muchas de las disposiciones que regían desde la época de la Colonia que, por no oponerse a la nueva Constitución, no fueron derogadas. Al respecto, Ovalle Favela expresa: "Durante la vigencia de la Constitución de 1824, aunque ésta no reguló específicamente el régimen municipal, las Constituciones y las leyes de los estados sí se encargaron de regularlo, siguiendo los lineamientos de la Constitución de Cádiz".³⁴

Por su parte, Felipe Tena Ramírez, refiriéndose a la Constitución que nos ocupa dice: "... las Constituciones federalistas olvidaron la existencia de los municipios y fueron las Constituciones centralistas y los gobiernos conservadores los que se preocuparon por organizarlos y darles vida".³⁵

³³ Muñoz, Virgilio y Mario Ruiz Massieu, ob. cit., pág. 56-57.

³⁴ Ovalle Favela, José, ob. cit., pág. 789.

³⁵ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, México, 1987, pág. 149.

2.3. CONSTITUCIÓN DE 1836

El 29 de diciembre de 1836 se promulgaron las Siete Leyes Constitucionales, que habían de establecer las bases de funcionamiento del nuevo régimen centralista que era representante de los intereses de una minoría. A través de estas leyes se dividió el territorio de la República en departamentos, y éstos en distritos, los que a su vez serían integrados por partidos (municipios).

A diferencia de la Constitución de 1824, la de 1836 en la Sexta Ley Constitucional denominada "División del territorio de la República y gobierno interior de los pueblos" consagró constitucionalmente a los ayuntamientos, al disponer que fueran popularmente electos y los hubiera en todas las capitales de departamentos, en los lugares en que los había en 1808, en los puertos cuya población llegara a 4,000 habitantes y en los pueblos de más de 8,000. El número de alcaldes, regidores, y síndicos se fijaría por las juntas departamentales y por los gobernadores. Los ramos a cargo de los ayuntamientos fueron la policía de salubridad y comodidad, las cárceles, los hospitales y casas de beneficencia que no fuesen de fundación particular, las escuelas de instrucción primaria pagadas con los fondos del común, los puentes, calzadas y caminos y la recaudación e inversión de los propios y arbitrios.³⁶

Otro aspecto que se destaca en la Constitución de 1836 es el relativo a la creación y reglamentación de las prefecturas y subprefecturas como autoridades intermedias entre los municipios y gobernadores. Los prefectos eran nombrados por el gobernador departamental y los subprefectos por los prefectos.

³⁶ Ochoa Campos, Moisés, ob. cit., págs. 236-237.

Textualmente, las Leyes Constitucionales de 1836, establecían en materia municipal lo siguiente:

Art. 22. Habrá ayuntamientos en las capitales de departamentos, en los lugares en que los había el año de 1808, en los puertos cuya población llegue a cuatro mil almas, y en los pueblos que tengan ocho mil. En los que no haya esa población, habrá jueces de paz, encargados también de la policía, en el número que designen las juntas departamentales, de acuerdo con los gobernadores respectivos.

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

Art. 24. Para ser individuo del ayuntamiento se necesitan:

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

Art. 25. Estará a cargo de los ayuntamientos: la policía de salubridad y comodidad, cuidar de las cárceles, de los hospitales y casas de beneficencia, que no sean de fundación particular, de las escuelas de primera enseñanza que se paguen de los fondos del común, de la construcción y

reparación de puentes, calzadas y caminos, y de la recaudación e inversión de los propios y arbitrios, promover el adelantamiento de la agricultura, industria y comercio, y auxiliar a los alcaldes en la conservación de la tranquilidad y el orden público en su vecindario, todo con absoluta sujeción a las leyes y reglamentos.

Art. 26. Estará a cargo de los alcaldes: ejercer en sus pueblos el oficio de conciliadores, determinar en los juicios verbales, dictar, en los asuntos contenciosos, las providencias urgentísimas que no den lugar a ocurrir al juez de primera instancia, instruir en el mismo caso las primeras diligencias en las causas criminales, practicar las que les encarguen los tribunales o jueces respectivos, y velar sobre la tranquilidad y el orden público, con sujeción en esta parte a los subprefectos y por su medio a las autoridades superiores respectivas.³⁷

Como podemos observar esta Sexta Ley en sus artículo del 22 al 26 detalla exhaustivamente el régimen municipal. Al establecer los siguientes puntos:

- La composición de los ayuntamientos según el número de población.
- La forma de elección de alcaldes, síndicos y regidores que será popular.
- Los requisitos para ser miembro del ayuntamiento.
- Las funciones de los ayuntamientos como son las de policía, salubridad, obras y servicios públicos, y
- Las funciones de los alcaldes entre los que destacan el oficio de conciliadores, velar por la tranquilidad y el orden público.

³⁷ *Las Constituciones de México 1814-1991, ob. cit., pág. 123.*

A pesar de todas estas características que tenía el municipio, aún no se le puede concebir como autónomo, por la existencia de funcionarios intermedios a los cuales se les daba el nombre de prefectos y subprefectos, sobre los cuales recaía el poder político, trayendo como consecuencia, una dependencia directa del municipio al gobierno central.

Aunque algunos consideran prominente la inclusión del municipio a nivel constitucional, esto no merece mérito alguno, pues se trata de un régimen centralista.

Paradójicamente, la Constitución centralista fue la primera que reglamentó la vida municipal: dispuso que las autoridades del municipio debían ser de elección popular y que los ayuntamientos tenían derecho a coleccionar e invertir sus rentas e impuestos. Sin embargo, esta libertad municipal, otorgada por la Constitución, era muy relativa pues los ayuntamientos, como ya lo habíamos señalado, dependían del poder político de los prefectos y subprefectos.

2.4. CONSTITUCIÓN DE 1842

“Las bases del programa del ejército en Tacubaya –dice Don Justo Sierra– son un curlosísimo monumento de la diplomacia hipócrita del pretorianismo...”³⁶ La lucha se había desatado en el seno mismo del grupo conservador, dividido en fracciones que vergonzosamente se disputaban el poder por medio de la intriga y de los pronunciamientos.

El Plan de Tacubaya postuló la reunión de un nuevo Congreso. Triunfante el movimiento y de acuerdo con sus bases, se instaló la Asamblea Legislativa en junio de 1842, formulando un Proyecto de Constitución que se desentendió del problema municipal, pues ninguna mención en concreto se encuentra en su articulado sobre el régimen edilicio.

Sin embargo, el Proyecto de Constitución no pasó de la iniciativa, ya que el Congreso quedó disuelto en diciembre del mismo año de 1842. En su lugar se instaló una Junta Nacional de Legisladores, integrada por sesenta y nueve personas, que en 13 de junio de 1843 dieron al país un nuevo Código Centralista, conocido por el nombre de “Bases Orgánicas de la República Mexicana”.

Su artículo 4o. se ocupó del régimen municipal, estableciendo que “El territorio de la República se dividirá en Departamentos y estos en Distritos, Partidos y Municipalidades”.

Los Departamentos quedaron a cargo de Gobernadores nombrados por el Presidente de la República y además, funcionaron Asambleas Departamentales compuestas de 7 a 11 miembros que duraban 4 años en sus cargos.

³⁶ Justo Sierra, *Evolución Política del Pueblo Mexicano*, citado por Ochoa Campos, ob. cit., pág. 241.

El artículo 134, fracciones X y XII de las Bases Orgánicas, estableció las facultades de las Asambleas Departamentales en lo relativo a la regulación del régimen municipal.

Así como los Departamentos eran regidos por Gobernadores nombrados por el Presidente, los Distritos fueron administrados por funcionarios centrales o sea por los Prefectos; los Partidos, por los Subprefectos y las Municipalidades, por sus respectivos Ayuntamientos.³⁹

³⁹ Ochoa Campos, Moisés, ob. cit., pág. 342.

2.5. CONSTITUCIÓN DE 1857

En 1857 se promulgó la Constitución que precisó la organización del país en forma de República representativa, democrática y federal, mas sin embargo ni el título Quinto de dicha Constitución, denominado "De los Estados de la Federación", ni algún otro, hacen referencia a la forma de organización del municipio, no obstante que el tema no fue ajeno en el seno del Constituyente.

Esta Constitución Federal, que fue sancionada y jurada por el Congreso Constituyente el 5 de febrero de 1857, no prestó sino una superficial atención al municipio en sus artículos 31 fracción II, 36 fracción I y 72 fracción VI, que transcribimos en las siguientes líneas.

Art. 31. Es obligación de todo mexicano:

II. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como de los Estados y Municipios en que resida, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Art. 36. Son obligaciones del ciudadano de la República:

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

Art. 72. El Congreso tiene facultad:

VI. Para el arreglo interior del Distrito Federal y Territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales.

Así vemos que la Constitución reformista no elevó a precepto Constitucional el régimen de municipalidades, y solamente se ocupó del municipio en el Distrito Federal y en los Territorios, para establecer la forma popular de elección de las autoridades municipales, como se puede observar en el último artículo señalado.

Ante esta situación, resulta clara la circunstancia de que al no haber sido contemplado el municipio por la Constitución Federal de 1857, su regulación quedaba desplazada a las Constituciones de los Estados; es decir, que los Estados de la Federación tenían la facultad de normar y reglamentar sus respectivos regímenes municipales.

Precisamente, como modelo, puede citarse la Constitución Política del Estado de Oaxaca, de 15 de septiembre de 1857, expedida por el Gobernador Don Benito Juárez. Dicha legislación establecía en su Sección II, relativa al Gobierno y Administración Interior del Estado, lo siguiente:

Art. 65. El Territorio del Estado se divide en Distritos y Municipios. En cada Distrito habrá un Jefe Político y en cada Municipio un Ayuntamiento. La ley determinará la división territorial.

Art. 66. Los Jefes Políticos serán nombrados y removidos como previene esta Constitución y con sujeción inmediata al Ejecutivo publicarán las leyes, decretos y órdenes que se les comuniquen, cuidarán de la tranquilidad y de la seguridad de las personas y bienes, vigilarán sobre el cumplimiento y observancia de las leyes y ejercerán las demás atribuciones que éstas les señalaren.

Art. 67. Cada Ayuntamiento será elegido directamente por los vecinos del Municipio, se compondrá de un número de miembros que no baje de cinco y se renovará cada año por mitad. La ley determinará su organización.

Art. 68. Los ayuntamientos tienen las facultades y obligaciones siguientes:

I. Ejecutar las leyes y las órdenes que reciban del Gobierno.

II. Acordar toda obra de utilidad pública local y los arbitrios y fondos necesarios.

III. Cobrar los impuestos municipales que acuerde, invirtiéndolos en el objeto a que sean destinados.

IV. Administrar los bienes comunales y las casas de beneficencia y de instrucción primaria.

V. Cuidar de la policía en todos sus ramos, dictando los reglamentos convenientes.

VI. Cuidar la tranquilidad, del orden y buenas costumbres.

VII. Cuidar los otros objetos de la administración general y local que les designen las leyes, sin tomar parte jamás en los asuntos políticos.

Art. 69. Los Ayuntamientos ejercerán sus facultades sin infringir la Constitución y leyes, y sin atacar las propiedades de terceros.

Art. 70. Los arbitrios que acuerden los Ayuntamientos deben ser generales y proporcionados, y en ningún caso podrán decretar peajes, derechos de consumo, alcabalas o cualquier otro impuesto indirecto que grave el comercio.⁴⁰

⁴⁰ *Idem*, págs. 259-260.

Como se puede observar en los artículos transcritos de la legislación oaxaqueña, el territorio del Estado de Oaxaca en aquella época se dividía en distritos y municipios. En cada distrito existía un Jefe Político y en cada municipio un ayuntamiento; los Jefes Políticos eran nombrados y removidos por el ejecutivo del estado y cuidaban de la tranquilidad y seguridad de las personas y sus bienes, vigilando el cumplimiento y observancia de las leyes: los ayuntamientos en cambio eran elegidos directamente por los vecinos del municipio y se integraban de un número de miembros no menor de cinco, los cuales eran renovados por mitad cada año. Entre las facultades y obligaciones que tenían los ayuntamientos destacan los siguientes:

- Ejecutar las leyes y órdenes del gobierno.
- Cobrar los impuestos municipales.
- Administrar los bienes comunales y las casas de beneficencia y de Instrucción primaria.
- Cuidar del orden, tranquilidad y buenas costumbres.

Los ayuntamientos ejercían estas facultades sin contravenir la propia Constitución y las leyes, además sin atacar las propiedades de terceros.

Esta legislación municipal oaxaqueña, estuvo vigente, sin reforma alguna, hasta entrado el siglo XX.

En sus consecuencias inmediatas, la legislación municipal derivada de la Reforma fue benéfica en cuanto ordenó la elección popular de las autoridades municipales. Pero también tiene que reconocerse que, la Reforma, afectó profundamente a los municipios con las leyes de desa-

mortización de 1856, que les obligaron a enajenar sus bienes raíces no destinados directamente al servicio público.

2.6. CONSTITUCIÓN DE 1917

De la simple lectura de las Constituciones de 1824, 1836, 1842 y 1857, se observa que el municipio no había tenido la suficiente atención por parte del Estado Mexicano. No es sino hasta el Congreso Constituyente de 1916 y 1917 cuando se elaboró el artículo 115 de la Constitución, el cual aborda la organización de los estados y de los municipios.

Iniciada la Vigencia de la Constitución de 1917, el primero de mayo de ese año, el municipio ocupa el sitio más importante en la vida política, jurídica, económica y social de México. En el mensaje y proyecto de Constitución fechados el 10. de diciembre de 1916, en la ciudad de Querétaro, Venustiano Carranza decía en el sexagésimo segundo párrafo del mensaje:

El municipio independiente, que es sin disputa una de las grandes conquistas que no sólo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, sustrayéndose así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores, y de una buena Ley Electoral que tenga a éstos completamente alejados del voto público y que castigue con toda severidad toda tentativa para violarlo, establecerá el poder electoral sobre bases racionales que le permitirán cumplir su cometido de una manera bastante aceptable.

En la propuesta de Carranza, el artículo 115 del proyecto señalaba:

Los estados adoptarán para su régimen Interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular; teniendo como base de su división territorial y de su organización política, el municipio libre, administrado cada uno por ayuntamiento de elección directa y sin que haya autoridades intermediarias entre éste y el gobierno del estado.

El ejecutivo federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública de los municipios donde residieren habitual o transitoriamente...⁴¹

La diferencia más importante y por tanto la gran novedad respecto a la Constitución de 1857, era la relativa al establecimiento del municipio libre como la base de la administración política y municipal de los estados del país.

Además, se debe señalar que el proyecto del Primer Jefe no contenía ninguna disposición sobre la hacienda municipal. En tal sentido, la comisión de constitución se refirió por primera vez al tema de la hacienda pública municipal, en la 52a. sesión ordinaria, celebrada el 20 de enero de 1917.

Los miembros de dicha comisión, integrada por Paulino Machorro Narváez, Heriberto Jara, Hilario Medina y Arturo Méndez, apuntaban en su dictamen que después de haber analizado las diversas iniciativas, y en su empeño por dejar sentados los principios en los que debía descansar la organización municipal, se inclinaron por proponer tres reglas: 1. La independencia del ayuntamiento. 2. La formación de su hacienda. Señalaban que también debía ser independiente, y 3. Otorgaban personalidad jurídica para que el municipio pudiera contratar, adquirir y defenderse.

Con base en lo anterior, la comisión presentó a la asamblea constituyente el siguiente proyecto del artículo 115 Constitucional:

"Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división

⁴¹ *La Legislatura, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones, México, 1985, t. XI, art. 115, pág. 18.*

territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las tres bases siguientes:

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

II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del estado en la proporción y término que señale la legislatura local. Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio. Los conflictos hacendarios entre el municipio y los poderes de un estado los resolverá la corte suprema de justicia de la nación, en los términos que establezca la ley.

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

El ejecutivo federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente...".⁴²

El tema del municipio libre fue uno de los que suscitó las discusiones más enconadas y emotivas de los constituyentes. El aspecto toral, es de suponerse, se centró en la fracción II del artículo 115 que es el relativo a la administración de la hacienda, es decir, los constituyentes advirtieron que la médula era el aspecto financiero, y no estaban equivocados.

⁴² *Idem*, art. 115, págs. 19-20.

Se plantearon tres posibles soluciones al asunto, que dividió la asamblea durante los días 29, 30 y 31 de enero de 1917. Dichas corrientes las podemos resumir de la manera siguiente: a) Que el municipio recaudara la totalidad de los ingresos y contribuyera a los gastos del estado; b) Que el estado recaudara dichos ingresos y distribuyera los necesarios a los municipios y c) Que ambos recaudaran determinadas ramas de las fuentes de ingresos.

Es conveniente observar aunque sea en forma somera cómo se desbordaron las pasiones entre los constituyentes al defender las distintas posturas. En primer término, el diputado Fernando de Lizardi defendió el proyecto original de Carranza y en una parte de su fogosa y larga intervención dijo: "...si los ayuntamientos no tienen libertad económica, si los ayuntamientos no pueden administrar sus intereses, jamás serán libres".⁴³

El sistema propuesto causó desconfianza en algunos de los constituyentes, al conferir al municipio la facultad de recaudar toda clase de impuestos, incluyendo los correspondientes al estado y subordinar la administración de este último a la recaudación independiente de cada municipio. Además, se establecería de esta forma un sistema de control y vigilancia que hacía nugatoria la pretendida libertad. La respuesta no se hizo esperar y al ponerse a votación, el 25 de enero, fue rechazada abrumadoramente.

Cuatro días después, dos miembros de la comisión, Paullino Machorro Narvárez y Arturo Méndez propusieron un proyecto de la mencionada fracción en donde enumeraba los rubros económicos que integrarían la hacienda municipal. Además se estableció que si existía algún conflicto entre el municipio y el Ejecutivo respecto de los derechos que otorgaba la fracción, conocería de ese conflicto la legislatura local; si el conflicto

⁴³ *Idem*, art. 115, pág. 43.

se daba entre la legislatura y el municipio entonces la competencia sería del Tribunal Superior de Justicia del Estado.

A su vez, otros dos miembros de la misma comisión, Heriberto Jara e Hilario Medina, propusieron la redacción siguiente:

...los municipios administrarán libremente su hacienda la cual se formará de las contribuciones municipales necesarias, para atender sus diversos ramos, y del tanto que asigne el Estado a cada municipio. Todas las controversias que se susciten entre los poderes de un Estado y el municipio serán resueltas por el Tribunal Superior de cada Estado en los términos que disponga la ley respectiva.⁴⁴

Por considerar que la argumentación del diputado Heriberto Jara, por la defensa del municipio fue la más lúcida y vehemente vale la pena reproducir algunos párrafos de su brillante intervención en el constituyente de Querétaro. Así habló:

...no se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada, tanto individual como colectivamente, tanto refiriéndose a personas, como refiriéndose a pueblos, como refiriéndose a entidades en lo general. Hasta ahora los municipios han sido tributarios de los estados; las contribuciones han sido impuestas por los estados; la sanción de los presupuestos ha sido hecha por los estados, por los gobiernos de los respectivos estados: En una palabra: al municipio se le ha dejado una libertad muy reducida, casi insignificante; una libertad que no puede tenerse como tal porque sólo se ha concretado al cuidado de la población, al cuidado de la policía, y podemos decir que no ha habido un libre funcionamiento de una entidad en pequeño que esté constituida por sus tres poderes... seamos consecuentes con nuestras ideas, no demos libertad por una parte y la restrinjamos

⁴⁴ *Idem*, art. 115, pág. 71.

por la otra; no demos libertad política y restrinjamos hasta lo último la libertad económica, porque entonces, la primera no podrá ser efectiva, quedará simplemente consignada en nuestra carta magna como un bello capítulo y no se llevará a la práctica, porque los municipios no podrán disponer de un solo centavo para su desarrollo, sin tener antes el pleno consentimiento del gobierno del estado.⁴⁵

Consideremos que las palabras del Constituyente Jara no tienen desperdicio, y no porque tuviere dotes de clarividente sino simplemente porque tenía el sentido común que impone la lógica. El tiempo ha sido el mejor juez y le ha dado la razón.

En la sesión permanente del día 29 de enero se discutió la cuestión agraria y después en forma rápida se ocuparon de la fracción II del artículo 115.

Ante la oposición que provocó la propuesta de Jara y Medina, fue necesario el retiro de su dictamen y al ser propuesto de nueva cuenta para su examen el proyecto original de Carranza, el diputado Gerzayn Ugarte, tomó la palabra para presentar una tercera propuesta en los siguientes términos:

...aunque no sea reglamentario presentarlo yo, que la fracción II del artículo 115 quede, no como lo propone la comisión, ni como lo propone el voto particular, ambos dictámenes, ya desechados, sino en los siguientes términos:

Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados, y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a sus necesidades".⁴⁶

⁴⁵ *Idem*, art. 115, págs. 23-24.

⁴⁶ *Idem*, art. 115, pág. 77.

Por disposición de la asamblea se aceptó votar la propuesta del diputado Ugarte, misma que fue aprobada por 88 votos a favor y 62 en contra, ante el cansancio de la Asamblea ya que eran las 3:30 horas de la madrugada del 30 de enero de 1917, y como lo consigna el Diario de Debates fue necesario que el Presidente Luis Manuel Rojas exhortara a los diputados a permanecer despiertos ya que muchos de ellos mostraban de manera evidente los signos de cansancio y del sueño. Aquí cabe un comentario pertinente. Es difícil admitir o concebir que un asunto de vital importancia histórica, por su trascendencia política, económica y social después de enconados debates se haya aprobado a la ligera y en condiciones que no eran idóneas por las causas anotadas. Lo conveniente hubiera sido suspender la Asamblea para continuarla al día siguiente, como se hizo en múltiples ocasiones y con asuntos de menor importancia.

El texto original del artículo 115 Constitucional, aprobado por el Constituyente de 1917 fue el siguiente:

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

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

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

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

El ejecutivo federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente. Los gobernadores constitucionales no podrán ser reelegidos ni durar en su cargo más de cuatro años.

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

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

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

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con vecindad no menor de cinco años, inmediatamente anteriores al día de la elección.⁴⁷

⁴⁷ *Idem*, art. 115, pág. 77.

CAPÍTULO III

CAPÍTULO III

ESTUDIO MUNICIPAL

DEL ESTADO DE OAXACA

3.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Antes de entrar al estudio de la Constitución y Ley Orgánica del Estado de Oaxaca, consideramos oportuno señalar algunos comentarios de la Constitución General de la República, para entender mejor la organización política y administrativa del municipio.

La institución del municipio en México ha provocado múltiples polémicas respecto de su naturaleza, estructuración, hacienda y funcionamiento, que han dado origen a diferentes corrientes que nos presentan diversidad de características que reúnen los 2,390 municipios de nuestro país.

Ahora bien, la estructura de la legislación que regula la actividad pública del gobierno municipal y la vida de sus habitantes, tienen origen en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en ella se consignan los principios que deben ser comunes, como reglas básicas, a todos los municipios del país.

La propia Constitución, dentro del respeto irrestricto a la soberanía de los estados, establece el principio de que los estados a través de sus legislaturas locales, incorporan a sus constituciones y leyes locales, las normas jurídicas que deberán regular la vida y desarrollo de las comunidades municipales, de acuerdo a las particularidades geográficas, etnográficas, demográficas, económicas, sociales y políticas propias de cada entidad federativa y de los municipios que la integran.⁴⁸

⁴⁸ *El Municipio Mexicano, op. cit.,* pág. 181.

A continuación y por considerar de fundamental importancia el conocimiento que deben tener las autoridades de los ayuntamientos, sobre este marco jurídico que regula y orienta la vida de los municipios, se informa sobre las normas jurídicas que están vigentes a nivel federal y posteriormente daremos una orientación respecto a diversas normas y disposiciones generales del ámbito estatal y municipal.

La Constitución General de la República hace alusión y concede competencia sobre algunos asuntos al municipio. Las menciones las encontramos tanto en la parte dogmática como en la parte orgánica. De manera sucinta veremos algunos artículos.

El artículo 3º de la Carta Fundamental establece y por lo tanto acepta y autoriza que la educación que impartan la federación, los estados y los municipios tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano; en la fracción VIII de dicha norma constitucional también se refiere a que el Congreso de la Unión expedirá las reglas para distribuir la función social educativa entre la federación, los estados y los municipios. Sin embargo, en la actualidad y en la práctica, sólo en uno o dos estados de la república los municipios tienen a su cargo algunas escuelas, motivada tal circunstancia por las penurias económicas de los municipios y por el proceso de centralización que en las últimas décadas ha seguido la educación; pero los municipios tienen la opción de participar en la impartición de la educación.

En el artículo 5º constitucional, al establecerse la obligatoriedad para el desempeño de los cargos concejiles, es obvio que se engloba el desempeño de los presidentes municipales, síndicos y regidores.

El artículo 21 constitucional asigna competencia a la autoridad administrativa para la aplicación de sanciones por infracciones a los reglamen-

tos gubernativos y de policía, y las limita a que sólo podrán consistir en multa o arresto hasta por treinta y seis horas, lo que recae también en el ámbito municipal.

Para los efectos de la propiedad y posesión de los bienes inmuebles municipales, la fracción VI del artículo 27 constitucional confiere a los municipios la capacidad jurídica para adquirirlos.

Estamos acostumbrados a que la Instrucción militar a los jóvenes de nuestro país les sea impartida por las autoridades militares, pero de acuerdo con el artículo 31 fracción II de la Constitución; el ayuntamiento tiene también atribución para impartir tal instrucción, así como instrucción de carácter cívico; esta última se concreta a la organización y desarrollo de actos para conmemorar los aniversarios de las fechas de acontecimientos de valía patriótica y aniversarios de los próceres, por conducto de las juntas de acción cívica y cultural de carácter municipal.

Tanto la federación como los estados y los municipios requieren de ingresos para poder llevar a cabo las tareas que la ley les asigna, los que son aportados por los ciudadanos. El fundamento legal acerca de la obligación de los mexicanos para pagar sus contribuciones a los tres niveles gubernamentales se encuentra preceptuado en el mismo artículo 31 fracción IV, con la taxativa de que dichas contribuciones deben ser proporcionales, equitativas y ordenadas por la ley.

En el artículo 36, se establece como obligación de los ciudadanos mexicanos el inscribirse en el catastro de la municipalidad y manifestar sus propiedades, profesión o trabajo que desempeñe. Además de desempeñar los cargos consejos del municipio, la Carta Fundamental obliga a los ciudadanos de la República a desempeñar las funciones electorales y de jurado que sea menester.

En el artículo 41, se establece la facultad de los partidos políticos nacionales para participar en las elecciones estatales y municipales, con el solo requisito de tener su registro como partido político nacional. No obstante, se conserva también la posibilidad de partidos políticos estatales que con su registro correspondiente pueden participar también en las elecciones estatales y municipales.

El artículo 73 fracción XXIX de la Constitución Federal, determina que las legislaturas locales sean las que fijen el porcentaje correspondiente a los municipios en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.

En el último párrafo del artículo 108, queda establecido que en las constituciones de los estados debe precisarse el carácter de los servidores públicos, para el efecto de sus respectivas responsabilidades, en relación con quienes desempeñan empleo, cargo o comisión en los municipios.

La fracción VIII del artículo 117, prohíbe a los municipios contraer obligaciones o empréstitos, con la salvedad de aquellos destinados a inversiones públicas productivas pero siempre que se sujeten a los conceptos y montos que la Legislatura determine en la Ley respectiva. Teresita Rendón Huerta nos da su opinión en el siguiente sentido: "Interpretándolo a contrario sensu, derivamos que los municipios sí pueden contraer obligaciones y empréstitos de acuerdo a la ley estatal, siempre y cuando con ello se busque la realización de inversiones públicas productivas".⁴⁹

Finalmente el artículo 115, que es la base fundamental del municipio, ha sido reformado nueve veces en su texto original. La Octava reforma a dicho precepto Constitucional (Diario Oficial del 3 de febrero de 1983),

⁴⁹ Gamis Parral, Máximo N., *Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas*, UNAM, México, 1990, págs. 324-326.

cambió sustancialmente su contenido, dividiendo en diez fracciones, de las que siete corresponden específicamente a las estructuras municipales, dos son comunes a los Estados y Municipios y una más que reglamenta cuestiones de los Estados.

La última reforma, publicada en el Diario Oficial el 17 de marzo de 1987 (novena reforma) logra conjuntar de una manera clara, todo lo referente al municipio en el Artículo 115, remitiendo lo relativo a los estados al artículo 116 de la propia Constitución. Por lo anterior, el texto final de este artículo quedó comprendido en ocho fracciones. Debido a que se suprimieron las fracciones IX y X del artículo que comentamos, quedando así:

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

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

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramientos o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electos para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplente, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

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

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

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

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

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

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

a) Agua potable y alcantarillado

b) Alumbrado público

- c) Limpia
- d) Mercados y centrales de abasto
- e) Panteones
- f) Rastro
- g) Calles, parques y jardines
- h) Seguridad pública y tránsito; e

l) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

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

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

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

Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste

se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

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

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

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

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

V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el

párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

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

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

VIII. Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los Municipios.

Las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.⁵⁰

Así vemos que el nuevo artículo 115 Constitucional tiene como finalidad entre otras cosas, autorizar a los ayuntamientos para expedir los bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general. A partir de esta disposición constitucional quedan asentadas las bases jurídicas de la facultad reglamentaria, que en una interpretación apegada a la doctrina jurídica, se deriva en una fuente de derecho municipal, por lo que varios autores se refieren a

⁵⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ob. cit.

este ejercicio como un acto legislativo de los ayuntamientos. Lo más relevante de la cuestión es la definición exacta de la facultad constitucional que permite a los ayuntamientos regular las materias básicas del Gobierno Municipal.

3.2. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE OAXACA

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

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca no se queda atrás y las disposiciones contenidas en la misma son de carácter general y contempla además la necesidad de la existencia de una ley específica que trata con mayor detalle todo lo referente al municipio.

En dicha constitución estatal se hace referencia al municipio libre como la base de la organización política y administrativa (art. 29); en este sentido, "el municipio es la célula básica que conforma a las entidades federativas y representa el fundamento de la democracia en nuestra forma de gobierno, entendiéndose esto como la manifestación primaria de las voluntades ciudadanas para designar a las autoridades con las que tiene contacto inmediato".⁵¹

También se señala que cada municipio será administrado por un cuerpo colegiado denominado ayuntamiento, el cual será una asamblea deliberante y el órgano máximo del gobierno municipal, a través del cual, el pueblo, ejerciendo su voluntad política, realiza la gestión de los intereses de la comunidad esto significa que los ayuntamientos como cuerpos colegiados tienen autoridad y competencia en los asuntos que le señale la propia constitución estatal y la ley orgánica municipal. Por estas razones sus facultades para ejercer la autoridad sobre su jurisdicción en forma directa va a estar limitada por lo que establezca esta disposición jurídica.

⁵¹ Martínez Cabañas, Gustavo, *La Administración Estatal y Municipal de México*, ed. INAP-CONACYT, México, 1992, pág. 153.

a) FACULTAD REGLAMENTARIA

Todas las constituciones estatales reconocen que los ayuntamientos tienen personalidad jurídica propia para todos los efectos legales que los requieran y que no exista una autoridad intermedia entre ellos y los gobiernos estatales.

En función de estas consideraciones, la constitución local del Estado de Oaxaca, otorga a los ayuntamientos (artículo 94 párrafo segundo) la facultad para elaborar y publicar, de acuerdo a las normas que expida la legislatura estatal, los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general en sus circunscripciones territoriales. Es decir, otorgan a los ayuntamientos la facultad reglamentaria que significa la capacidad de instrumentar y aplicar la ley estatal en el ámbito territorial de su municipio, a través de reglamentos y disposiciones administrativas de carácter general.

b) INTEGRACIÓN DEL AYUNTAMIENTO

En lo que respecta a la integración de los ayuntamientos la constitución estatal señala en su artículo 98: "Los Ayuntamientos serán asambleas electas por el voto popular y directo de los ciudadanos de cada Municipio. Se integrarán de la siguiente forma:

I. Un Presidente Municipal que representará el Ayuntamiento en el orden político y lo dirigirá en lo administrativo y será quien esté en primer lugar de la lista de Concejales registrados ante la Comisión Estatal Electoral.

II. Un Síndico si el Municipio tiene menos de 20 mil habitantes y dos si tiene más de este número. El o los Síndicos Municipales tendrán la Representación Jurídica del Ayuntamiento.

III. En los Municipios que tengan de 100 mil a 300 mil habitantes, el Ayuntamiento se integrará con un número de once Concejales elegidos por el principio de Mayoría Relativa y hasta cinco Regidores elegidos por el principio de Representación Proporcional. Los Ayuntamientos se integran con un número de hasta quince Concejales elegidos por el principio de Mayoría Relativa y hasta siete Regidores elegidos por el principio de Representación Proporcional.

IV. En los Municipios que tengan de 50 mil a 100 mil habitantes, el Ayuntamiento se integrará con un número de nueve Concejales elegidos por el principio de Mayoría Relativa, y hasta cuatro Regidores elegidos por el Principio de Representación Proporcional.

V. En los Municipios que tengan de 15 mil a 50 mil habitantes, el Ayuntamiento se integrará con un número de siete Concejales elegidos por el principio de Mayoría Relativa, y hasta tres Regidores elegidos por el principio de Representación Proporcional.

VI. En los Municipios que tengan menos de 15 mil habitantes, el Ayuntamiento se integrará con un número de cinco Concejales elegidos por el principio de Mayoría Relativa, y hasta dos Regidores elegidos por el principio de Representación Proporcional.

Los Concejales que integren los Ayuntamientos a que se refieren las fracciones anteriores tomarán posesión el día primero de enero del año siguiente al de su elección y durarán en su encargo tres años, no pudiendo ser reelectos para el periodo inmediato".⁵²

⁵² *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, Gobierno del Estado de Oaxaca, Secretaría de Administración, México, 1993.*

Podemos observar que la mayoría de los miembros del ayuntamiento son electos directamente, mediante el principio de votación mayoritaria relativa, y sólo un determinado número de regidores serán designados según el principio de representación proporcional, lo cual se hará considerando el número de habitantes que registre cada municipio.

c) REQUISITOS PARA SER MIEMBRO DEL AYUNTAMIENTO

Los requerimientos para ser miembro de un ayuntamiento son: ser ciudadano de la entidad, tener como mínimo 18 años de edad, ser vecino del municipio y tener un modo honesto de vivir. (Art. 101 de la Constitución Política del Estado de Oaxaca). Asimismo en el artículo 102 de dicho ordenamiento, se señala quienes no pueden ser miembros de los ayuntamientos: los militares en servicio activo ni los individuos de las fuerzas de seguridad pública del Estado, tampoco los servidores públicos del Estado o de la Federación, a menos que se separen del servicio o cargo que desempeñan noventa días antes de la elección.

d) FUNCIONES DE LOS AYUNTAMIENTOS

Al respecto los artículos 103, 104, 105 y 106 de la referida Constitución Estatal establece:

"Art. 103. Los Ayuntamientos desempeñarán dos clases de funciones: Las de Legislación para el régimen gobierno y administración del Municipio, y las de Inspección concernientes al cumplimiento de las disposiciones que dicten".

"Art. 104. Los Ayuntamientos tendrán dos periodos Legislativos, el primero se iniciará durante el primer mes de su administración y estará destinado a expedir las ordenanzas municipales que deberán contener todas las

disposiciones que requiera el régimen, el gobierno y la administración municipal. El Segundo periodo se iniciará en el mes de Junio de cada año y destinará a formular y votar el Presupuesto de Egresos Municipales que deberá regir durante el año fiscal inmediato siguiente; y a formular la Iniciativa para Impuestos especiales que presentarán ante la Legislatura del Estado, cuando la Ley General de Ingresos Municipales no comprenda algunos ramos peculiares del Municipio, que deban pagar impuestos”.

“Art. 105. Los Ayuntamientos, además de los periodos legislativos, tendrán sesiones una vez por semana, cuando menos para resolver los diversos asuntos que interesen al Municipio. Para que los Ayuntamientos puedan celebrar sesiones, es necesaria la concurrencia de más de la mitad de sus miembros. Los asuntos serán resueltos por mayoría de votos de los miembros presentes”.

“Art. 106. Los Ayuntamientos, como cuerpos colectivos, no tendrán ejercicio de jurisdicción ni facultades de autoridad directa; en el mismo caso están los Regidores. Todas las disposiciones de los ayuntamientos serán ejecutados por los Presidentes Municipales”.

e) HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL

Partiendo de las reformas a la Constitución General de la República en materia municipal, la Constitución Estatal en comento también menciona la facultad que tienen los municipios para administrar libremente su hacienda, señalando como parte de ella a las contribuciones, incluyendo las tasas adicionales que establezca la legislatura local sobre la propiedad Inmobiliaria, así como de su fraccionamiento, división, consolidación, traslado y mejora y las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. Se prevé además, en caso de ser necesario, la celebración de

convenios entre estados y municipios a fin de que los primeros se hagan cargo de la administración de dichas contribuciones. De igual manera se consideran como parte de la hacienda municipal las participaciones federales, atendiendo a las bases, montos y plazos que determinen anualmente las legislaturas estatales, así como los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo (Art. 108).

f) PARTICIPACIONES FEDERALES

Las participaciones federales son los ingresos que obtiene el municipio en razón de un porcentaje de los impuestos coordinados y especiales que se recauden en la entidad federativa a la que pertenezca el municipio y en su propia jurisdicción.⁵³

En la constitución local se establece que la legislatura del Estado será la encargada de aprobar la ley de Ingresos de los ayuntamientos, así como de revisar sus cuentas públicas (Art. 59 fracciones XIV y XVII).

g) SERVICIOS PÚBLICOS

También, la Constitución Estatal ha recogido el espíritu de las reformas y adiciones al artículo 115 que han establecido las facultades y atribuciones de los municipios, para prestar los siguientes servicios: agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abastos, panteones, rastros, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, así como aquellos otros servicios que determine la legislatura local, tomando en cuenta las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios y su capacidad administrativa y financiera. Al mismo tiempo, la constitución local prevé la posibilidad de que los municipios del

⁵³ Martínez Cabañas, Gustavo, ob. cit., pág. 155.

estado, con el acuerdo de los ayuntamientos y, en base a la ley, se podrán asociar para prestar los servicios públicos de una manera más eficaz. (Art. 94)

Con esto quedan definidas las responsabilidades de los ayuntamientos oaxaqueños sobre la función administrativa municipal.

3.3. LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE OAXACA

Una vez que han quedado definidas las responsabilidades de los ayuntamientos, prevista en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. A continuación nos enfocaremos a analizar la Ley Orgánica Municipal, en relación a los ayuntamientos, sus atribuciones e Integración de los mismos, para tener un panorama general completo de la facultad reglamentaria que tienen los municipios oaxaqueños.

Complementariamente a lo preceptuado por la Constitución General y la Constitución local, los ayuntamientos se sujetan a lo establecido por las leyes estatales de las que resulten obligaciones y derechos para los municipios; y en especial a la ley orgánica municipal, y a la ley de ingresos municipales o ley de hacienda municipal.⁵⁴

El estado de Oaxaca, además de su Constitución Política, cuenta con su respectiva Ley Orgánica Municipal, la cual rige para todos los municipios que integran la entidad, en la que faculta y obliga a los ayuntamientos a cumplir con determinadas necesidades comunes para su instalación, funcionamiento y desarrollo.

Es importante señalar que las disposiciones contenidas en las constituciones estatales, son de carácter general y contemplan la necesidad de la existencia de una ley específica que trate con mayor detalle todo lo referente al municipio, siendo esta la Ley Orgánica Municipal.

La Ley Orgánica Municipal, también llamada en algunos casos Código Municipal, tiene su fundamento en las constituciones locales, mismas que

⁵⁴ Gamis Parral, Máximo N., ob. cit., pág. 326.

son expedidas por el Congreso del Estado, por lo que se considera como un conjunto de normas jurídicas que regulan la vida del municipio, refiriéndose principalmente al

funcionamiento, facultades y obligaciones de los ayuntamientos; las facultades y obligaciones de los Presidentes Municipales, Síndicos y Regidores; la integración de comisiones y ramos de la administración municipal, cuya vigilancia estará a cargo de los integrantes del ayuntamiento, la suplencia e inhabilitación de sus miembros; la división del territorio municipal y sus poblados (Delegaciones, Agencias, etc.), los órganos auxiliares de colaboración del municipio (Consejos, etc.), las principales dependencias de la administración municipal (secretaría del ayuntamiento, tesorería municipal, etc.), los servicios públicos municipales (panteones, rastros, mercados, etc.), las condiciones para contratar, realizar empréstitos, adquirir o enajenar bienes.⁵⁵

Las leyes orgánicas municipales establecen las disposiciones para la división territorial del Estado, la forma de gobierno, integración, funciones y en específico de acuerdo a las características de cada municipio, los servicios públicos que debe prestar el gobierno municipal, así como las sanciones al cumplimiento de esta ley.

Del análisis de la Ley Orgánica Municipal del estado de Oaxaca, se desprende la idea del municipio como una institución de carácter político y administrativo, constituida por una comunidad de personas en un territorio delimitado que tiene las facultades y limitaciones que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la particular del estado y que funciona sobre la base de la propia ley orgánica municipal. Se establece de igual manera la facultad que se le otorga a los municipios

⁵⁵ Manual de Administración Municipal, pág. 15.

por medio de sus ayuntamientos de expedir el Bando de Policía y Buen Gobierno, así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Surge así para los ayuntamientos, la facultad reglamentaria apoyada en la Ley Suprema, en la Constitución estatal y en la Ley Orgánica Municipal.

a) LOS AYUNTAMIENTOS Y SUS ATRIBUCIONES

El ayuntamiento es el órgano de gobierno que administra al municipio, con objeto de lograr un desarrollo integral y equilibrado que permita a sus habitantes gozar una mejor forma de vida.

El ayuntamiento como institución pública más importante del municipio, es el principal responsable de planear, conducir, coordinar y orientar sus acciones e inversiones y de regular y fomentar las actividades que demanden el interés público, con el fin de obtener una mejoría permanente en la calidad de vida de la población que gobierna y un desarrollo integral y equilibrado que se traduzca en bienestar, convivencia y armonía de los habitantes del municipio.⁵⁶ Por otra parte la Ley Orgánica Municipal del estado de Oaxaca, al referirse al régimen de gobierno del municipio, define al ayuntamiento como el órgano de gobierno municipal, a través del cual el pueblo, en ejercicio de su voluntad política, realiza la autogestión de los intereses de la comunidad. Además—dice—no existirá autoridad intermedia entre los municipios y el gobierno del Estado (Art. 18).

En consecuencia y por disposición constitucional, el ayuntamiento es el órgano de gobierno que administra al municipio, es designado por voto

⁵⁶ *El Municipio Mexicano*, ob. cit., pág. 215.

popular directo de la población y entre él y el gobierno del Estado no debe haber ninguna autoridad intermedia; esto último debe interpretarse en el sentido de que, entre los miembros que integran los tres poderes del Estado: Legislativo, Ejecutivo y Judicial y el Ayuntamiento no debe haber ninguna autoridad.

Los ayuntamientos siempre residirán en la Cabecera Municipal, siempre y cuando el Congreso Estatal no establezca otro lugar. (Art. 33 de la Ley Orgánica Municipal).

Por otra parte, son atribuciones de los ayuntamientos, las facultades y obligaciones que derivan de la legislación federal y estatal, así como los que deriven del bando de policía y buen gobierno y la reglamentación municipal.

De acuerdo a la Ley Orgánica Municipal del estado de Oaxaca, son facultades y obligaciones de los ayuntamientos los siguientes (Art. 39):

I. Expedir y publicar su Reglamento Interior y en general los reglamentos que requiera el municipio para la organización y funcionamiento de los servicios y establecimientos públicos municipales.

II. Intervenir ante toda clase de autoridades civiles o militares, cuando por disposiciones de tipo administrativo se afecten intereses municipales.

III. Dividir o modificar la demarcación existente del territorio municipal para efectos administrativos.

IV. Otorgar con la aprobación de la Legislatura y a través del Ejecutivo, a los centros de población la categoría y denominación política que les corresponda conforme a esta Ley.

V. Contratar o concesionar obras y servicios públicos municipales, en términos de esta Ley y sus Reglamentos.

VI. Designar a los representantes Municipales en los Concejos de Colaboración Municipal, en caso de que éstos se integren.

VII. Fomentar las actividades deportivas.

VIII. Solicitar la expropiación de bienes por causa de utilidad pública.

IX. Nombrar al Secretario y al Tesorero y demás Funcionarios del Ayuntamiento, a propuesta del Presidente Municipal y removerlos por causa justificada.

X. Administrar libremente su hacienda y los bienes destinados al servicio público municipal.

XI. Formular y remitir al Congreso Local, para su aprobación, el primer día hábil del mes de Julio de cada año su presupuesto de Ingresos, aprobar el proyecto de cuenta pública que le presente el Tesorero Municipal, remitiendo ésta, en la fecha antes señalada, al Congreso Local para su revisión.

XII. Aprobar el presupuesto anual de egresos, con base en sus bienes disponibles.

XIII. Adquirir bienes en cualquiera de las formas previstas por la ley.

XIV. Acrecentar los bienes patrimoniales, los valores sociales y culturales.

XV. Auxillar a las Autoridades Sanitarias en la aplicación de las disposi-

ciones relativas.

XVI. Proveer en la esfera administrativa todo lo necesario para la creación y sostenimiento de los servicios públicos municipales.

XVII. Promover y auxiliar al cumplimiento y ejecución de los planes nacionales y estatales de Desarrollo Urbano.

XVIII. Participar en el ámbito de sus competencias, en los términos de las Leyes Federales y Estatales de la materia, y en coordinación con la Federación y el Estado, en la planeación regulación del desarrollo de los Centros Urbanos Involucrados en procesos de conurbación.

XIX. Formular, aprobar, y administrar la zonificación y el plan de desarrollo urbano municipal, en los términos de las leyes federales y estatales relativas.

XX. Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales y zonas ecológicas, así como controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, e instrumentar programas de reforestación.

XXI. Intervenir de acuerdo con las leyes federales y estatales de la materia, en la regulación de la tenencia de la tierra urbana.

XXII. Expedir los reglamentos y disposiciones administrativas a que se refiere la fracción V del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

XXIII. Publicar el Plan de Desarrollo Urbano y las declaratorias de provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios.

- XXIV. Someter a consulta pública el Plan Municipal de Desarrollo Urbano.
- XXV. Celebrar convenios con las autoridades estatales para la ejecución y operación de obras, la prestación de servicios públicos, o la asunción de atribuciones que correspondan a aquellas.
- XXVI. Contratar empréstitos con la aprobación de la Legislatura.
- XXVII. Autorizar transferencias de Partidas Presupuestales.
- XXVIII. Vigilar que el Tesorero y demás manejadores de valores municipales caucionen su manejo.
- XXIX. Crear las dependencias necesarias para el despacho de los negocios de orden administrativo y la atención de los servicios públicos.
- XXX. Crear y reglamentar el funcionamiento de las juntas de vecinos dentro del Municipio.
- XXXI. Celebrar convenios por la seguridad social de sus trabajadores con instituciones de la materia, federales o estatales.
- XXXII. Prevenir y combatir, en auxilio de las autoridades competentes, el alcoholismo, la prostitución, la afición a las drogas y toda actividad que implique una conducta antisocial.
- XXXIII. Cumplir y hacer cumplir las disposiciones legales en materia de cultos y concejos de tutela.
- XXXIV. Designar a los miembros de las Comisiones de Planificación y Desarrollo, en casos de que éstas sean creadas.

XXXV. Aceptar herencias, legados y donaciones que se hagan al Municipio.

XXXVI. Fomentar las actividades económicas en el Municipio.

XXXVII. Conceder licencias y permisos.

XXXVIII. Reglamentar los espectáculos públicos y vigilar que se desarrollen conforme a las normas establecidas.

XXXIX. Formular la estadística municipal.

XL. Auxiliar en sus funciones a las Autoridades Federales y Estatales cuando así lo soliciten.

XLI. Designar la oficialidad, la gendarmería y los empleados de ésta, excepto en los casos en que la Cabecera Municipal sea la Capital del Estado.

XLII. Cuidar el embellecimiento de los centros de población, monumentos arqueológicos y de los lugares de atracción turística.

XLIII. Establecer y regular el funcionamiento de asilos, albergues, casas de cuna, guarderías infantiles, escuelas, Consejo de Tutela y proveer lo conducente para su sostenimiento.

XLIV. Dotar de panteón a los centros de población que excedan de 300 habitantes.

XLV. Designar ante el Poder Judicial Estatal al Juez Menor o al Alcalde Municipal.

XLVI. Crear Tribunales Contenciosos municipales.

XLVII. Rendir por conducto de su Presidente, a la población un informe anual detallado sobre el Estado que guarden los negocios municipales.

XLVIII. Conceder licencia a sus miembros hasta por treinta días.

XLIX. Municipalizar en su caso, si las circunstancias lo permiten, mediante el procedimiento respectivo los servicios públicos municipales cuando estén a cargo de particulares, y

L. Los demás que les señalen las Leyes y Reglamentos.⁵⁷

Estas atribuciones son las que pueden ejercer las autoridades municipales como cuerpo colegiado, esto es, el ayuntamiento en pleno; sin embargo, cada uno de los miembros integrantes de éste, en lo individual, es sujeto de obligaciones y cuentan con sus propias facultades.

La Ley Orgánica Municipal, como lo hemos señalado, está basada en la Constitución local y es expedida por el congreso estatal para establecer las bases de integración, organización y funcionamiento de los municipios.

En tal sentido la importancia de una ley orgánica municipal radica en el esquema de organización y funcionamiento del ayuntamiento y de los principales órganos políticos y administrativos del municipio, de hecho constituye el deber ser de múltiples actos de gobierno.

⁵⁷ Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, Gobierno del Estado de Oaxaca, Secretaría General de Gobierno, Centro de Estudios Municipales, México, 1993.

b) INTEGRACIÓN DEL AYUNTAMIENTO

Como ya se definió con anterioridad, el ayuntamiento es el órgano de gobierno municipal caracterizado por ser un cuerpo colegiado y deliberante, de elección popular, encargado de la administración del municipio. Ahora bien "son autoridades municipales todos los miembros del ayuntamiento, tanto en pleno como en el ejercicio individual de sus atribuciones. Esta categoría de autoridad la adoptan con base a que han sido nombrados por el pueblo a través del sufragio directo, es decir, son representantes populares responsables del gobierno de la localidad. No hay que confundir a la autoridad con el funcionario municipal, a este último no lo elige el pueblo sino que recibe su nombramiento del ayuntamiento, en forma directa o a través del presidente municipal, con el propósito de que realice tareas propias de la administración municipal".⁵⁸

Así pues el ayuntamiento está integrado por el Presidente Municipal que lo representa y tiene a su cargo la acción ejecutiva; el Síndico, que tiene la representación del ayuntamiento para todos los asuntos y actos jurídicos y lleva el control de la hacienda pública municipal; los regidores, que reciben una o varias comisiones para vigilar, en nombre de la población, la ejecución de las acciones relacionadas con el bienestar y desarrollo integral del municipio.

Estas autoridades integrantes del ayuntamiento duran en su cargo tres años y no podrán ser reelectas para el período inmediato.

Por otra parte cuando los miembros del ayuntamiento se reúnen en sesión de trabajo, se constituyen en el cabildo, que es el cuerpo colegiado que toma las decisiones del gobierno municipal.

⁵⁸ Martínez Cabañas, Gustavo, ob. cit., pág. 172.

La palabra cabildo viene del latín *capitulum*, con lo que se designaba al cuerpo de eclesiásticos de una Iglesia. En algunas ocasiones se designaba con esta palabra el ayuntamiento o a la junta celebrada por el cabildo, y también a la sala donde se celebra. Por lo tanto, cabildo significa cuerpo o corporación o junta de capitulares, bien sean éstos civiles o eclesiásticos.⁵⁹

En la actualidad el cabildo se forma cuando en sesión de trabajo se reúnen todos los integrantes del ayuntamiento; en esta sesión de cabildo, el cuerpo colegiado toma las decisiones del gobierno municipal; ejemplo: se discuten o se aprueban los planes, programas, proyectos, el presupuesto de egresos, el bando de policía y buen gobierno. Una de sus funciones importantes es que expiden reglamentos, circulares y disposiciones administrativas que se aplican dentro del municipio.

Es frecuente identificar al ayuntamiento con el nombre de cabildo; esto responde al hecho de que como el gobierno municipal es un cuerpo colegiado, para emitir decisiones es necesario deliberar y discutir los distintos aspectos de la vida local a los que se enfrentan. Esas deliberaciones y discusiones se llevan a cabo en reuniones denominadas sesiones de cabildo. Las sesiones pueden ser públicas o privadas y se realizan en un salón exclusivo para ese objeto, localizado generalmente en el interior del palacio municipal y al que se le denomina sala o salón de cabildos.

Las sesiones de cabildo pueden ser ordinarias o extraordinarias; las sesiones ordinarias deberán celebrarse por lo menos una vez a la semana. Las sesiones extraordinarias se realizarán cuando la urgencia del caso lo amerita.⁶⁰

⁵⁹ Ochoa Campos, Molsés, "El cabildo", *Revista Planeación y Desarrollo Municipal*, citado por Hernández Gaona Pedro E., en *Derecho Municipal*, UNAM, México, págs. 35-36.

⁶⁰ Martínez Cabañas, Gustavo, ob. cit., pág. 172.

Sobre este particular, es de importancia destacar que son excepcionales los ayuntamientos que se reúnen con estricta periodicidad, por lo que no hay regularidad en la celebración de sesiones ordinarias. Por la forma y las causas en las que se desarrollan y originan las reuniones de cabildo, en la gran mayoría de los municipios del país, éstas generalmente son de carácter extraordinario. Lo más recomendable y saludable tanto política, como administrativamente, es que se incorporen en el bando de policía y buen gobierno o en el reglamento interior del ayuntamiento, las disposiciones que obliguen a reuniones periódicas de éste y a sancionar a los regidores que no asistan a las mismas. Son muy pocos los municipios en los que se cumple con esta obligación y son muchos en los que se omite reglamentariamente, así como también, son más los municipios que carecen de la reglamentación en la que se podría incorporar tal señalamiento.

Como ya lo apuntamos, el ayuntamiento reside en la cabecera municipal, ésta se considera la principal localidad del territorio del municipio y, en muchas ocasiones, es calificada de manera informal como capital del mismo, precisamente, porque en ella se asienta el órgano superior de gobierno: el ayuntamiento.

Sin embargo, es oportuno señalar de nuevo que en las demás comunidades dispersas en el territorio municipal, con cierta importancia demográfica, hay representantes del ayuntamiento que son electos popularmente por los habitantes de la comunidad o nombrados por el propio ayuntamiento que, en la generalidad de los casos, duran en su cargo tres años, pudiendo ser removidos en cualquier tiempo por causas justificadas.

Dichos representantes asumen el papel de auxiliares del ayuntamiento para todos los asuntos de responsabilidad de éste en sus comunidades. Estas autoridades municipales son: los agentes municipales, agentes de policía y los delegados, éstos últimos son designados libremente y removi-

dos por el Presidente Municipal y funcionan únicamente en las Cabeceras Municipales.

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

c) EL PRESIDENTE MUNICIPAL

El Diccionario Jurídico Mexicano define al Presidente Municipal como:

la persona electa popularmente, que forma parte integrante de un ayuntamiento presidiéndolo y representándolo en los aspectos político y administrativo. Constituye, además, el órgano ejecutor de las decisiones del ayuntamiento.⁶¹

Otra definición nos dice:

es un funcionario público, electo por votación popular directa, que ejecuta las disposiciones y acuerdos del H. Ayuntamiento y tiene su representación legal y administrativa.⁶²

De estas dos definiciones, que prácticamente son similares, se puede observar que el presidente municipal al mismo tiempo que es miembro del ayuntamiento, es el representante político y administrativo del mismo. Es

⁶¹ *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Porrúa, México, 1988, pág. 2509.

⁶² *El Municipio Mexicano*, ob. cit., pág. 219.

también el responsable de ejecutar las decisiones y los acuerdos del propio ayuntamiento con base en los criterios y las políticas establecidas por éste; situación que lo coloca como el encargado de realizar la administración del municipio; como sucede en cualquier órgano público o privado, se requiere de un representante para administrar el negocio, establecimiento o empresa, en este caso lo es el presidente municipal.

En síntesis el Presidente Municipal es el encargado de dirigir y representar política y administrativamente al municipio; y como órgano ejecutivo debe cumplir con las disposiciones y acuerdos del ayuntamiento.

Para cumplir con dichas responsabilidades, la Ley Orgánica Municipal, señala las facultades y obligaciones que tiene el Presidente Municipal, y son: (Art. 43)

I. Cumplir y hacer cumplir esta Ley, los Reglamentos, las resoluciones del Ayuntamiento y las Ordenanzas Municipales.

II. Convocar y presidir las sesiones del Ayuntamiento teniendo voz y voto para tomar parte en las discusiones, y voto de calidad en caso de empate.

III. Proponer al Ayuntamiento los nombramientos del Secretario y Tesorero.

IV. Ordenar la publicación de Reglamentos y demás disposiciones de observancia general y las concernientes al Municipio.

V. Vigilar que las dependencias administrativas municipales se integren y funcionen en forma legal.

VI. Vigilar el funcionamiento de las Comisiones Municipales y de los Concejos de Colaboración que en su caso se integran, dentro de la jurisdicción del Municipio.

VII. Designar a la persona que deba sustituirlo en las sesiones del Ayuntamiento.

VIII. Nombrar y remover a empleados y funcionarios cuya designación no sea privativa del Ayuntamiento.

IX. Dirigir y vigilar el funcionamiento de los servicios públicos municipales y la aplicación de los reglamentos y bandos municipales correspondientes.

X. Dar cumplimiento en la esfera de su competencia a los planes nacional y estatal de desarrollo urbano.

XI. Someter a nombre del Ayuntamiento al Ejecutivo Estatal, la aprobación del Plan Municipal de Desarrollo y la declaratoria de provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios.

XII. Dirigir y supervisar el cumplimiento del Plan Municipal de Desarrollo Urbano.

XIII. Disponer de la Policía Municipal para asegurar cuando las circunstancias lo demanden, las garantías individuales, la conservación del orden y la tranquilidad pública.

XIV. Vigilar la recaudación en todas las ramas los fondos de la Hacienda Pública Municipal, cuidando que la inversión de los fondos municipales se hagan en estricto apego al presupuesto y a las leyes correspondientes.

XV. Resolver sobre las peticiones de los particulares en materia de permisos para el aprovechamiento de las vías públicas con aprobación del Cabildo, las que, de concederse, tendrán siempre el carácter de temporales y revocables y nunca serán gratuitas.

XVI. Vigilar el cumplimiento de las disposiciones del artículo 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las Leyes Reglamentarias, con aprobación del Cabildo.

XVII. Solicitar autorización del Ayuntamiento para ausentarse del Municipio por más de quince días.

XVIII. Rendir a los habitantes del municipio en sesión solemne dentro de los primeros quince días del mes de diciembre de cada año, un Informe pormenorizado del estado que guarda la Administración Municipal.

XIX. Vigilar la conducta oficial de los empleados del Municipio, corregir oportunamente las faltas que observe y hacer del conocimiento de la Autoridad correspondiente las que a su juicio puedan constituir la comisión de un delito.

XX. Tener a su cargo el Registro Civil de la Cabecera Municipal en los términos del Código Civil vigente.

XXI. Conceder y expedir licencias para el funcionamiento de comercios, espectáculos, bailes y diversiones públicas en general y de establecimientos que expendan bebidas alcohólicas los que se sujetarán a lo dispuesto en el Código Sanitario, con aprobación del Cabildo.

XXII. Prestar a las Autoridades Administrativas Judiciales el auxilio que soliciten para el cumplimiento de sus atribuciones.

XXIII. Autorizar los libros que se relacionen con la Administración Municipal, firmando y sellando la primera y última hoja.

XXIV. Autorizar los documentos de compra-venta de ganado y las licencias para degüello.

XXV. Informar mensualmente a la población de los ingresos y egresos de la hacienda municipal.

XXVI. Las demás que le señalen las Leyes Federales, Estatales y los Reglamentos Municipales.

XXVII.* Crear en el primer periodo de su gestión administrativa un organismo que se denominará sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, cuyo objetivo municipal será la asistencia social, entendida como el pilar del desarrollo integral del individuo como tal, como parte de una familia o como miembro de su comunidad y además en su relación con el medio ambiente.

Con la aprobación del Ayuntamiento y para el efecto indicado dictará los acuerdos conducentes para la integración y funcionamiento, así como para proveerlo de los recursos necesarios, observándose lo que dispongan las ordenanzas municipales al respecto.⁶³

En suma, se concluye que el Presidente Municipal, es un funcionario público que tiene a su cargo múltiples ocupaciones y responsabilidades, toda vez que es el encargado de dirigir y representar política y administrativamente al municipio, además de ser uno de los principales ejecutores de los acuerdos del ayuntamiento.

d) EL SÍNDICO MUNICIPAL

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

* Esta última fracción se adicionó al artículo 43 por Decreto de la Quincuagésima Legislatura del 3 de mayo de

⁶³ Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, ob. cit.

síndico municipal es el funcionario responsable de la atención de los asuntos jurídicos y del control de la hacienda pública municipal. El síndico municipal ha sido una figura de una gran tradición en la historia de México.⁶⁴

Así pues, el segundo miembro del ayuntamiento en orden de importancia es el síndico procurador municipal o síndicos municipales, cuando existe más de uno. Es responsable de vigilar los aspectos financieros del ayuntamiento, representarlo jurídicamente en los litigios o asuntos en los que la autoridad municipal tome parte, procurar los intereses municipales y, ocasionalmente, realizar funciones de ministerio público en los municipios donde no exista éste, o como auxiliar de estas funciones en caso de que exista.

La Ley Orgánica Municipal establece que el síndico tendrá las siguientes facultades y obligaciones: (Art. 48).

- I. Procuración, defensa y promoción de los intereses municipales.
- II. La representación jurídica del Ayuntamiento en litigios en que éste sea parte y en la gestión de los negocios de la Hacienda Municipal.
- III. La vigilancia de la aplicación del presupuesto.
- IV. Asistir a las visitas de inspección que se hagan a la Tesorería.
- V. Vigilar que con oportunidad se presente al Congreso Local la cuenta pública.

⁶⁴ Hernández Gaona, Pedro E., ob. cit., pág. 39.

VI. Legalizar la propiedad de los bienes municipales e intervenir en la formulación y actualización de los inventarios de bienes muebles e inmuebles del municipio, procurando que se establezcan los registros administrativos necesarios para su control y vigilancia.

VII. Asistir a las sesiones del Ayuntamiento y participar en las discusiones con voz y voto.

VIII. Presidir aquellas comisiones para las cuales sea previamente designado.

IX. Asociarse a las comisiones, cuando se trata de dictámenes o resoluciones que afecten a todo Municipio.

X. Fungir como Agente del Ministerio Público en los casos en que en el Municipio no exista éste o como auxiliar de estas funciones en caso de que existan.

XI. Revisar y firmar los cortes de caja de la Tesorería Municipal, y

XII. Las demás que le conceda o le imponga la Ley, Reglamento o el Ayuntamiento.

El síndico municipal al igual que las demás autoridades municipales, es electo popularmente por el término de tres años, sin que tenga la posibilidad de reelegirse para el periodo inmediato. Así lo establece el artículo 115 constitucional.

Esta autoridad, tanto en pleno como en el ejercicio individual de sus atribuciones, tiene una gran importancia, ya que en las sesiones del ayuntamiento participa en las discusiones con voz y voto, y tiene a su cargo la atención de los asuntos jurídicos y la vigilancia de los aspectos

financieros del ayuntamiento. Asimismo en algunos casos funge como representante de la sociedad, es decir, como agente del Ministerio Público en los municipios donde no exista este funcionario, o como auxiliar de estas funciones en caso de que exista.

En suma, el síndico municipal, es el representante jurídico del Ayuntamiento, es el representante de los intereses sociales del Municipio.

e) LOS REGIDORES MUNICIPALES

Finalmente, se encuentran los regidores que también asumen un doble papel en su calidad de autoridad municipales. El primero, al formar parte del ayuntamiento y participar en las decisiones que éste toma en pleno. Y el segundo, como titulares responsables de las comisiones formadas para atender las distintas ramas de actividad pública que afectan y determinan la vida municipal señaladas en la ley orgánica municipal.

En cualquier municipio, el regidor desempeña funciones de suma importancia, ya que tiene a su cargo una o varias comisiones que tienen como propósito el bienestar de la población.

Así pues, los regidores son órganos del gobierno municipal que administran distintas ramas del municipio, tales como la de los servicios públicos, mercados, rastros, espectáculos, cementerios, tesorería, y en caso de falta del presidente municipal pueden realizar la suplencia.

Es de hacer notar que el número de regidores varía por la importancia del municipio, o por sus características económicas y urbanas, o por el número de habitantes; por lo que cada municipio cuenta con un número de regidores de acuerdo con sus necesidades. También es importante mencionar que los regidores como integrantes del Ayuntamiento no tie-

nen facultades de Gobierno en forma individual, pues ésta queda delegada al Presidente Municipal; sin embargo, deben cumplir las comisiones que les señale el Ayuntamiento.

Las facultades y obligaciones de los regidores de acuerdo con el art. 47 de la Ley Orgánica Municipal de Oaxaca son:

I. Asistir puntualmente a las sesiones del Ayuntamiento participando de las discusiones con voz y voto.

II. Desempeñar las comisiones que les encomiende el Ayuntamiento, informando a éste sus resultados.

III. Proponer al Ayuntamiento los acuerdos que deban dictarse para el mejoramiento de los servicios municipales cuya vigilancia les haya sido encomendada.

IV. Vigilar los ramos de la administración que les encomiende el Ayuntamiento, informando periódicamente de sus gestiones.

V. Suplir en sus faltas temporales al Presidente Municipal, en el orden de preferencia que éste determine.

VI. Concurrir a las ceremonias cívicas y a los demás actos a que fueren citados por el Presidente Municipal, y

VII. Los demás que les otorguen la Ley y sus Reglamentos

Los Regidores Municipales ejercen funciones que les encomienda el Ayuntamiento, toman parte con voz y voto en las sesiones ordinarias y extraordinarias del cabildo, pero no tienen facultades ejecutivas. Sin

embargo, los regidores desempeñan funciones de suma importancia, ya que tienen a su cargo una o varias comisiones que tienen como propósito el bienestar de la población.

Cabe hacer mención, que aparte del Presidente Municipal, síndicos y Regidores, también forman parte del ayuntamiento los funcionarios y personal técnico y administrativo que le auxilian en el cumplimiento de sus funciones. Así tenemos los servidores públicos superiores municipales, estos funcionarios son designados por el ayuntamiento, a propuesta del presidente municipal, ocupan cargos de primer nivel en la organización municipal y dependen directamente del presidente municipal.

Estos son entre otros: el secretario del ayuntamiento, el tesorero municipal, el encargado de oficina mayor, el encargado de desarrollo urbano y ecología, el encargado de la seguridad pública.

Es de hacer notar que estos funcionarios no son electos directamente por el pueblo; además, sí pueden continuar en su puesto, siempre y cuando el presidente municipal que inicia su periodo los proponga al nuevo ayuntamiento.

Por otra parte tanto el Presidente Municipal como los Regidores y Síndicos, deberán ser capacitados para ejercer sus cargos durante el periodo a que fueron electos, en virtud de que en la actualidad se ha visto que estas autoridades no desempeñan sus actividades como lo señalan las Leyes Federales, Estatales y Reglamentos Municipales. Ahora bien se ha dicho que los Regidores y Síndicos, son de elección popular, cosa que en la realidad se ha visto que el único electo popularmente es el Presidente Municipal. Además se establece que debe haber suplentes de estas autoridades y realmente dichos suplentes no existen.

CAPÍTULO IV

CAPÍTULO IV

FACULTAD REGLAMENTARIA DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE OAXACA

Así como el Estado Federal y las entidades federativas poseen un sistema jurídico en el que fundan su existencia y regulan tanto la estructura orgánica de sus gobiernos, como la convivencia social en el ámbito de sus respectivas competencias, también el municipio requiere un orden normativo, que viene a ser su cuarto elemento constitutivo. Toda vez que, para que el gobierno municipal sea legítimo, debe sustentarse en el derecho, y más aún, para que el municipio exista como tal, es necesario que se cree o esté reconocido y se organice en los términos previstos en el derecho, de ahí que éste sea un elemento esencial para la existencia de cualquier municipio.

En tal sentido Agustín Gasca Pliego dice: "En este ámbito y nivel de gobierno, el derecho es un elemento insustituible de cohesión social que regula tanto la existencia jurídica de la entidad como la integración atribución y funcionamiento del gobierno municipal, así como su relación con la comunidad y la vida vecinal de sus habitantes".⁶⁵

⁶⁵ Gasca Pliego, Agustín, "El Municipio y los avances de la Reglamentación Municipal", *Revista Bimestral del Centro Nacional de Estudios Municipales*, enero-febrero 1987, núm. 13, págs. 37-38.

Ahora bien, el marco normativo del municipio mexicano está conformado por la Constitución General de la República, por la Constitución Particular del Estado y por la Ley Orgánica Municipal; los dos últimos ordenamientos fueron reformados con posterioridad a la reforma del 115 constitucional, para adecuarlos a las disposiciones innovadoras de este precepto.

La reforma al artículo 115 constitucional es en sí misma un avance significativo, ya que el nuevo texto en su fracción segunda precisa facultades reglamentarias a los ayuntamientos e induce a las legislaturas de los estados a dictar "Bases Normativas" para que a partir de ellas los ayuntamientos expidan los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Ahora bien, en el caso del Estado de Oaxaca, la Constitución particular en su artículo 94 reformado dispone que: "Los Ayuntamientos poseerán facultades para expedir, de acuerdo con las bases normativas establecidas por la Legislatura Local, los Bandos de Policía y buen gobierno y los Reglamentos, Circulares y Disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones".

Los artículos 103 y 104 del mismo ordenamiento, al referirse a las atribuciones del ayuntamiento señalan que:

Art. 103. Los Ayuntamientos desempeñarán dos clases de funciones: Las de legislación para el régimen gobierno y administración del Municipio, y las de inspección concernientes al cumplimiento de las disposiciones que dicten.

Art. 104. Los Ayuntamientos tendrán dos periodos Legislativos, el primero se iniciará durante el primer mes de su administración y estará destinado

a expedir las ordenanzas municipales que deberán contener todas las disposiciones que regulere el régimen, el gobierno y la administración municipal. El segundo periodo se iniciará en el mes de junio de cada año y destinará a formular y votar el Presupuesto de Egresos Municipales...

De los anteriores preceptos se desprende que en concordancia con la Constitución General de la República, la particular del estado, reconoce a los ayuntamientos la facultad reglamentaria; por otra parte –según hemos dicho–, dentro del marco jurídico que rige la vida de los municipios, la Ley Orgánica Municipal es un ordenamiento fundamental, y en su artículo 39, fracción primera, se reitera de manera singular la facultad que los ayuntamientos poseen en materia legislativa.

Así pues, la facultad reglamentaria de los ayuntamientos se encuentra contemplada en la Constitución General de la República, en la particular del Estado y en la Ley Orgánica Municipal, teniendo como límite principal, apearse a las facultades que reconoce la ley a este nivel de gobierno.

La Facultad Reglamentaria significa para los ayuntamientos, según Gustavo Quiroga Leos, "...la capacidad de instrumentar y aplicar las leyes federales y estatales en el ámbito territorial de su municipio, a través de reglamentos y disposiciones administrativas".⁶⁶

Por lo anterior, debemos entender por facultad reglamentaria la posibilidad que tienen los ayuntamientos de traducir las leyes federales y estatales en medidas administrativas más claras y sencillas adecuadas al municipio.

Ahora bien, la concreción de una facultad reglamentaria a favor de los ayuntamientos se hizo explícita en el artículo 115 reformado de la Consti-

⁶⁶ Quiroga Leos, Gustavo, *Manual de Reglamentación Municipal*, pág. 18.

tuclón General de la República, al establecer en su fracción II 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".

A partir de esta disposición constitucional quedan asentadas las bases jurídicas de la facultad reglamentaria. Esto significa que cada ayuntamiento debe elaborar y expedir el Bando de Policía y Buen Gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de acuerdo con las normas contenidas en la Constitución Política del Estado, en la Ley Orgánica Municipal, en la Ley de Hacienda Municipal y en otras leyes de aplicación municipal.

Por lo tanto y en virtud de las nuevas atribuciones contenidas en el artículo 115 Constitucional, creemos conveniente, necesario y urgente realizar una intensa tarea de reglamentación para que la transferencia de atribuciones se efectúe plenamente, ya que reglamentar significa para el municipio ejercer sus facultades.

El reglamento general es para el municipio lo que la constitución local es para el estado y la Constitución Política para la nación. Aprobar el reglamento general no es un simple acto administrativo, es un acto eminentemente político, por el cual el municipio reconoce su nuevo poder, y se compromete, pueblo y gobierno, a asumirlo y ejercerlo. Al aprobar su reglamento general, el municipio se capacita políticamente para asumir el poder.

Es por eso que en esta etapa de Reforma Municipal, la primera tarea que surge, es que los ayuntamientos elaboren y aprueben su reglamento

general en el que incorporen las atribuciones que les otorga el artículo 115 constitucional.

Hoy por hoy nos damos cuenta que sólo el gobierno a nivel federal y estatal, en términos generales, poseen una administración pública institucionalizada y con cuerpos de funcionarios capacitados y experimentados que hacen posible la acción gubernamental eficiente y racional. En cambio, en el nivel del gobierno municipal, muchos municipios no tienen aún una estructura institucional. La razón es debido tal vez a la ausencia de una administración pública sólida en la mayoría de los municipios. Toda vez que cuando cambian las autoridades no queda continuidad en las acciones. Ello significa que aún no se ha logrado en muchos municipios, establecer instituciones capaces de preservar y acumular el patrimonio administrativo y político del municipio y de su ayuntamiento.

De esta forma nos hemos dado cuenta que, con excepción de algunos municipios desarrollados, cada nuevo equipo de gobierno, al tomar el poder tiene que iniciar su aprendizaje, tiene que formar sus propios archivos, sus propios métodos de trabajo, formar su nuevo personal administrativo; y cuando ya está entrenado para gobernar y administrar decorosamente, se le termina su periodo de tres años y entra un nuevo equipo que, a su vez, tiene que partir casi de cero. Por ello, el reglamento es el medio idóneo que perfecciona las reglas de la organización política. Expresa el consenso y el compromiso de los diferentes sectores sociales del municipio para asumir las nuevas atribuciones bajo determinadas reglas. Es la forma como el municipio asume su nuevo poder de manera ordenada. Permite a la comunidad municipal exigir a sus autoridades que ejerzan efectivamente las nuevas atribuciones. Evita que la autoridad ejerza ese poder arbitrariamente.

Para que el gobierno municipal se convierta en promotor del desarrollo,

es necesario que se transforme en una institución fuerte y con personalidad propia, tal como lo son los gobiernos estatal y federal.⁶⁷

Es por ello que proponemos que por lo menos en los 570 municipios que componen el Estado de Oaxaca, cuenten con una reglamentación municipal básica tales como un Bando Municipal; un Reglamento Interior del Ayuntamiento y un Reglamento de Gobierno, mismos que analizaremos a continuación.

⁶⁷ *Historia del Municipio en México*, ob. cit., pág. 81.

4.1. BANDO MUNICIPAL

El instrumento jurídico por excelencia que utilizan cotidianamente los ayuntamientos para dirigir las acciones del gobierno y su relación con los miembros de la comunidad y de la sociedad municipal en su conjunto, es el Bando Municipal o Bando de Policía y Buen Gobierno que, desde la instauración del Municipio en América fue la principal "Ordenanza" de los ayuntamientos, su naturaleza es de carácter político, social y administrativo, en él se conjugan los principales elementos para regular el gobierno de la comunidad, desde las disposiciones que caracterizan los valores municipales como son el Lema y el Escudo, hasta otros ordenamientos que regulan el ejercicio de los derechos y obligaciones de los habitantes del Municipio.

El Bando Municipal es el más importante de los reglamentos municipales, pues representa para el ayuntamiento un instrumento fundamental de gobierno municipal. Es un elemento político y normativo para conducir las relaciones entre las autoridades municipales y la ciudadanía.

Bando, en su acepción gramatical y jurídica significa "anuncio público de una cosa: edicto, mandato o ley que se publica solemnemente".

El Bando de Policía y Buen Gobierno o Bando Municipal, -dice un folleto del Centro Estatal de Desarrollo Municipal del Estado de Veracruz-, "es el conjunto de disposiciones de carácter reglamentario y administrativo que regulan la organización política y administrativa de los municipios, las obligaciones de sus habitantes y vecinos, así como las competencias de la autoridad municipal para mantener la seguridad pública en su jurisdicción.

Por otra parte el Diccionario Jurídico Mexicano, lo define como

"el ordenamiento de carácter general que expiden las autoridades administrativas para preservar el orden, la seguridad y la tranquilidad públicos. Regula las actividades de la administración y de los particulares para asegurar esos objetivos, previendo las sanciones administrativas que corresponda aplicar a los infractores del mismo".⁶⁸

Sintetizando podemos señalar que el Bando Municipal, es el conjunto de normas administrativas que regulan el funcionamiento de la administración pública municipal y sus relaciones con la comunidad.

Esta importante norma municipal debe contener un conjunto de disposiciones que regulen la vida pública municipal, el ejercicio de los derechos y obligaciones de los habitantes y las normas administrativas que garanticen la tranquilidad y seguridad en el municipio.

Los contenidos de los Bandos Municipales varían de acuerdo con los Ayuntamientos que los expiden, por lo que no se puede hablar de un modelo único, pero sí podrán referirse las principales materias que tiene como objeto regular, tales como: La división política del Municipio y la adscripción en cada una de sus jurisdicciones de una autoridad auxiliar; las determinaciones acerca de la población municipal en su carácter de habitantes, vecinos y ciudadanos principalmente; las bases generales de la Integración del Gobierno y la administración municipal; las bases normativas para la organización de materias propias del municipio, tales como la hacienda, el desarrollo de los centros de población y los servicios públicos; las disposiciones generales encaminadas a regular las actividades productivas, agrícolas, comerciales y de servicios de los ciudadanos,

⁶⁸ *Diccionario Jurídico Mexicano*, ob. cit., pág. 2752.

y los ordenamientos en materia de seguridad pública con una serie de reglas que previenen la comisión de delitos de carácter administrativo que pudieran afectar la higiene, seguridad y estabilidad social del municipio.⁶⁹

Siguiendo la importancia de este Bando en una relación directa con la pirámide jurídica puede aseverarse que en él se encuentran elementos orgánicos y de garantías sociales y económicas con lo cual se verifica el principio de legalidad del gobierno municipal ya que en última instancia, el Bando está extendiendo el conjunto de ordenamientos que emanan de las Constituciones General de la República y las correspondientes a los estados.

El Bando Municipal ofrece a las autoridades municipales un espacio para la regulación creativa y legal de diferentes aspectos de la vida municipal.⁷⁰

Los Bandos pueden referirse a las materias que hemos enunciado o bien pueden contemplarse aquellas que surjan de las condiciones y necesidades específicas de cada municipio. Pero siempre tomar en cuenta que el *Bando Municipal tiene una importancia fundamental, ya que es el principal instrumento legal para el funcionamiento del gobierno municipal.*

⁶⁹ Pontífes Martínez, Arturo, *La facultad reglamentaria de los ayuntamientos en el gobierno y la administración municipal*, Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, México, 1988, pág. 56.

⁷⁰ *Idem.*

4.2. REGLAMENTO INTERIOR DEL AYUNTAMIENTO

Además del Bando Municipal, los ayuntamientos deben expedir reglamentos sobre los diferentes aspectos de la vida municipal.

Según el Manual de Reglamentación Municipal,

el reglamento es una colección ordenada de reglas y preceptos que se da para la ejecución de una ley o para el régimen de una corporación, dependencia u otro servicio.

En el mismo sentido puntualiza que

el reglamento es un cuerpo normativo expedido por la autoridad administrativa para dar bases explícitas respecto a la aplicación o ejecución de una ley.⁷¹

Sin embargo el mismo manual señala que *en caso de los reglamentos expedidos por los ayuntamientos se está ante el caso de reglamentos autónomos, derivados del ejercicio de una facultad reglamentaria que se encuentra expresamente en la fracción II del artículo 115 constitucional.* Ante esta peculiaridad es necesario distinguir al reglamento municipal de otros cuyo origen es alguna instancia administrativa.

Según el Diccionario Jurídico Mexicano en su primera versión "Es una norma de carácter general, abstracta e impersonal, expedida por el titular del Poder Ejecutivo, con la finalidad de lograr la aplicación de una ley previa".⁷²

⁷¹ Manual de Reglamentación Municipal, ob. cit.

⁷² Diccionario Jurídico Mexicano, ob. cit., pág. 2751.

Esta interpretación es producto del artículo 89 constitucional que prevé la facultad reglamentaria del Presidente de la República para "proveer" en la esfera administrativa, la observancia, exacta de la ley.

De ahí que la facultad reglamentaria, sea atribuida en primera instancia al Ejecutivo con una naturaleza de interpretación administrativa de la ley.

Hasta aquí se comprende la función de un reglamento como norma que complementa o amplía la ley en una relación intrínseca que determina linealmente el carácter del reglamento en función de cualquier cambio o adecuación de dicha ley.

Los reglamentos municipales no están sujetos a la facultad reglamentaria del Ejecutivo, debido a las disposiciones señaladas en la fracción II del actual artículo 115 constitucional que otorgan facultades propias en la materia en favor de los Ayuntamientos.

De ahí que autores como Quiroga Leos citado anteriormente se inclinan a definir los reglamentos municipales como "Autónomos" y otros cuestionen dicho carácter en tanto que su contenido es posible por las "bases normativas" que establecen para el efecto reglamentario las Legislaturas Locales.

Sin pretender abordar esta cuestión, aquí se retomarán solamente las características generales de los reglamentos, que son las siguientes:

- a) Son de carácter general, abstracto e impersonal.
- b) Son de interés público y observancia obligatoria.
- c) Se expiden solemne y formalmente en sesión de cabildo en cumplimiento de la facultad reglamentaria de los Ayuntamientos.

d) Extienden, interpretan y detallan las leyes que regulan el ámbito municipal.

e) Su orientación jurídica puede ser de carácter gubernativo y/o administrativo.

f) Regulan el ámbito local en un esquema federalista.

g) Su expedición cumple requisitos similares al proceso legislativo (iniciativa, revisión, discusión, adecuación, aprobación, expedición e inicio de vigencia).

h) Constituyen una fuente de Derecho en el ámbito municipal.

i) Son normas secundarias de las leyes dentro de la escala o pirámide jurídica.⁷³

De acuerdo a los lineamientos básicos, los reglamentos que corresponden al funcionamiento como órgano colegiado y a la administración pública municipal los podemos agrupar en reglamentos internos y los reglamentos que corresponden al ejercicio del gobierno, en reglamentos externos.

Dentro de los primeros tenemos al Reglamento Interior del Ayuntamiento que va a establecer y regular la organización y funcionamiento del mismo, en cuanto a los otros se encuentran el reglamento de Gobierno, que va a regular la estructura y funcionamiento de la administración pública municipal, así como las actividades de los particulares que afectan el desarrollo cotidiano de la vida comunitaria.

⁷³ Pontífes Martínez, Arturo, ob. cit., pág. 59.

Por lo anterior el Reglamento Interior del Ayuntamiento regula la composición y estructura del mismo, y define las funciones y obligaciones de cada uno de sus miembros.

Este reglamento es de singular importancia ya que establece los límites de facultades, atribuciones y obligaciones de presidente municipal, síndicos y regidores, y regula la organización y celebración de las sesiones de cabildo.

Los aspectos que debe contener este reglamento según la Guía Técnica de Reglamentación Municipal⁷⁴ son:

a) De la Residencia e Instalación.

Corresponden a este apartado definir el lugar en que radicará legalmente el ayuntamiento, así como la fecha de su instalación.

b) De las Funciones de los Integrantes del Ayuntamiento.

Aquí se delimitan las funciones que corresponden al ayuntamiento como órgano de gobierno, al presidente municipal, síndicos y regidores municipales.

c) De las Votaciones.

En esta parte del reglamento:

– Se prevén los casos en que se vota una resolución del ayuntamiento.

– Se menciona la proporción de votos necesaria para que se apruebe

⁷⁴ Guía Técnica núm. 2, *La Reglamentación Municipal*, edit. INAP, México, 1985, series guías técnicas.

o rechace una resolución.

– Se estipulan los casos en que se delibera a través de votos.

d) De la Revocación de Acuerdos.

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

e) De las sesiones.

En esta parte del reglamento se establecen los periodos de sesiones ordinarias y las condiciones para llevar a cabo las sesiones extraordinarias. Se incluyen además las disposiciones generales para la celebración de sesiones, sobre su recinto oficial o salón de cabildos y el número mínimo de representantes del ayuntamiento para celebrar una sesión.

f) De las Comisiones.

En este apartado se señalan las facultades y obligaciones de los regidores para asumir la responsabilidad de una comisión encargada de la prestación de un servicio público o bien de otras actividades propias del gobierno municipal tales como:

Hacienda Pública

Bienestar Social

Seguridad Pública

g) Previsiones Generales.

Esta parte contiene todas aquellas disposiciones que facilitan el desempeño del ayuntamiento tales como:

La puntualidad

El control de acuerdos

Las modificaciones al propio reglamento

Ahora bien con base en la Ley Orgánica Municipal, que es la guía jurídica del acto legislativo, junto con la Constitución Política Federal y del Estado, el Reglamento Interior de cada municipio deberá tener además de los contenidos generales según los títulos y capítulos correspondientes, las particularidades de cada comunidad, tales como:

A) En el capítulo de la población del municipio se puede resolver el problema de la vecindad. La ley señala que ésta se pierde por estar más de seis meses fuera de la jurisdicción municipal; frente a la migración que es un hecho cotidiano entre la población indígena oaxaqueña, habrá que admitir como una realidad innegable que todos los oaxaqueños reconocen, cooperan y se sienten parte de la tierra en que nacieron, aunque no estén físicamente en ella. Tanto es así que aun después de muertos, si el hecho ocurre fuera de su jurisdicción municipal, los traen a sus comunidades para ser enterrados. La relación con la tierra de origen es indestructible, ya que en ella se constituye su identidad: desconocer al indígena oaxaqueño su pertenencia al municipio en que ha nacido es quitarle el espacio vital en donde tiene establecidos sus puntos de referencia y la memoria colectiva; es terminar con él. El oaxaqueño no se concibe sin su territorio, sin esos paisajes cargados de significados propios en los que ha

vivido. Por lo mismo, debe agregarse en el reglamento interior municipal que la vecindad no se pierde, cuando por necesidades económicas salga temporalmente de su territorio para desempeñar un trabajo particular, siempre y cuando lo notifique a la autoridad y colabore económica, material y personalmente para el bien del municipio.

En este mismo capítulo, en el apartado correspondiente a derechos y obligaciones, debe agregarse la obligación de respetar y obedecer a las autoridades tradicionales, así como legalizar la participación en los "tequios" que por tradición o beneficio colectivo convoque la autoridad municipal. Es de todos conocido que el "tequio" constituye uno de los elementos más importantes para mantener la solidaridad comunitaria y realizar las obras que tiendan a elevar las condiciones de vida de la población y que su presencia se reconoce de alguna manera en el artículo 24, fracción IV de la Constitución Política del Estado, pero debe explicitarse suficientemente su legitimidad, en este nivel de reglamentación.

B) En el capítulo del régimen gubernamental municipal puede establecerse como condición para ser miembro del ayuntamiento el pertenecer al grupo étnico que le corresponda a la comunidad y ser de preferencia bilingüe. El propósito de esta medida es asegurar, de alguna forma, la lealtad étnica de las autoridades, el cuidado en el manejo y explotación de los recursos de la población y, sobre todo, la comunicación con todos los miembros del municipio, así como el conocimiento de las costumbres, formas de organización social, política y para la producción, indispensables para ser justos en el ejercicio de los concejales. Este propósito tiene antecedentes similares en el artículo 82 de la Constitución Federal y en el artículo 68 de la Constitución del Estado.

C) En el capítulo relativo a las atribuciones del ayuntamiento debe especificarse la facultad de este órgano para formular el Plan de Desa-

* El Tequio es una forma de trabajo colectivo obligatorio y gratuito, donde todos los miembros de una comunidad se unen para hacer algo por el bien común.

rollo Municipal, las obligaciones de promover el uso y el desarrollo de las lenguas y culturas propias, de fomentar el trabajo de ayuda mutua y las actividades económicas a través de formas tradicionales de producción, comercialización y consumo, de vigilar la explotación racional de los recursos existentes dentro de la jurisdicción del municipio, de propiciar la unidad municipal, de afirmar la conciencia étnica y nacional, y de fomentar la cooperación entre los municipios vecinos y con semejantes intereses.

D) En el capítulo de facultades y obligaciones del presidente municipal puede agregarse a las ya existentes, otras que por costumbre desempeña esta autoridad.

E) En lo relativo a facultades y obligaciones de los regidores deben tipificarse las facultades y obligaciones que tienen según las costumbres de cada municipio y las comisiones que desempeñan, comisiones que se crean para estudiar y resolver los problemas municipales, para vigilar la ejecución de las disposiciones y acuerdos del ayuntamiento, así como para la prestación de los servicios públicos.

F) En el capítulo de los organismos auxiliares se puede legitimar la intervención de los Principales del pueblo dentro del Consejo de Colaboración Municipal y desarrollar ampliamente sus facultades y obligaciones para mantener la unidad, vigilar el funcionamiento del ayuntamiento y colaborar en los trabajos que promuevan las autoridades.

H) En lo relativo a la Secretaría Municipal debe agregarse como requisitos para desempeñar el cargo, saber leer y escribir y ser de preferencia bilingüe.

I) Merecen Capítulo especial los asuntos de la cultura propia: el derecho de los miembros del municipio, como la obligación de sus autoridades, de

rescatar, estudiar y fomentar el idioma, los valores, las normas de conducta, las costumbres y otras prácticas fundamentales de la etnicidad.

El reconocimiento oficial de las lenguas étnicas tiene un profundo significado social; pretende viabilizar el plurilingüismo lingüístico al elevar a la lengua de los pueblos indígenas a un plano de igualdad jurídica con respecto al castellano. Nadie desconoce los graves problemas que acarrea en el desarrollo de los individuos una situación en la que el idioma y la cultura maternos son despreciados y reprimidos. Por lo tanto, en condiciones de subordinación que limitan el pleno desarrollo del hombre, revalorar la lengua es importante porque ella tiene un papel estratégico en las luchas por la sobrevivencia y el futuro étnico, ya que no es sólo una manera de percibir el mundo y de estructurar la realidad, sino también una forma específica de pensar el futuro, de diseñar el porvenir.

J) También merece un capítulo aparte el derecho de revalorar y fomentar la educación tradicional de las comunidades, así como la obligación de dar especial énfasis a la educación indígena bilingüe-bicultural, que instrumentada, desarrollada y evaluada por los propios indígenas, con el apoyo del Estado, debe ser la fuente de transmisión y recreación de las culturas propias y el acceso a los valores culturales nacionales y universales.

4.3. REGLAMENTO DE GOBIERNO

Los reglamentos que corresponden al ejercicio del Gobierno, comúnmente se les conoce como reglamentos externos o reglamentos de gobierno.

El Reglamento de Gobierno como se ha dicho⁷⁵ va a regular la estructura y funcionamiento de la administración pública municipal, así como las actividades de los particulares que afectan el desarrollo cotidiano de la vida comunitaria.

Este reglamento estará destinado a los habitantes del municipio y al ejercicio de gobierno, y no sólo a los que trabajan en la administración municipal.

A continuación se mencionan los lineamientos generales básicos para la formulación de reglamentos municipales de gobierno con el objeto de orientar y motivar a las autoridades municipales a que se involucren con mayor claridad y profundidad en el proceso de reglamentación municipal.

En estos lineamientos se señalan el objeto y el contenido de los reglamentos que pueden considerarse como externos por tratarse de temas relacionados con la regulación de actividades de los particulares, con las actividades de la administración pública municipal para la satisfacción de las necesidades de la población y con el contenido del gobierno.

Así pues, los reglamentos de gobierno pueden ser de tres tipos:

a) Los que regulan la estructura y funcionamiento de la administración pública municipal.

⁷⁵ Reglamentación Municipal, ob. cit., pág. 10.

b) Los que regulan la organización y funcionamiento de los servicios públicos.

c) Los que establecen y regulan las actividades de los particulares que afectan el desarrollo cotidiano de la vida comunitaria.

A) Dentro de los reglamentos que regulan la estructura y funcionamiento de la Administración Pública Municipal, encontramos las siguientes disposiciones que deben contener⁷⁶ y son:

1. La estructura administrativa.
2. Las funciones de los órganos municipales.
3. Las bases para los sistemas de administración de recursos financieros, materiales y de personal que labora en el municipio.

De este tipo de reglamentos destacan por su importancia: el Reglamento Interno de Administración, que va a señalar cuales son los órganos que integran la administración pública municipal y establecer sus responsabilidades y funciones, y el Reglamento Interior de Trabajo, el cual se va a encargar de regular las relaciones laborales entre el ayuntamiento y sus trabajadores, además de definir las condiciones generales de trabajo.

De esta manera, el Reglamento Interno de Administración debe contener entre otros, los siguientes capítulos:⁷⁷

⁷⁶ *Idem.*

⁷⁷ *Idem*, pág. 11.

I. Disposiciones generales.

Aquí se presentan los objetivos del reglamento y se señala la obligatoriedad del cumplimiento de las tareas administrativas de acuerdo con las políticas, programas y prioridades del gobierno municipal.

II. Funciones y Atribuciones de la Presidencia Municipal.

Este capítulo señala las responsabilidades y funciones del presidente municipal como titular y responsable del gobierno y de la administración municipal.

III. Dependencias de la Administración Municipal.

En este capítulo se señalan todas las dependencias administrativas del gobierno municipal que son responsables de funciones específicas, por ejemplo: la Secretaría del Ayuntamiento, la Tesorería Municipal, la Dirección de Obras y Servicios Públicos, la Comandancia de Policía Municipal.

IV. Nombramiento, Suplencia y Responsabilidad de los Servidores Públicos Municipales.

En este capítulo se prevén los casos de nombramiento de funcionarios municipales tales como: el secretario del ayuntamiento, el tesorero municipal y directores; las Suplencias en casos de faltas temporales y definitivas, así como otras disposiciones que responsabilizan a los funcionarios municipales de faltas administrativas que pudieran cometer durante el ejercicio de sus cargos.

V. Previsiones Generales.

Esta parte del reglamento determina que los aspectos que no se hayan previsto y que sean de carácter administrativo se resolverán por el ayuntamiento en sesiones de cabildo.

VI. Vigencia del Reglamento.

Se debe señalar la fecha en que entra en vigor el reglamento, estableciendo que sólo puede ser derogado por otro reglamento similar que expida el ayuntamiento en pleno uso de sus facultades.

B) Por otra parte, los Reglamentos que regulan la organización y funcionamiento de los servicios públicos, son los reglamentos de los servicios de agua potable y alcantarillado público, limpia, mercados, panteones, rastro, parques y jardines y de seguridad pública y tránsito.

El contenido de estos reglamentos está orientado al control y administración de los servicios públicos y a establecer las condiciones en que se deben prestar, así como los requisitos que el usuario debe cubrir para tener acceso a ellos.

La estructura de estos reglamentos debe contemplar básicamente los siguientes aspectos:⁷⁸

I. La definición del servicio público que se va a regular.

Por ejemplo un reglamento de agua potable y alcantarillado contendrá única y exclusivamente los aspectos relativos a esta materia, y los derechos y obligaciones del ayuntamiento y los usuarios, así como las condiciones en que deberá prestarse ese servicio.

⁷⁸ La Reglamentación Municipal, ob. cit., págs. 12 y 13.

II. Órgano responsable.

El reglamento deberá señalar qué unidad orgánica del municipio es responsable de la operación y administración del servicio público.

III. Forma de administración.

El reglamento deberá establecer cuál es la forma en que debe administrarse. Entre éstas podemos identificar las siguientes:

1. Directa. Cuando el municipio es el único responsable de la prestación del servicio público.

2. Concesión. Cuando el ayuntamiento concede a los particulares el derecho para prestar un servicio público. En el contenido del reglamento se deberán establecer las condiciones en que se otorgará la concesión.

3. Colaboración. Cuando el servicio público se presta con la participación de los particulares y el ayuntamiento, el reglamento debe señalar las responsabilidades y obligaciones que ambos tienen en la administración del servicio.

4. Convenios. Cuando el municipio acuerda con el gobierno estatal o con otros municipios un convenio para la prestación de un servicio, el reglamento deberá hacer mención de ello y destacará las principales responsabilidades que se derivan del convenio.

IV. Formas de financiamiento.

Las formas de financiamiento de los servicios públicos deben quedar señaladas en el reglamento. Las formas de financiamiento más comunes son las siguientes:

1. Por cuotas y tarifas. El reglamento debe señalar las cantidades que se deberán cobrar por la prestación del servicio público.

2. Por cooperación. En este caso la comunidad aporta cuotas, materiales y mano de obra para cubrir el costo de la prestación del servicio público; el reglamento debe señalar las bases para fijar el monto de las aportaciones.

3. Por subsidios y transferencias. Si el financiamiento del servicio público, se apoya en subsidios y transferencias, el reglamento debe señalar el porcentaje del costo que cubrirán dichas sumas y la parte complementaria del financiamiento, señalando también cómo se cubrirá el costo total del servicio.

V. Derechos y obligaciones de los usuarios.

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

VI. Infracciones y sanciones.

Aquí se deben señalar los casos considerados como faltas al reglamento y las sanciones que se aplicarán en cada caso.

VII. Previsiones Generales.

En esta parte quedan comprendidos bajo la responsabilidad del ayuntamiento los casos que no estén previstos en el reglamento, para su análisis y solución.

C. Por último tenemos los reglamentos que establecen y regulan las activi-

dades de los particulares que afectan el desarrollo de la vida comunitaria.

Entre éstos se consideran los reglamentos de establecimientos industriales, de expendios de carbón, de diversiones, de espectáculos públicos, de anuncios y letreros, y de cantidades, depósitos y expendios de cerveza, entre otros.

En estos reglamentos se establecen los derechos y obligaciones para las personas físicas o morales que desempeñan alguna actividad que tenga relación con la vida comunitaria. También se determinan las prohibiciones que deben respetar los particulares, señalando para tal efecto sus respectivas sanciones.

Igualmente, se determinan las licencias necesarias para el funcionamiento de estas actividades, en las cuales se señala su periodo de vigencia y los pagos que se deberán hacer por dichas licencias o permisos.⁷⁹

El ejercicio del gobierno nos lleva a pensar en las funciones y la competencia del ayuntamiento y de sus miembros.

Por lo que el reglamento que tratamos en el capítulo de disposiciones generales, deberá invocarse la regla de derecho que dice: "La ignorancia de la ley (en este caso del reglamento), a nadie exime de su cumplimiento".⁸⁰

Respecto al uso y disfrute de los bienes municipales, sólo se harán con autorización del presidente municipal. Como consecuencia para explotar grava, arena o cualquier otro material se requiere permiso o concesión

⁷⁹ La Reglamentación Municipal, ob. cit., pág. 15.

⁸⁰ Cabanellas, Guillermo, Repertorio Jurídico de Locuciones, Máximas y Alforismos Latinos y Castellanos, Ed. Bíblico-gráfica Argentina, Buenos Aires, 1959.

municipal, sin perjuicio del que deban otorgar las autoridades estatales o federales.

También se deberán señalar las obligaciones ciudadanas en relación al corte de árboles, debiendo presentarse a la autoridad municipal la licencia correspondiente.

Respecto a las tierras ociosas y los bienes vacantes mostrencos, es necesario hacer su denuncia. Todo esto para coadyuvar en la prevención de tala indebida y aprovechamiento conveniente de los bienes.

Por lo tanto, el análisis del Reglamento de Gobierno nos lleva a la conclusión, que la existencia de éste es necesaria; dado que todos los Municipios del país deben tener un Gobierno Municipal, representado por las autoridades y los funcionarios, dichos integrantes del Ayuntamiento a más de obedecer y respetar las Constituciones federal, local, y Bandos Municipales, quedan sujetos también por su parte al ordenamiento contenido en el Reglamento de Gobierno, como medida preventiva y correctiva de la correlación del Organismo de Gobierno que es el Ayuntamiento con la población como entes gobernados.

CONCLUSIONES

1. Los antecedentes del municipio se encuentran fundamentalmente en Grecia y en Roma, el que es instituido como un sistema de organización político-social, que incluso se ha transferido hasta nuestros días.

2. La organización municipal durante la Colonia estaba integrada por el Cabildo o Ayuntamiento, presidido por el corregidor, y constaba de dos alcaldes ordinarios y un número variable de regidores; tenía además un alférez real, un procurador general, un alguacil mayor, un síndico y otros cargos dependientes del Cabildo.

3. Desde el punto de vista constitucional mexicano, el Municipio libre es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados de la Federación. La libertad municipal, así consagrada, es caracterizada por los siguientes preceptos:

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

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

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

4. De lo anterior se deduce que la libertad municipal descansa en la elección popular directa de los Ayuntamientos, que no puede haber ninguna autoridad intermedia entre éstos y el Gobierno del Estado, que los municipios administrarán libremente su hacienda y que están investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

5. Para el despacho y atención de los asuntos que corresponden al municipio existirá y funcionará siempre un Ayuntamiento, el cual estará integrado por el Presidente Municipal, que lo representa y tiene a su cargo la acción ejecutiva; el síndico, que tiene la representación del Ayuntamiento para todos los asuntos y actos jurídicos y lleva el control de la hacienda pública municipal; los regidores, que reciben una o varias comisiones para vigilar, en nombre de la población, la ejecución de las acciones relacionadas con el bienestar y el desarrollo integral del municipio.

6. El Ayuntamiento es el órgano de gobierno que administra al municipio, con objeto de lograr un desarrollo integral equilibrado que permita a sus habitantes gozar de una mejor forma de vida, es designado por voto popular directo de la población y entre él y el Estado no debe haber ninguna autoridad intermedia.

7. Cuando los miembros del Ayuntamiento se reúnen en sesión de trabajo, se constituyen en el cabildo, que es el cuerpo colegiado que toma las decisiones del gobierno municipal. A través del cabildo se aprueban los planes, los programas, los proyectos y el presupuesto de egresos del municipio, que deberá ejecutar el presidente municipal. También en estas sesiones el Ayuntamiento, de acuerdo con las leyes estatales, tiene la facultad para aprobar y expedir el bando municipal, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro del territorio del municipio.

8. Por facultad reglamentaria se entiende la posibilidad que tienen los ayuntamientos de instrumentar y aplicar las leyes federales y estatales en medidas administrativas más claras y sencillas, adecuadas al municipio.

9. La concreción de una facultad reglamentaria a favor de los Ayuntamientos se hizo explícita en el artículo 115 constitucional reformado, al establecer en su fracción II 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.

A partir de esta disposición constitucional quedan asentadas las bases jurídicas de la facultad reglamentaria. Esto significa que cada Ayuntamiento debe elaborar y expedir el bando municipal, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de acuerdo con las normas contenidas en la Constitución Local, en la Ley Orgánica Municipal y en otras leyes de aplicación municipal.

10. En virtud de las nuevas atribuciones contenidas en el Artículo 115 Constitucional, creemos conveniente y necesario realizar una intensa tarea de reglamentación para que la transferencia de atribuciones se efectúe plenamente, ya que reglamentar significa para el municipio ejercer sus facultades.

11. Es urgente incrementar los niveles técnicos de la mayoría de los funcionarios municipales, para integrarse a la función pública con los conocimientos y las técnicas de carácter jurídico-administrativo. La población también debe participar en la promoción de la actividad reglamen-

taria. A mayor inclusión de puntos de vista colectivos, la norma puede expresar mejor sus necesidades, sus anhelos y sus aspiraciones.

12. La Reglamentación Municipal básica que hemos propuesto para los 570 municipios que componen el Estado de Oaxaca, es que tengan su Bando Municipal, su Reglamento Interior del Ayuntamiento y su Reglamento de Gobierno, los cuales creemos que su aplicación nos irá dando nuevas y mejores reglas para fortalecer la estructura de nuestro municipio, hacer más ágil su funcionamiento, mejorar su hacienda y acrecentar su patrimonio, así como hacer eficiente el desempeño de sus funciones y fomentar la colaboración ciudadana. Es necesario activar esa reglamentación municipal, al respecto existen bases normativas suficientes y asesoría técnica necesaria, como las que nos ha brindado el Centro Nacional de Estudios Municipales de la Secretaría de Gobernación, sólo falta la voluntad política de hacerlo.

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel. *Teoría general del derecho administrativo*, Porrúa, México, 1990.
- BURGOA ORIGUELA, Ignacio. *Derecho Constitucional mexicano*, Porrúa, México, 1989.
- CÁMARA DE DIPUTADOS, LII Legislatura. *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, tomo XI, Art. 115, México, 1985.
- CÁMARA DE DIPUTADOS, LIV Legislatura. *Las Constituciones de México, 1814-1991*, Comité de Asuntos Editoriales, México, 1991.
- CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES. *Historia del Municipio en México*, Textos municipales, número 1, México, 1985.
- CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES. *El Municipio mexicano*, Secretaría de Gobernación, México, 1985.
- CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES. *El Artículo 115 Constitucional y las nuevas atribuciones municipales*, Textos municipales, número 4, México, 1984.
- CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES. *Marco jurídico del municipio*, Textos municipales, número 2, México, 1985.
- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. *Elementos de derecho administrativo*, Limusa, México, 1986.

- DÍAZ DEL CASTILLO, Bernal. *Historia verdadera de la conquista de la Nueva España*, Porrúa, México, 1992.
- ENCICLOPEDIA UNIVERSAL ILUSTRADA, Espasa-Calpe, tomo XXXVII, Madrid/Barcelona, España, 1980.
- ESQUIVEL OBREGÓN, Toribio. *Apuntes para la historia del derecho en México*, tomo II, Polls, México, 1958.
- FRAGA, Gabino. *Derecho administrativo*, Porrúa, México, 1992.
- GAMIZ PARRAL, Máximo N. *Derecho constitucional y administrativo de las Entidades Federativas*, UNAM, México, 1990.
- GARZA, Sergio Francisco de la. *El municipio, historia, naturaleza y gobierno*, Jus, México, 1947.
- GASCA PLIEGO, Agustín. "El municipio y los avances de la reglamentación municipal", *Revista bimestral del Centro Nacional de Estudios Municipales*, número 13, enero-febrero, 1987.
- GUÍA TÉCNICA NÚM. 2. *La reglamentación municipal*, INAP, Series Guías técnicas, México, 1985.
- HERNÁNDEZ GAONA, Pedro Emiliano. *Derecho municipal*, UNAM, México, 1991.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM. *Diccionario jurídico mexicano*, Porrúa, México, 1988.
- MANUAL DE ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL. INAP-BANOBRAS, México, 1987.
- MARTÍNEZ CABAÑAS, Gustavo. *La administración estatal y municipal de México*, INAP-Conacyt, México, 1985.

- MUÑOZ, Virgilio y RUIZ MASSIEU, Mario. *Elementos jurídico-históricos del municipio en México*, UNAM, México, 1979.
- OCHOA CAMPOS, Moisés. *El municipio, su evolución institucional*, Colección de cultura municipal, BANOBRAS, México, 1981.
- OCHOA CAMPOS, Moisés. *La reforma municipal*, Porrúa, México, 1985.
- OVALLE FAVELA, José. "Algunas consideraciones sobre el municipio mexicano", *Revista de la Facultad de Derecho de la UNAM*, México, vol. XXVIII, septiembre-diciembre.
- PONTIFES MARTINEZ, Arturo. *La facultad reglamentaria de los ayuntamientos en el gobierno y la administración municipal*, Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, México, 1988.
- QUIROGA LEOS, Gustavo. *Manual de reglamentación municipal*, INAP-BANOBRAS, México, 1987.
- RUIZ MASSIEU, José Francisco y VALADEZ, Diego (coordinadores). *Nuevo derecho constitucional mexicano*, Porrúa, México, 1983.
- SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho administrativo*, tomo I, Porrúa, México, 1992.
- TENA RAMÍREZ, Felipe. *Derecho constitucional mexicano*, Porrúa, México, 1987.
- TENA RAMÍREZ, Felipe. *Leyes fundamentales de México, 1808-1983*, Porrúa, México, 1983.
- UGARTE CORTÉS, Juan. *La reforma municipal*, Porrúa, México, 1985.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca.