



169
rey

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

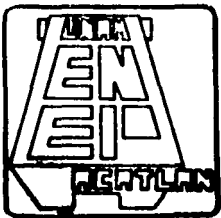
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"

FALLA DE ORIGEN

**LA FACULTAD REGLAMENTARIA DEL
AYUNTAMIENTO**



T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
JAIME ALEJANDRO HEVIA PEREZ



ACATLAN, EDO. DE MEXICO

1995



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.

"La grandeza del Hombre radica
en la humildad de las personas"

Florentino Hevia Rodríguez.

A mis padres,
porque gracias a su ejemplo, poyo
y consejo he logrado alcanzar
las metas me he trazado.

A mis hermanos
Fernando
Juan Carlos
María Eugenia
Mónica Monserrat.

A Mi Abuela Ofelia
con amor y respeto.

A Mis tíos
Benigno
Silvia
Juan Antonio
Guillermo
Mario.

En forma muy especial,
con todo mi amor y agradecimiento,
a mi esposa Patricia, y a mis Hijos
Rodrigo Alejandro y Miguel Angel,
por su estímulo y motivación para
salir adelante.

A mi entrañable amigo
Sergio Gudiño Valencia,
por tu apoyo y estímulo
¡gracias!

A Mi Asesor de tesis,
Señor Lic, Mario Enrique
Martínez Herrera, por su
profesionalismo, sabios
consejos y su valioso tiempo
que dedicó para hacer posible
este trabajo.

A la Universidad Nacional
Autónoma de México.

A mi Escuela Nacional de
Estudios Profesionales "Acatlan"

A todos los municipios
que integran mi patria
¡México!

LA FACULTAD REGLAMENTARIA DEL AYUNTAMIENTO

INTRODUCCION

CAPITULO I

ORIGEN DEL MUNICIPIO

	Pag.
1.- Hipótesis sobre su origen.	1
2.- Antecedentes del Municipio en Grecia.	8
3.- Antecedentes del Municipio en Roma.	12
4.- Antecedentes del Municipio en España.	17
5.- Antecedentes del Municipio precolonial.	23
6.- El calpulli.	26
7.- La Real Audiencia.	31
8.- Ordenanzas de Intendencias.	35
9.- Movimiento Precursor de la Independencia de México.	37
10.- Consejo de Regencia.	53
11.- Manifiestos de Hidalgo.	55
12.- Repercusión de la insurrección de Hidalgo en el Ayuntamiento.	58
13.- El Ayuntamiento en los debates en las Cortes españolas.	60

CAPITULO II

EL MUNICIPIO CONSTITUCIONAL EN MEXICO

	Pag.
1.- El Municipio en la Constitución de 1812.	63
2.- Publicación de la Constitución de 1812 en México. . .	74
3.- Los regidores perpetuos y el nuevo orden constitucional.	75
4.- Disposiciones complementarias sobre el Ayuntamiento constitucional.	84
5.- Constitución de Apatzingán.	89
6.- Plan de Iguala y Tratado de Córdoba.	92
7.- El Municipio en la Constitución de 1824.	96
8.- El Municipio en la Constitución de 1836.	108
9.- Bases Orgánicas de 1843.	118
10.- El Municipio en la Constitución de 1857.	120
11.- El Plan de Ayutla y El Estatuto Orgánico Provisional.	121
12.- El Municipio durante el Porfiriato.	125
13.- El Municipio en la Constitución de 1917.	127
14.- Plan de San Luis.	128
15.- Plan de Ayala.	129
16.- Plan de Chihuahua o Pacto de Empacadora.	130
17.- Plan de Guadalupe.	131
18.- Ley del Municipio Libre.	133
19.- El Municipio en la Constitución de 1917 a 1983. . .	144
20. Artículo 115 Constitucional Vigente.	178

F

INTRODUCCION

En el primer capítulo de este trabajo de tesis se analizan las formas de organización de las comunas griegas, el origen de formación de estas estructuras puramente democráticas, ya que la participación de sus integrantes era plena por las características geográficas y religiosas. En Grecia sólo podemos hablar de la idea de municipio, más que como institución, tomando en cuenta que para el pueblo Griego la ciudad fue la asociación religiosa y política de las familias y de las tribus, prescindiendo del elemento territorial.

Después se analiza el municipio en Roma durante el período de expansión, cuando la necesidad de imponer control a los territorios conquistados, es así como surge por primera vez en la historia el municipio como institución jurídica: su evolución en España, la monarquía Visigoda que perece ante la invasión árabe, la reconquista época en que florecen las libertades municipales por circunstancias estratégicas.

También se examina la organización social y política de la civilización Azteca, la llegada del conquistador y la forma de legitimar la conquista a través de la institución municipal, su fusión con el calpulli que se puede decir que es un tipo de municipio rural primitivo.

En el capítulo VI, médula del presente trabajo, ya establecidos los orígenes del municipio, su evolución histórica y su regulación actual en nuestra legislación expongo la facultad reglamentaria del Ayuntamiento, que tiene dicha atribución constitucional para precisar, aclarar, armonizar y, de una manera más sencilla y accesible a la comunidad que ha de regular, explicar cómo se administrará el municipio y cómo se han de observar el cumplimiento de las leyes federales y estatales o las disposiciones del propio Ayuntamiento; asimismo, se estudia la metodología para llevar a cabo la reglamentación municipal.

Por último atendiendo a la necesidad de que los ayuntamientos realicen la obligación de hacer sus reglamentos, ya que se observa que en la actualidad muchos de los municipios carecen de reglamentos o los que tienen no están actualizados a las necesidades y demandas de la comunidad, pues los alcaldes y regidores miembros de los Ayuntamientos, unos por desconocimiento de la materia y otros por negligencia, no hacen uso de ésta atribución tan importante para la modernización de la administración pública municipal; propongo reglamentos tipo basados en la legislación actual del Estado Libre y Soberano de México.

1. ORIGEN DEL MUNICIPIO

Existen varias hipótesis en relación con el origen del Municipio, desde las que lo plantean como algo espontáneo, natural o de origen divino, hasta las que mencionan que el origen del municipio es la creación del Estado que adopta y da vida a esa forma de organización política como un nivel de gobierno.

Alexis de Tocqueville señala: "La comuna es la única asociación que se encuentra de tal modo en la naturaleza, que por dondequiera que hay hombres reunidos, se forma por sí una comuna".

"La sociedad comunal existe en todos los pueblos cualesquiera que sean sus usos y sus leyes; el hombre es quien forma los reinos y crea las repúblicas; la comuna parece salir directamente de las manos de Dios".⁽¹⁾

Aristóteles al referirse a la comuna, afirma: "En todos los hombres hay, pues, por naturaleza una tendencia a formar asociaciones de esta especie; y con todo, el primer fundador de ciudades fue causa de mayores bienes. Pues así como el hombre, cuando llega a su perfección, es el mejor de los animales, así también es el peor de

(1) Tocqueville, Alexis. *La Democracia en América*. Ed. Fondo de Cultura Económica. México 1973. p. 78.

todos cuando está divorciado de la ley y de la justicia. La injusticia más aborrecible es la que tiene armas; ahora bien, el hombre, dotado como está por la sabiduría y la virtud, puede usarlas precisamente para lo contrario. Por esto el hombre sin virtud es el más impío y salvaje de los animales, y el peor en lo que respecta a los placeres sexuales y de la gula. Por otro lado la justicia es algo que se da en la ciudad, ya que administración de justicia, o sea el juicio sobre lo justo, es el origen de la comunidad política".(2)

Federico Engels indica al realizar estudios de las gens iroquesa y griega sobre la formación de la familia, concluye que una sociedad con tantos avances sólo faltaba una cosa: "Una institución que no sólo asegurara la riqueza de los individuos contra las tradiciones comunista de la constitución gentil, que no sólo consagrara la propiedad privada antes tan poco estimado e hiciese de esta satisfacción, el fin más elevado de la comunidad humana, sino que además, imprimiera el sello de reconocimiento general de la sociedad a las nuevas formas de adquirir la propiedad que se desarrollaban una tras otra, y por tanto la acumulación, cada vez más acelerada, de las riquezas; en una palabra, faltaba una institución que no sólo perpetuase la naciente división entre clases, sino también en derecho de la clase poseedora de explotar a la no poseedora y el dominio de la primera sobre la segunda, y esa institución nació, se inventó el Estado".(3)

(2) Aristóteles. "Política". (c. 239 a C.), T. 1. Trad. Gómez Robledo Antonio.

(3) Engels, Federico. *El Origen de la Familia, la Propiedad Privada y el Estado*. Ed. Ediciones de Cultura Popular México 1973. p. 29.

Juan Jacobo Rousseau dice en el Contrato Social: "Cuando el hombre comienza a reflexionar, a darse cuenta que ha nacido libre pero que está encadenado por todas partes, decide ceder voluntariamente ciertos derechos para a su vez los regrese en protección y seguridad".

Esto aunado a la necesidad natural, vendría a darnos la justificación de la existencia del municipio como segundo grado de la evolución en que se observa el proceso lógico y natural de la sociedad; primero la familia, por extensión el clan (de sentido ritual) la patria (de carácter militar), y la tribu (de carácter político) después la gens y luego el municipio, posteriormente otras formas de organización cada vez más complejas y elaboradas.

Hans Kelsen menciona: "El Estado es un orden jurídico, pero no todo orden jurídico es un Estado; pues no llega a serlo hasta el momento en que establece ciertos órganos especializados para la creación y aplicación de las normas que lo constituyen. En las comunidades jurídicas primitivas, pre-estatales, las normas generales son creadas por vía consuetudinaria, son el resultado de la conducta habitual de los sujetos de derecho".⁽⁴⁾

Existen otras posturas de pensamiento que polarizan las concepciones sobre el municipio: " Por un lado, idealismo y

(4) Kelsen, Hans. *Teoría Pura del Derecho*. Ed. Editora Nacional. México. 1976. p. 189.

romanticismo municipalista, sustentado aún por historiadores, cronistas y literatos costumbristas; y, por el otro, su contrapartida, el positivismo jurídico y político de quienes deben enfrentar la realidad municipal como gobernantes, legisladores, representantes de los grupos cívicos y finalmente reformadores de la estructura estatal, tanto teóricos como líderes sociales con poder efectivo. Existen innumerables variantes y posiciones intermedias que se registran en los planes políticos, en la legislación, incluyendo la de los constituyentes, en la acción política y en la doctrina. Estas dos tendencias son ámbito universal y se producen según las épocas y el grado de evolución de cada pueblo y de cada individuo. ante ellas no ha sido indiferente el municipalismo Mexicano".(5)

Podríamos concretar, existen dos hipótesis fundamentales sobre el origen del municipio: La primera, de origen sociológico, la cual afirma que el municipio deriva del derecho natural, de la necesidad del grupo humano; la segunda, positivista, según la cual el municipio es producto directo del derecho y poco tiene que ver con las necesidades del grupo.

(5) Martínez, Jose Luis. *El Mundo Antigo. II Grecia*. Ed. Panorama Cultural, S.E.P. México. 1976. pp. 331-336.

En este estudio nuestro interés se circunscribe a la comunidad, a los tipos de agrupación social de carácter natural o sea a los que se fincan en los vínculos naturales, pero que con el municipio llegan a consagrarse con calificación política.

Dentro de éstos vínculos los de parentesco que se dan en la familia, en el clan, en la tribu y en la confederación de tribus como entre los iraqueses, hasta constituir verdaderos estados tribales. A éstos vínculos de parentesco que son los derivados de la sangre o del matrimonio, se agregan los de domicilio, surgiendo los lazos de vecindad, entonces aparece el segundo tipo de grupos naturales: siguen un proceso de agrupamiento de tipo local, como son el régimen de propiedad, partiendo de la distribución de la tierra, el domicilio, el mercado, la religión, así como por actividades e intereses comunes: educación, alimentación, vestido, morada, etc. Estos son los lazos adicionales que aumentan la cohesión de los grupos naturales locales.

Salta a la vista que el hombre nómada reunido en clanes y tribus, cuando adopta la forma de vida sedentaria, pasa a dar origen a grupos locales de vecindad, manifestándose inmediatamente lo que se puede llamar como el municipio primitivo de carácter agrario, es decir la agrupación de individuos ligada a la distribución de la tierra.

Ahora bien, dentro del concepto municipio, es necesario establecer diversos grados: Desde el primer momento de su realidad sociológica como asociación domiciliaria, que se da como municipio natural,

independientemente de que desarrolle en su seno un régimen local en lo político y en lo administrativo. Habiendo perdido el municipio su carácter político, vuelve a quedar exclusivamente como realidad sociológica, o sea subsistiendo como municipio natural. Pierde así la entidad municipal su carácter de miembro del Estado y sociológicamente regresa a su forma primitiva. O sea, a no encauzar por vía política las energías sociales en dicha agrupación local.

En resumen:

1.- Hablamos de un régimen pre-municipal, cuando nos ocupamos del origen de la familia y de los grupos naturales fincados en el parentesco, anterior a que predominen en ellos vínculos de vecindad a través de la vida sedentaria.

2.- Hablamos de municipio primitivo, refiriéndonos al paso de la vida nómadas a la sedentaria, en las agrupaciones gentilicias. Generalmente acontece en el estadio del clan totémico en que los miembros se consideran todavía unidos por vínculos de consanguinidad. Como es el casos de organización local fincada en clanes: EL CALPULLI Azteca, EL UJI japonés y EL MISHPACHA del antiguo Israel.

3.- Hablamos del municipio natural refiriéndonos a la comunidad domiciliaria, independientemente que posea o no la forma política propia del régimen local.

4.- Hablamos del municipio político que es aquel en donde la comunidad domiciliaria institucionaliza políticamente un régimen social.

El municipio es la institución político-social más íntimamente ligada con la vida del ciudadano. El Estado, como afirma Jellinek, no procede inmediatamente de la unión de los individuos sino que entre ellos hay sitio para formaciones peculiares que denominan "asociaciones", la más directamente vinculada a la vida del individuo, después de la familia, es precisamente la asociación municipal.

2. ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO EN GRECIA

En el proceso histórico de la formación del municipio en Grecia, intervienen dos factores determinantes: la configuración geográfica y el culto religioso.

Grecia esta localizada en la parte más meridional de la península Báltica, que junto a la zona continental sumamente fragosa y recortada por multitud de canales, penínsulas y golfos, presenta profusión de las islas de todas las formas y tamaños situadas en el mar Egeo y el Jónico.

Este factor natural determinó la existencia de pequeñas y numerosas ciudades, que siempre formaban sociedades totalmente separadas, ya que entre ellas no solamente había una distancia territorial, sino algo más profundo; la diferencia en el culto, pues sus dioses no eran los mismos, ni las ceremonias ni las oraciones. El culto de una ciudad estaba prohibido al hombre de otra ciudad vecina. De tal suerte que cada ciudad era independiente de las otras, cada una tenía su religión y esta emanaba de la ley. Cada cual tenía justicia soberana, su calendario, su moneda, pesos y medidas, no se admitía que pudiera existir nada en común entre dos ciudades. Grecia nunca formó una sola ciudad.

El municipio en Grecia se conocía como Demos, que era la organización de grupos humanos ligados entre sí por lazos religiosos y familiares. Esta organización estaba basada en grupos primitivos llamados Gens.

El conjunto de Gens, formaba la patria, la unión de éstas formaba las tribus, las cuales tenían un carácter militar, político y tomaban decisiones de asuntos de interés colectivo.

Los dirigentes de estos grupos de gobierno llamados "DEMARCAS", eran elegidos por decisión de la mayoría; eran autónomos, ejercitaban la democracia y así evitaban caer en un régimen despótico. Se puede decir que es un tipo de pre-municipio.

Al evolucionar este estado primitivo y existir nuevas formas de gobierno más elaboradas nace la Polis o Ciudad.

Las antiguas ciudades griegas fueron completamente autónomas su expansión en un principio fue espontánea y desorganizada a consecuencia de las guerras. Dicha expansión provocó el fenómeno de la colonización, así fue como en Grecia se dieron las colonias agrarias y las comerciales o factoría. Al multiplicarse las colonias hubo necesidad de crear una autoridad superior para coordinar sus relaciones y establecer sus fronteras y zonas de influencia.

Esta autoridad superior se denominaba "APOIKIS" o colonias. Así pues, las urbes antiguas y las nuevas colonias mantenían relaciones

muy estrechas y se establecieron verdaderas familias de colonias: la ciudad madre (METROPOLI) y las ciudades que ella había fundado, denominadas ciudades hermanas.

El Estado Griego no era sólo una abstracción, como lo es en el sentido moderno, sino una realidad viva: contaba, generalmente, con una ciudad y sus campos circundantes. Por la naturaleza geográfica, Grecia no podía desarrollar un Estado poderoso con un gobierno despótico; es así que abarcaba gran número de estados minúsculos, independientes y en ellos cada individuo podía progresar sin obstáculos y hacerse oír. La administración democrática sólo es posible en pequeñas comunidades, pues únicamente en estas podía reunirse todo el pueblo cuando era preciso tomar decisiones importantes. Los griegos fueron el primer pueblo políticamente activo que aparece en la historia.

En Grecia sólo podemos referirnos a la idea de municipio más que este como institución, tomando en cuenta que para el pueblo griego la ciudad fue la "asociación religiosa y política de las familias y de las tribus" prescindiendo del elemento territorial. Las implicaciones del concepto ciudad fueron aquí de índole socio-política y no jurídica. (6)

(6) Rendón Huerta Barrera, teresita. *Derecho Municipal*. Ed. Porrúa. México. 1985 p.35.

Max Weber (7) afirma que "la antigua polis tenía como base, en primer lugar, la organización en clanes". Agrega que "también en la polis antigua, el individuo es ciudadano, pero en los comienzos, solo como miembro de su clan" y cita en el caso de Atenas en que "el pretendiente a un cargo, tenía que señalar un centro cultural en su clan para que fuera considerado como apto".

Las instituciones políticas en las asociaciones locales y nacionales, se diferencian desde un principio. "Ya la antigua polis -dice Max Weber-, se fue convirtiéndola en la mente de sus ciudadanos de un modo creciente en un ayuntamiento de tipo "Instituto". Pero de un modo definitivo el concepto de ayuntamiento por oposición al Estado, cuando las ciudades se articulan dentro del gran Estado Helenístico-romano que por otra parte, les arrebató su autonomía política. La ciudad medieval, por el contrario, fue desde sus comienzos una comuna, independientemente del grado de claridad con que se tuviera conciencia del concepto jurídico de corporación".(8)

El Maestro Ochoa Campos, nos dice: "El Estado municipal en Grecia, fijó el concepto de autonomía local, vigente aún en nuestra época, que a su vez el derecho de ciudad dio paso a la igualdad civil y política, desintegrando a la gens y creando el nuevo régimen familiar, apareció el sufragio como expresión primera de la soberanía popular y el interés público substituyó a las prescripciones religiosas."(9)

(7) Weber, Max. *Economía y Sociedad*. Tomo III. Ed. Palma. España 1969.

(8) Idem.

(9) Ochoa Campos, Moisés, *La Reforma Municipal*. Ed. Porrúa México. 1985. p.79.

3. ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO EN ROMA

El pueblo romano, *Populus Romanus Quiritium*, en sus orígenes se dividía en tres tribus "que aludían a la triple descendencia de los latinos, sabinos y etruscos, a saber: las de los ramnenses, ticios y luceres. Cada una de las tres se subdividía en 10 decurias que, según Niebuhr, no eran otra cosa que las gentes: había pues, 30 curias y 300 decurias o gentes. Cada una de las primeras tenía su nombre, su jefe curio, su lugar propio para reunirse (curia) y un voto en la asamblea pública que, organizada por curias y jefes de familia en comita curiata, representaban al Estado entero". La confederación de estas tres tribus, es la que integró la ciudad de Roma.⁽¹⁰⁾

El Rey Servio Tulio, con el propósito de disminuir el poder del patriarcado, reformó la antigua división de la ciudad y agregó a las primitivas tres tribus, otras cuatro nuevas en que repartió a toda la población de acuerdo con su domicilio. Con ello, Roma se iniciaba en el camino de las relaciones municipales de vecindad. Esta nueva organización se ajustaba a la fortuna y al territorio del Estado.⁽¹¹⁾

(10) Ochoa Campos, Moisés. *El Municipio, su Evolución Institucional*. Ed. BANOBRAS. México. 1981. p.51.

(11) Idem.

Las primeras leyes escritas que rigieron el municipio en Roma fue el Código POPYRIANO, en el siglo VI a. C. El rey Tarquino, el Soberbio, ordenó a Sexto Popyrio que hiciera una compilación de todas las leyes que se conservaba por la tradición oral, dicho código se dividía en dos partes, correspondiendo la primera a las prescripciones de carácter religioso y la segunda a las de orden político y público.(12)

La lucha entre patricios y plebeyos, dio origen a la creación de un nuevo Código que rigiera por igual la vida de los romanos. Dicho Código es conocido como la Ley de las Doce Tablas. "El nuevo Código estableció grandes innovaciones. En la organización familiar introdujo el derecho a testar y adquirió un carácter municipal al regular las relaciones de vecindad, como la tala de árboles que limitan los terrenos, la recolección de frutos, el curso de las aguas llovedizas, etc.(13)

Moisés Ochoa Campos, citando a Reynaldo Pola, expresa que para éste último "la historia de la legislación Romana, de M. Ortolán, el origen de los ayuntamientos se debió a la lucha que surgió entre plebeyos y los patricios de la antigua Roma". En efecto, de esta lucha surgieron primero los tribunos de la plebe, que fueron una especie de procuradores del pueblo; después, los ediles plebeyos, de

(12) Ibid. p. 52

(13) Ibid. p. 53.

la época de los cuestores regularizaron las funciones municipales y luego, los ediles curules habían de consolidar la existencia de los primeros ayuntamientos. (14)

Los municipios en Roma se hacían funcionar por los ciudadanos romanos investidos por el voto popular, tales como: los CUESTORES encargados de vigilar el tesoro público; los CENSORES, eran los administradores de la hacienda pública, encargados de elaborar el censo de los ciudadanos y guardar las costumbres; y los EDILES plebeyos, eran los encargados de la policía, limpia de calles, vigilancia de mercados, caminos, puentes, calzadas, conservación de templos, monumentos, pesas y medidas, precios y calidad de consumo, abastecimiento de víveres y diversiones públicas.

Reynaldo Pola, -sigue diciendo- Ochoa Campos, en su pequeña Guía del Regidor de Ayuntamiento, que a los ediles curules se les confirieron funciones más elevadas, pues eran los que se entendían con la hacienda pública y trataban los asuntos de la política y administración del municipio, con lo que se esbozó la formación de los primeros ayuntamientos". (15)

En los años 134 al 121 a. C., se destacan los proyectos de reforma de los hermanos Graco. "A las leyes municipales corresponde el establecimiento, en los municipios de provincia, de los cuerpos de magistrados, integrados por los II viri iuri dicundo (cónsules), los

(14) Ochoa Campos, Moisés. *El Municipio, su Evolución Institucional* Op.Cit., p. 57.

(15) Idem. p. 58.

II viriaediles (ediles) y los censores, agregándose en algunos casos los quaestores.⁽¹⁶⁾ Puede decirse que por el año 45 a. C., apareció el primer Estado con características de centralización, Julio César, investido con todos los poderes, es el primer dictador que surge en la historia de la humanidad.

Al establecer el imperio, César "reglamentó las libertades municipales de las ciudades de la península, restando su autonomía por la ley iulia municipalis". Dicha ley unificó las bases según las cuales debía administrarse y estructurarse políticamente las ciudades a las que se había concedido el carácter de Municipio por el Estado Romano".⁽¹⁷⁾

El Derecho municipal de Roma, además de las bases de organización urbana, es el auténtico núcleo de la legalidad imperial, del derecho del Estado romano. El motivo de esta afirmación radica en que la paciente construcción del imperio se adelantó mediante la implantación del régimen urbano de la metrópoli en todas las ciudades que se anexaron por pacto o por conquista, y en aquellas que fueron surgiendo por el empuje funcional y colonizador de los itálicos. "así el derecho del Estado unitario de Roma es, en cierta forma, el cúmulo de los derechos municipales correspondiente a una gigantesca confederación de ciudadanos".⁽¹⁸⁾

(16) Idem. p. 66.

(17) Burgoa Orihuela, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. Ed. Porrúa. México 1991. p. 880.

(18) Hernández Becerra, Agosto. *Estado y Territorio*. Ed. Nuevo México. México 1936. pp. 58-59.

Adolfo Posada afirma: "la primera lección que la historia municipal del Imperio Romano nos da es ésta: la fuerza del poder romano aumentó incalculablemente gracias a la amplitud dejada a la libertad local; su gran época se apoya en un vasto sistema de autogobierno cívico; mientras se mantuvo la libertad municipal floreció el imperio, y cuando el despotismo domina las municipalidades, la decadencia de la gran estructura imperial se consume rápida y fatalmente".⁽¹⁹⁾

(19). Posada, Adolfo. *El Régimen Municipal de las Ciudades Modernas*. Ed. Librería General de Victoriano Sánchez. España. p. 40.

4. ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO EN ESPAÑA

Cuando los romanos llegaron a la Península Ibérica ya había existido una fusión de ibéricos y celtas, los cuales vieron llegar previamente a los griegos, fenicios y cartagineses, siendo los ibéricos los que predominaron y dieron carácter a las instituciones sociales económicas y jurídicas de la época. "Someteda España a la administración general del mundo romano, las ciudades continuaron rigiéndose por el sistema municipal, aunque subordinadas a la autoridad superior de los pretores".⁽²⁰⁾

En el siglo IV, los visigodos invaden a España, derrotando al imperio romano, Eurico fundó así la monarquía visigótica en España, los monarcas godos llegan a combatir y no a gobernar. "La Constitución política del reino visigótico se adoptó en cuanto era posible al régimen municipal romano, haciéndose compatible con las curias, que conservaron la organización prescrita en el Código teodosiano, sin cambiar esencialmente el principio fundamental y constituyente del municipio".⁽²¹⁾ La monarquía visigótica parece debido a la invasión árabe. Durante la Edad Media, España estuvo dividida en pequeños reinos y vivía en continuas guerras.

(20) Sacristán y Martínez, Antonio. *Municipalidades de Castilla y León* Ed. Nacional. España 1987.p. 79.

(21) *Ibid.* p. 129.

Lo cierto es que las poblaciones durante la reconquista, época en que comenzaron de nuevo a florecer las libertades municipales, tuvieron distintos orígenes. En ocasiones los monarcas establecían nuevos núcleos de población atrayendo gentes a ellos, con el objeto de que sirvieran de dique a los ataques de los árabes, concediendo franquicias y privilegios a sus moradores, por ser los más afectados por las luchas. Dichas franquicias y privilegios tomaron el nombre de fueros de frontera.⁽²²⁾

En el reinado de Alfonso VI (1065- 1109), la constitución municipal se encuentra en pleno desarrollo, y cuya época toma especial importancia el otorgamiento de los fueros, tales como el fuero de Sepúlveda y el fuero de Toledo, sin dejar de ser menos importantes las cartas forales en los pueblos de señorío, otorgando privilegios a las municipalidades, fijando invariadamente los tributos y prestaciones obligatorias para los vasallos.

El feudalismo acabó con casi todas los Municipios en Europa, pero el siervo, sometido al feudo, formaba parte de la comuna, también los comerciantes y pequeños burgueses y estos formaron Municipios. Durante la Edad Media los consejos municipales eran autónomos política y administrativamente. Se integraron después dos consejos: uno popular que se conocía como cabildo abierto y el segundo se le llamaba cabildo secular, el que fue conocido más tarde como ayuntamiento.

(22) *Ibid.* p. 147

El carácter primitivo y esencial de los fueros, de donde arranca la existencia legal de los consejos, es el de contrato entre el Rey y los pobladores, incapaz de modificación sin el curso de la voluntad de ambos contrayentes. La inviolabilidad del compromiso fue tensamente sostenida por los Municipios como garantía de sus libertades.⁽²³⁾

El maestro Burgoa Orihuela⁽²⁴⁾ nos dice, en relación a la estructura municipal en España de los siglos XI y XII, los Reyes tuvieron "la idea feliz del establecimiento y organización de las comunas y consejos de los pueblos, depositando en ellos la jurisdicción civil y criminal igualmente que el gobierno económico, sin reservarse más que el conocimiento de los casos de corte, el de las apelaciones y el derecho exclusivo de oír las quejas que les dirigiesen en materia de consideración, las personas que no pudiesen obtener justicia en sus pueblos. En algunos de éstos que debían considerarse como de cierto orden, establecieron gobernadores políticos y militares, cuyo oficio era velar sobre la observancia de las leyes, recaudar los tributos y derechos reales, y cuidar de la conservación de las fortalezas, castillos y muros de las ciudades. Reunidos en consejos los habitantes, los jefes de familia de cada pueblo, como depositarios de la autoridad pública discutían los asuntos comunes, nombraban anualmente alcaldes ordinarios, jurados y otros ministros de justicia para que ejerciesen el poder judicial en

(23) Sacristán y Martínez, Antonio. *Municipalidades de Castilla y León*. Op.Cit. pp.213-1214.

(24) Burgoa Orihuela, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. Op.Cit. p. 882.

lo civil y criminal, como igualmente oficiales que desempeñaban el gobierno económico del común y el mando de la fuerza armada; porque cada consejo había organizado una fuerza militar para proveer a la tranquilidad de sus sesiones, mantener sus relaciones con el monarca, asegurar el ejercicio de la justicia, perseguir a los malhechores, sostener los derechos de la comunidad y salir al servicio del príncipe en los casos estipulados por las cartas y fueros".

El juez, los alcaldes forales y los jurados de colaciones o parroquias, componían la corporación municipal, a cuyo cargo estaba el gobierno de la ciudad con arreglo a las atribuciones conferidas en el fuero, formando a la vez una asamblea deliberante para la decisión de los intereses generales, y un tribunal colegiado para la administración de justicia.

Los reyes de la Edad Media apoyaban o atacaban a los municipios ya según las conveniencias en las zonas de guerra o en zonas de desastre otorgaban gracias y libertades, y en otros municipios decretaban leyes y nombraban funcionarios con el propósito de limitar la autonomía municipal, y es entonces que "bajo el reinado de Felipe V, con el decreto de Nueva Planta, acabó con los privilegios municipales regionales en Aragón, Cataluña y Valencia, y organizó la institución municipal de un modo uniforme. En lugar de las universidades creó los regimientos presididos por un baylo y los agrupó en corregimientos al mando de un corregidor, quien ejerce autoridad sobre las poblaciones y preside las juntas municipales; en tanto que se reservaba el nombramiento de estos funcionarios y aún el de los regidores en los

pueblos de jurisdicción real. En los otros sometió los nombramientos a la aprobación de sus representantes y limitó, en general, las atribuciones de los municipios a las de policía urbana y administración de sus propias rentas".(25)

Posteriormente en el reinado de Alfonso XI se lleva a cabo una reforma que vino a suprimir los cargos electivos en las administraciones municipales. Los cargos consejales nombrados por el rey fueron declarados inamovibles, con el nombre de regidores perpetuos, así "los ayuntamientos perpetuos formaron desde entonces un consejo supremo de gobierno, que asumió la representación civil y con el la política del municipio, con poder bastante para ejercer todas las atribuciones forales correspondientes ante la asamblea general de los ciudadanos".(26)

Al acabar con la democracia y por ende todos los puestos de elección popular el municipio pasa a ser una corporación administrativa intervenida por el poder central.

Con el monarca Carlos I de España y V de Alemania se inicia la venta de puestos públicos y la agregación de impuestos, intentó reducir los fueros y las libertades de que gozaban las comunas en torno a la organización municipal; esto produce el descontento de las comunas que empezaron a unirse, a partir de entonces se inició la rebelión de las comunidades teniendo como primer brote trágico

(25) Ochoa Campos, Moisés. *El Municipio, su Evolución Institucional*. Op. Cit. pp. 128. 129.

(26) Sacristán y Martínez, Antonio. *Municipalidades de Castilla y León*. Op. Cit., p. 357.

provocado por la furia popular, la muerte de dos alguaciles y un procurador, estos hechos fueron en la ciudad de Segovia.

En 1519 el Ayuntamiento de Toledo asume la dirección de un movimiento encaminado a dar fin a los excesos de la monarquía. En 1521 se reúnen en Avila representantes de 15 ciudades y villas de Castilla que instituyeron una junta, la cual formula un programa político, declarándose a favor de los fueros municipales, fue entonces que se declara la guerra de los comuneros los cuales fueron derrotados en los campos de Villalar el 23 de abril de 1521. imponiéndose así el autoritarismo o centralismo real.

Para las colonias españolas en América, el municipio llegó en una doble perspectiva: los primeros establecidos en Las Antillas, fueron Pre-Villalares, es decir con participación del pueblo y disfrutando de los fueros de León; pero el que llegó a la Nueva España, trajo la sumisión pos-Villalar.

5. ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO PRECOLONIAL

Cristóbal Colón descubre el Nuevo Mundo el 12 de octubre de 1492, en su primer viaje hizo la fundación del Fuerte de Navidad no con carácter de ciudad sino de fortaleza militar. En su segundo viaje a las Indias, fundó la primera ciudad insular en lo que hoy es la República Dominicana llamándole La Isabela en la isla la Española, el 12 de noviembre de 1492.

Colón trazó las calles, repartió solares y tierras parece que al principio no nombró Cabildo, sino que se reservó para sí el gobierno. Sin embargo, en la Isabela se constituyó el primer municipio americano, ya que en las instrucciones de 1493, se menciona a los regidores, fijando la forma de elección y nombramientos de esos oficiales municipales. No se conoce el acto legal que dio origen y existencia de derecho a la fundación de la Isabela, pero es muy posible que Colón lo hizo en forma solemne levantando actas acentando este hecho ante escribano y testigos.

Poco tiempo después hubo una rebelión, y con ella la muerte de la ciudad. El hermano de Colón Bartolomé funda, en la misma isla la Nueva Isabela, y más tarde Santo Domingo, después la ciudad de los Caballeros, en lo que es hoy Cuba, el año de 1496.

Substituído Bartolomé Colón como gobernador, en 1502, fue designado Fray Nicolás de Ovando. Fundó la villa de Nuestra Señora de la Asunción de Baracoa, primer capital de la isla. En 1513, fundó la Villa de Baymo; en 1514, las de Sacti Spiritus, Trinidad Santiago, Puerto Príncipe y en 1515 fundó San Cristóbal de la Habana.

Don Diego Velázquez, como gobernador de Cuba convino con Don Hernán Cortés Pizarro, quien había fungido como alcalde mayor en Santiago de Cuba, el nombramiento como responsable de la tercera expedición que se encargaría de explorar tierras que estuviesen más al occidente; de esta manera, en febrero de 1519, parte con rumbo a tierras continentales y para el 22 de abril de 1519 ya estaba fundando el primer ayuntamiento de América continental en costas indígenas de Chalchihuecan, cerca de la actual Veracruz ("verdadera Cruz", pues se dice que desembarcó en un jueves santo de la Cruz).

Inmediatamente se procedió a la elección de alcaldes ordinarios, regidores y otros funcionarios, mismos que en sus primeros cabildos y en representación del Rey, le suspendieron a Cortés sus nombramientos asignados por el gobernador Velázquez y le otorgaron uno nuevo que lo designaba Capitán del Ejército y Justicia Mayor; para entonces, Cortés ya estaba enterado que el gobernador de Cuba se había arrepentido de haberle otorgado el cargo de expedicionario y, por lo tanto, había ordenado el cese de su nombramiento, así como su aprehensión.

Sin embargo, Cortés "aprovechó con la habilidad política que lo caracterizaba, los conocimientos de derecho que había adquirido en la famosa Universidad de Salamanca, en donde obtuvo el grado de Bachiller".(27)

Cortés se había moldeado una nueva forma de proveerse de legitimidad y como encargado del Ejército y Justicia Mayor por nombramiento indirecto del Rey, (a través del ayuntamiento recién constituido), ya no correspondía su detención sino más bien la defensa legal del municipio contra cualquier intromisión externa.

Bernal Díaz del Castillo, en su Historia Verdadera de la Conquista de la Nueva España, expresa cómo andaban las opiniones encontradas, los partidarios de Velázquez, en el temor de la audaz empresa en aumento, se oponían a ella y ponderaban sus riesgos y el enojo de su superior, y cómo la elocuencia y habilidad de Cortés ganó la mayoría. "Luego le dimos poderes muy bastísimos delante de un escribano del Rey que se decía Diego de Godoy para todo lo por mi aquí dicho. Luego ordenamos hacer fundar y poblar una villa que se nombró la Villa Rica de la Vera Cruz, y fundada la villa, hicimos alcaldes y regidores. Fueron los primeros alcaldes Alonso H. Puertocarrero y Francisco de Montejo. A este Montejo, porque no estaba muy con Cortés por meterle en los primeros y principal, le mandó nombrar alcalde. Se puso una Picota en la plaza y fuera de la Villa una horca".(28)

(27) Burgoa Orihuela, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. Op. Cit. p. 887.

(28) Díaz Del Castillo, Bernal. *Historia Verdadera de la Conquista de la Nueva España*. Editorial Del Valle de México, México. 1984.p.145.

Después de esto, Cortés se fue internando cada vez más en las tierras mexicanas en plan de conquista, autorizado por supuesto por el municipio de la Villa Rica. Así, para 1524, encontramos fundado el Ayuntamiento de Coyoacán, del cual se perdieron sus primeros libros de cabildo.

6. EL CALPULLI

En la Gran Tenochtitlan antes de la llegada de Cortés ya existía una forma de organización político-social y contaba con un sistema de administración comunitaria, especie de municipio rural primitivo, era una asociación humana de carácter natural y político.

Se dividía en barrios llamados calpullis. El calpulli estaba sujeto a la autoridad de los jefes aztecas llamados tlatoanis y se gobernaba a través de un consejo que era encabezado por un jefe denominado Calpullec, Chinacallec.

Los funcionarios del consejo eran los siguientes:

El teachcauhuna, encargado de la administración.

El tecuhitli, jefe militar.

Los tequitlatos, encargados de dirigir los trabajos comunales.

Los Centectectlápique, policías elegidos por los vecinos.

Los calpizquez, encargados de recaudar los tributos.⁽²⁹⁾

(29) Centro Nacional de Estudios Municipales. *El Municipio Mexicano*. Ed. Secretaría de Gobernación. México. 1985 p. 93.

Se señalan como rasgos característicos de los capullis, los siguientes:

- A) Conjunto de linaje o grupo de familias generalmente patrilineales y amigos y aliados; cada linaje con tierras de cultivo aparte de la de carácter comunal.
- B) Entidad residencial localizada, con reglas establecidas respecto a la propiedad y el usufructo de la tierra.
- C) Unidad económica que, como persona jurídica tiene derecho sobre la propiedad del suelo y la obligación de cubrir el total de los tributos.
- D) Unidad social con sus propias ceremonias, fiestas, símbolos sagrados y organización política que llevan a la sesión de sus miembros.
- E) Entidad administrativa con dignatarios propios dedicados principalmente al registro y distribución de tierras y a la supervisión de obras comunales.
- F) Subárea de culturas, en cuanto a vestidos, adornos, costumbres actividades, etc.
- G) Institución política con representantes del gobierno central y con alguna ingerencia en él.
- H) Unidad militar, con escuadrones, jefes y símbolos propios.⁽³⁰⁾

(30) Rendón Huerta Barrera, Teresita. *Derecho Municipal*. Op. Cit. pp. 86-87.

Menciona el Maestro Burgoa Orihuela,⁽³¹⁾ acerca del Calpulli: "eran entidades socioeconómicas fundadas en la explotación común de la tierra que les pertenecía y que tenían como origen, un antepasado también común del que derivaban los nexos familiares o de parentesco sobre los que se asentó la unidad de dichas entidades. Formaban los Calpillis parte de un todo que era la tribu, que a su vez estaba organizada políticamente por el derecho consuetudinario, mismo que concomitantemente los estructuró sobre la base del respeto a su autonomía interior y su actividad económica autárquica. El gobierno consejil de los calpillis, además designaba a sus propios funcionarios ejecutivos que tenían diferentes atribuciones públicas de carácter administrativo y judicial, lo que demuestra que tales entidades, cimiento de la organización política del pueblo azteca, fueron verdaderos Municipios por haber conjuntado en su implicación, todos y cada uno de los elementos que caracterizan al concepto respectivo. A mayor abundamiento, los calpullis, como grupos componentes de la tribu, acreditaban representantes en el consejo tribal, interviniendo así en la expresión de la voluntad popular, cuando menos en lo que concernía a la designación del tlatoani y del tlacatecuhtli, que eran representativamente, el Gobernador y el jefe Militar del pueblo".

A la llegada de los españoles los jefes tlatoanis (jefes de las tribus) se convirtieron en caciques y su ciudad capital se convirtió en cabeceras; siguieron recolectando los tributos, pero ahora los entregaban a los hispanos y no al Imperio Azteca.

(31) Burgoa Orihuela, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. Op. Cit. p. 886.

El Capulli quedó dentro de la cabecera denominados con el nombre de sujetos, y con la obligación de seguir rigiendo tributo a los señores o caciques antes tlatoanis.

En todas las cabeceras por instrucciones de la monarquía española debía instalarse un cabildo o ayuntamiento, que era la entidad política y administrativa más pequeña.

En su inicio los cabildos eran integrados por españoles e indígenas, aprovechando la organización política y económica ya existente, teniendo como resultado la apropiación del producto y el trabajo indígena.

Por cédula real del 6 de agosto de 1555, Carlos V, ordena que las costumbres instituciones y territorio de los pueblos de indios, fueran respetados por el sistema jurídico-político con que se organizaran las tierras descubiertas y por descubrir.

Tenemos entonces que la forma de institucionalizar el poderío español sobre los pueblos indígenas, fue la fundación y proliferación acelerada de las organizaciones municipales.

La creación de diversas instituciones y funcionarios españoles, así como la transculturización y fusión de indígenas y españoles, fueron desplazando progresivamente a los dirigentes indígenas que tenían cierto poder, siendo suplantados por españoles; de tal modo que el cabildo indígena sufre un debilitamiento tal que termina por

desaparecer, de esa manera la organización social, política y económica de los indígenas fue aniquilada totalmente y suplantada por la de los conquistadores.

El primer documento importante emanado de las organizaciones municipales colonial son las ordenanzas de 1525, mismas que fueron dictadas por el propio Cortés. Estas podemos resumirlas de la siguiente manera:

- A) En cada Villa debería existir dos alcaldes en materia civil y criminal, cuatro regidores, un procurador y un escribano.
- B) Existiría un fiel, el cual cuidaría el abastecimiento de las mercancías, pesas y medidas observando la comercialización y fijaría los lugares para tirar la basura.
- C) Prohibir a los rescatadores de compra de mercancías con más de treinta días.
- D) Establecer los lugares de matanza del ganado.
- F) Que la hortaliza, el pan y el pescado deberían venderse en la plaza pública.
- G) Que los domingos y fiestas de guardar, todos los vecinos habían de acudir a misa.
- H) El ayuntamiento era el único que tenía facultades de dar tierras de labor, ganado, etc.
- I) Los sitios para ganado nunca deben sitiarse a menos de media legua de cualquier sementera de españoles o de indios y los dueños deberán tener fierro para marcarlos, debidamente registrados ante el escribano de la villa.

J) Los alcaldes y regidores no pueden celebrar acuerdos de cabildo sin la presencia de Cortés o su lugarteniente y el alguacil mayor tenía derecho a concurrir con voz y voto.

7. LA REAL AUDIENCIA

En 1527 la corona Española para restringir los abusos y controlar a las autoridades nombradas por los conquistadores creó un órgano superior de gobierno y justicia con asiento en la ciudad metrópoli México-tenochtitlan, dicho órgano se denominó Real Audiencia.

El Licenciado Daniel Moreno ⁽³²⁾ mencionando a José M. Ots Cadequi nos dice acerca de la Audiencia Real: "fueron fundamentalmente órganos corporativos de la administración de justicia. Pero ejercieron al propio tiempo funciones de gobierno muy importantes, que en España no llegaron a desempeñar nunca. Actuando en corporación, como Reales Acuerdos, controlaron, en buena parte, las altas funciones de gobierno de los propios virreyes".

Más adelante el maestro Moreno continuando con José M. Ots Cadequi nos dice: "La Audiencia de México se componía originalmente de un presidente (el Virrey), ocho oidores, cuatro alcaldes del crimen, un fiscal de lo civil y otro de lo criminal, un alguacil mayor, un

(32) Moreno, Daniel. *Derecho Constitucional Mexicano*. Ed. Pax-México. México 1972. p. 26.

teniente de Gran Canciller y algunos oficiales menores, el escribano de cámara y los relatores. En sus últimos años, un regente tuvo la presidencia efectiva, quedando la del Virrey como un mero título; los oidores fueron diez, con dos salas, para los negocios civiles; y los alcaldes de corte cinco, con otra sala, para los criminales. añadióse también un fiscal de Hacienda".

Los puestos de funcionarios de gobierno municipal eran vendibles y renunciables, los cuales quedaron en manos de las familias más ricas de la época, surgiendo así, un tipo de gobierno municipal de carácter oligárquico.

Por otra parte, los gobernadores y alcaldes mayores eran nombrados directamente por el Rey o por el Virrey en algunos casos.

En la ley primera, del Título 20, expedida por la reina Juana el 15 de octubre de 1522, y confirmada después por Carlos I el emperador (1557), Felipe II (1581), Felipe III (1610) y Felipe, IV (1645), se establece que: "nuestra voluntad es, y mandamos que sean vendibles, y renunciables los oficios... como hasta ahora se ha observado, según nuestras resoluciones, general, y especialmente dadas". A continuación, la misma ley enumera los oficios vendibles, que son en gran cantidad, entre los que destacan alguaciles, escribanos procuradores, tesoreros, tasadores, y "los demás que por nuestra resoluciones, y estilo, observado en todas nuestras Indias, e Islas adyacentes se han criado, y vendido, criaren, vendieran, y beneficiaren..."⁽³³⁾

(33) Centro Nacional de Estudios Municipales. *El Municipio Mexicano*. Op. Cit., p. 100.

El maestro Tena Ramírez⁽³⁴⁾ nos dice al respecto: "bajo la dominación española fueron los ayuntamientos el único y elemental producto del gobierno propio de los pueblos, pues la mayor parte de los oficios del ayuntamiento eran vendibles y renunciables en las ciudades y pueblos de españoles, quedaron, sin embargo, como de elección popular los alcaldes ordinarios.

En el año de 1573, bajo el reinado de Felipe II, tenemos como legislación aplicable las "Ordenanzas de Descubrimientos, Población y pacificación de las Indias" en las que se disponía la estructura municipal, asimismo eran señaladas las facultades de los gobernadores y se disponía también el trazo y disposición ornamental urbana de las nuevas poblaciones, iniciándose así la etapa de colonización y organización formal.

Las dos ordenanzas de Felipe II decían lo siguiente:

"Elegida la tierra, provincias y lugares en que se ha de hacer nueva población, y averiguada la comunidad y aprovechamiento, que pueda haber, el gobernador en cuyo distrito estuviere, o confiere, declare el pueblo, que se ha de poblar, si ha de ser Ciudad, Villa, ó Lugar, y conforme a lo que declare se forme el Consejo, República y oficiales de ella, de forma que si hubiere de ser Ciudad Metropolitana, tenga un Juez con título de Adelantado, ó Alcalde ordinario, que ejerza la jurisdicción insolidum, y juntamente con el regimiento tenga la administración de la República...

(34) Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. Ed. Porrúa. México. 1992. p. 148.

"Dos ó tres Oficiales de hacienda Real; dos Regidores; dos Fieles Executores; dos Jurados de cada Parroquia; un Procurador general; un mayordomo; un Escribano de Consejo; dos Escribanos Públicos; uno de minas y registros; un Pregonero mayor; un Corredor de lonja; dos Portereros; y si Diocesana, o sufragána: ocho Regidores, y los demás Oficiales perpetuos; para las Villas y Lugares: Alcalde ordinario; cuatro Regidores; un Escribano de Consejo y Público; un Mayordomo".

"Si la disposición de la tierra diere lugar para poblar alguna Villa de Españoles, con Consejo de Alcaldes ordinarios, y regidores y hubiere persona que tome asiento para poblarla, se haga la capitulación con estas calidades: que dentro del Término, que le fuere señalado, por lo menos tenga treinta vecinos, y cada uno de ellos una casa, diez cabras de vientre, cuatro bueyes. ó dos bueyes, y dos novillos, una yegua de vientre, una puerca de vientre, veinte ovejas de vientre de Castilla, y diez gallinas, y un gallo..."⁽³⁵⁾

Hacia, 1759 con el cambio de la dinastía de la casa de Austria sustituida por la dinastía de los Borbones comienza un mayor centralismo. El Rey Carlos III realiza una serie de reformas en las que crea una nueva división política y administrativas de las Indias, nombró representantes directos de la corona denominados intendentes, los que limitaron en gran medida a los ayuntamientos en cuanto a finanzas se refiere. Tenemos así que esta serie de reformas culminan con las ordenanzas de Intendentes.

(35) Centro Nacional de Estudios Municipales. *El Municipio Mexicano*. Op Cit. pp 98-99.

8. ORDENANZAS DE INTENDENTES

"Fue tan radical esta metamorfosis, que sus consecuencias llegaron no solamente a los virreyes sino que hasta los cabildos municipales. Lo grave fue que la mayor parte de las instituciones, fueron afectadas por el espíritu centralizador de las nuevas orientaciones"⁽³⁶⁾

Las reformas de 1767 dieron como resultado la decadencia del régimen municipal, a consecuencia de lo vicios en la administración hacendaria, la falta de organización administrativa respecto al funcionamiento de los cabildos, y de la reducción total de la independencia municipal. Esas reformas se tradujeron en la creación de una Contaduría General para controlar las finanzas municipales, en el aumento de responsabilidades a los funcionarios municipales y la disminución de sueldos y gratificaciones a los mismos.

Después de estas reformas se constituyeron doce Intendencias, cuya regulación se asentaba en la "Ordenanza de Intendentes" y bajo la cual fue aniquilada totalmente la autonomía municipal.⁽³⁷⁾

(36) Moreno, Daniel. *Derecho Constitucional Mexicano*. Op. Cit. P. 33.

(37) Rendón Huerta Barrera, Teresita. *Derecho Municipal*. Op.Cit.p. 95.

La intendencia de México, abarcaba el territorio de lo que actualmente son el Distrito Federal y los estados de México, Querétaro, Hidalgo y Guerrero.

Después se crean otras intendencias, que son las de Puebla, Santa fe de Guanajuato, de Valladolid (Michoacán), Guadalajara, Zacatecas, Antequera (Oaxaca), Mérida, Veracruz, San Luis Potosí, Durango y Sonora.

Cada intendencia se dividía en partidos y estos en municipalidades. Los Gobernadores y Justicias Mayores fueron sustituidos por los intendentes; y los Alcaldes Mayores por los subdelegados.

Los fines inmediatos perseguidos, que fue el de obtener un mayor control fiscal, se consiguieron, saneándose notablemente la administración española en Indias, con un fuerte aumento de los ingresos del tesoro Real. Al mismo tiempo, el comercio se desarrolló notablemente, ya que fueron suprimidas diversas trabas, sobre todo en la actividad entre colonias. Sin embargo, se cometió grave error político, al desplazar a los criollos de algunos puestos importantes que habían logrado conquistar, como los de gobernadores, alcaldes mayores y corregidores. La burocracia colonial se hispanizó en términos generales, con el consiguiente resentimiento de los criollos acaudalados. Aunque en ciertos cargos se les permitió el acceso, esto solamente sirvió para que a su tiempo mostraran su inconformidad, sobre todo desde los cabildos.⁽³⁸⁾

(38) Moreno, Daniel. *Derecho Constitucional Mexicano*. Op. Cit., p.34.

9. MOVIMIENTO PRECURSOR DE LA INDEPENDENCIA DE MEXICO

En 1808 Napoleón Bonaparte invade España y el monarca Fernando VII mediante un tratado firmado en la ciudad de Bayona abdica en favor de José Bonaparte el cual nombra a Murat como lugarteniente; estos hechos fueron publicados en la Nueva España en la gaceta del 14 de julio del mismo año.

El cabildo de la Ciudad encabezados por el regidor Azcárate y Apoyado por el síndico Francisco Primo de Verdad, elaboran un documento en el cual sostienen la tesis de la reasunción de la soberanía por el pueblo en ausencia y nombre del rey cautivo; el cual entregan al virrey Iturrigaray, quien con gran visión política apoya dicha tesis transmitiéndola a la Audiencia de la Ciudad capital del virreinato, reaccionando ésta oponiéndose a la representación de los criollos.

En el mes de septiembre el virrey Iturrigaray convoca a un asamblea. Los representantes del ayuntamiento formaban el germen de un partido político, el Independentista; mientras entre los comerciantes y el clero se formaba otro .(39)
Este fenómeno, no sólo se dio en la ciudad de México, sino también en otras ciudades como el cabildo de Jalapa y el de San Luis Potosí.

(39) Ibid. pp. 42-43.

La Audiencia, resuelta a conservar la situación privilegiada en que vivían los peninsulares de diversas categorías, se opuso tenaz y lógicamente a los propósitos de los regidores. Respondiendo con evasivas y, como el virrey Iturrigaray no daba providencias de abatir a los levantiscos integrantes del ayuntamiento, resolvieron castigar, por propia mano, a los criollos que consideraban alzados, aun al propio virrey, con lo que el remedio -si sirvió para una resolución momentánea y transitoria- resultó peor que la enfermedad. Las bases jurídicas mismas y al respecto de la autoridad virreinal, encarnación, según la doctrina imperante, de la persona del rey, fueron socavadas, en virtud de que quiénes parecían obligados con mayor motivo a defenderlas, las atacaron sin meditar en las futuras consecuencias.⁽⁴⁰⁾

El Licenciado Ignacio Burgoa Orihuela, afirma:⁽⁴¹⁾ "No obstante su decadencia política, el municipio neoespañol tuvo un gesto decoroso para reivindicar su antiguo prestigio y dignidad al plantear el ayuntamiento de la ciudad de México en julio de 1808, la radicación popular de la soberanía a consecuencia de la invasión napoleónica a la península y la usurpación de trono por el impostor francés. Recuérdese, en efecto, que el regidor y el síndico del cabildo de la capital de la Nueva España, Don Juan Francisco Azcárate y Don Francisco Primo de Verdad, respectivamente postularon en un histórico documento ante el virrey Iturrigaray, la tesis de que, por haber

(40) Ibid. pp. 48-49.

(41) Burgoa Orihuela, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. Op. Cit., p. 891.

abdicado el monarca español en favor de José Bonaparte, en el pueblo de la Nueva España había recaído la soberanía como capacidad de auto- gobierno, y aunque sin dicho cargo los citados precursores de nuestra emancipación política hubiesen sustentado la misma idea, su investidura les brindó la oportunidad no sólo para exponerla, sino para exigir su acatamiento, actitud que involucra un elocuente hecho reminiscente de la dignidad de las antiguas comunas españolas que con viva conciencia de su autonomía muchas veces impusieron a los reyes el respeto de las libertades acordadas en los fueros municipales".

El maestro Felipe Tena Ramírez,⁽⁴²⁾ Dice, refiriéndose al movimiento de los criollos precursores de la independencia: "en 1808 el Ayuntamiento de la Ciudad de México, que abrigaba inquietudes de emancipación, trató de revivir la tesis de Hernán Cortés, sosteniendo que, en ausencia del rey cautivo, le tocaba reasumir la soberanía".

Es necesario indicar que en el siglo XVIII los movimientos ideológicos que conllevan a la Independencia de los Estados Unidos de América de Inglaterra dando nacimiento a la primera República Federal, la caída de la monarquía francesa sentando las bases para una forma de gobierno a partir de los principios de Igualdad, Libertad y Fraternidad, influyen en la conciencia independentista del municipio mexicano.

A la Revolución francesa, en materia municipal, debemos una renovación en las corrientes. Su reflejo fue saludable, el expedir la

⁽⁴²⁾ Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. Op. Cit. pp. 148-149.

Ley del 14 de diciembre de 1789, que afirmó en Francia la existencia de un poder municipal con atribuciones específicas. Junto a los tres poderes clásicos de Montesquieu, el municipio adquirió el carácter de cuarto poder y este es un importante antecedente en la actitud liberadora de los cabildos coloniales.⁽⁴³⁾

En todo el territorio de España de esa época a raíz de la abdicación del Rey en favor de Bonaparte, en casi todos los ayuntamientos más importantes tanto de España como de América, se da el fenómeno de intentar asumir el gobierno formando juntas, reclamando para sí la soberanía de sus territorios y rechazando cualquier sumisión al invasor francés; en casos como el de Sevilla y Oviedo reclaman el mando del reino e intentan hacer que se sujetaran a sus disposiciones los demás ayuntamientos.

El maestro Héctor Vázquez ⁽⁴⁴⁾ en su libro *El Nuevo Municipio Mexicano* dice al respecto: "antes de reunirse las Cortes de Cádiz, tuvo lugar el movimiento de formación de juntas. Estas surgieron impelidas por las circunstancias: la invasión del territorio por parte del ejército Francés; la abdicación de los reyes españoles, virtualmente presos en Bayona, a favor de José Bonaparte. Nacen dichas juntas como obedeciendo a una instancia interior, del instinto de supervivencia; pero del interior del núcleo sociológico, no del político que se había resquebrajado, empezando por la cabeza".

(43) Centro Nacional de Estudios Municipales. *El Municipio Mexicano*. Op. cit. p. 107.

(44) Vázquez Paredes, Héctor. *El Nuevo Municipio Mexicano*. Ed. Secretaría de Educación Pública. México. 1986. p. 85.

Los sucesos en España proseguían su marcha. Diversas Juntas, en varias ciudades, pretendían asumir la soberanía de todo el reino y, por supuesto, recoger los gajes del dominio en América. La Junta suprema de Sevilla envió a México dos comisionados, recayendo los nombramientos en las personas de don Juan Jabay y el coronel Tomas de Jáuregui, cuñado del virrey Iturrigaray. El propósito era, tanto el dar aviso de la instalación de la mencionada Junta, como el de arrestar al virrey si se negaba a obedecerla.(45)

El Licenciado Moreno dice, -escuchemos al sin par cronista don Carlos María de Bustamante-: "casi en aquellos mismos días interpeló a México por su parte la Junta de Oviedo, demandando la obediencia y tesoros del reino. El Oidor D. Guillermo de Agrura y Viana opinó por el reconocimiento de la Junta de Sevilla, pero tan sólo en las causas de hacienda y guerra, más no en las de gracia y justicia; opinión absurda que impugnó con solidez el marqués de Rayas, haciéndole ver que la soberanía no era divisible. Dijo lo mismo el alcalde de corte D. Jacobo Villarrutia. Esta justa resistencia se estimó por un crimen, y ambos opinantes fueron perseguidos a su vez por sus enemigos hasta lograr su lanzamiento del reino".(46)

Regresando con el Ayuntamiento de México, tenemos que, elevó al virrey una solicitud formal, pidiendo, en primer lugar, "considerar más proporcionada la seguridad del reino, para evitar que se

(45) Moreno, Daniel. *Derecho Constitucional Mexicano*. Op. Cit. P.49.

(46) Idem. p. 49.

apoderaran los franceses de él", y entre tanto, que el rey de España estuviera cautivo, " se mantengan bajo su sabio y justificado mando (del virrey) estos vastos dominios en la dominación y representación del Rey y dinastía Real de Borbón".

Bajo ese acuerdo circunstancial, que según muchos era en realidad el resultado de acuerdos tácitos o expresos entre el virrey y los miembros del ayuntamiento, se había hablado de soberanía nacional, principio que no pudo ocultarse a nadie pese al estilo del acta y de las formalidades en las actas que siguieron la aprobación unánime del cabildo.

El Diario de México del 19 de julio de 1808 (47) dice:

Salió formada con toda solemnidad Nuestra Ciudad a las cuatro y cuarto de la tarde, habiendo llegado al Real Palacio, donde la recibió su Excelencia en la Sala del Docel, y tomó asiento bajo de él, y la Noble Ciudad en las que forma el estrado. Tomando la voz el Regidor Decano, expuso en una pequeña arenga que las actuales críticas circunstancias en que se haya la monarquía llena de dolor y de aflicción... El Excelentísimo señor virrey las tomó y antes que se leyese, expuso... que procuraría mantener... los dominios y

(47) Diario de México. A.C. Extra 19 de julio de 1808, Fojas 25 y 26.

reinos quietud y paz según sus Viece-Regias facultades y que para conseguir no perdonaría medio, consultando lo conveniente con el Real Acuerdo, o con la Noble ciudad o con ambos cuerpos, o con otros de la capital, o con sujetos que merecieran su confianza... y habiendo mandado a leer las representaciones, lo hizo en alta e inteligible voz el señor Licenciado Don Juan Francisco Azcárate, regidor honorario. E impuesto en ellas su Excelencia dijo parecerle muy bien la solicitud de la Noble Ciudad, y que por su parte estaba presto a presentar el juramento de seguridad del Reino que se proponía en todo los puntos que comprende el pedimento, por ser conforme a sus sentimientos.

La Ciudad se había arrogado las facultades de representar el reino; el virrey las de salvaguardar éste justificando así la sustracción de las autoridades de La Península, que parecía no serle favorables. El hecho alarmó a los señores de la Audiencia, pues era claro el concierto en que se hallaban los americanos con el virrey. Las señas de un levantamiento eran claras y los temores abrigados por los peninsulares debieron agravarse cuando se vio el entusiasmo con que se recibían los acontecimientos, pues al salir el ayuntamiento por la puerta del palacio virreinal se advirtió un concurso muy considerable de gente de todas clases y estados que gritaban ; VIVA

LA NOBILISIMA CIUDAD; ¡VIVAN LOS REGIDORES; siguiéndolos hasta la sala Capitular. Los regidores procuraban quitar ese aspecto de levantamiento gritando o respondiendo al público entusiasmado: ¡VIVA EL REY, NUESTRO SEÑOR;

La situación en la ciudad de México no podía ser más confusa: se tenían noticias del levantamiento del pueblo en España y de los intentos de las provincias para organizar gobiernos provisionales; todo esto, aunado a las sospechas que recaían sobre el virrey Iturrigaray, hizo que la reunión de las autoridades en Nueva España se retrasara, pues aunque el virrey insistía en la necesidad de atender la petición del ayuntamiento, la Audiencia y otros cuerpos declaraban la necesidad de obrar con prudencia, tomando en cuenta las noticias de la península y las pretensiones de los representantes de las juntas que se iban formando en España, para ser reconocidas. La insistencia del virrey obligó a precipitar la reunión de las autoridades, que se celebró el 9 de agosto. En ésta, el síndico Primo de Verdad hizo hincapié en el principio de la soberanía nacional resumida por la ciudad y puesta en salvaguarda en la persona del virrey; principio que fue rechazado por las autoridades civiles y por las Eclesiásticas que acudieron a la junta. (48)

El maestro Daniel Moreno (49) -mencionando a José Guerra- dice a cerca de la opinión del Tribunal del Santo oficio: "Quiénes mostraron

(48) Alamán, Lucas. *Historia de México*. Ed. Jus. México 1942. T. I. Cap. V pp. 120-153.

(49) Moreno, Daniel. *Derecho Constitucional Mexicano*. Op. Cit. p. 56.

con mayor fuerza la censura a la reafirmación del dominio colonial, fueron los integrantes de la Santa Inquisición, quiénes el 4 de septiembre de 1808 publicaron un edicto en el que reiteraban, con insistencia, tales opiniones":

" Sabed que los soberanos pontifices, entre ellos Clemente XI han encargado al Santo Oficio de la Inquisición de España celar y velar sobre la fidelidad que a sus católicos monarcas deben guardar todos sus vasallos de cualquier grado y condición que sea... Así... estimulados de nuestra obligación de procurar que solide el trono de nuestro augusto monarca Fernando VII, establezcamos por regla a que debéis retocar las proposiciones que leyereis u oireis, que el rey recibe su potestad y autoridad de Dios, y que lo debéis creer con fe divina... Para la más exacta observancia de estos principios reproducemos la prohibición de todos y cualquiera libros y papeles, y de cualquier doctrina que influya o coopere de cualquier modo a la independecia o insubordinación a las legítimas potestades ya se renovando

la herejía manifiesta de la soberanía del pueblo, según la han dogmatizado y enseñado algunos filósofos ya sea adoptando en parte su sistema".

El partido de los españoles representado por la audiencia, el arzobispado, la inquisición y los comerciantes acaudalados encabezados por Gabriel Yermo, enemigo de Iturrigaray, temían que el virrey que se encontraba dueño de la situación y ante la inexistencia de autoridades en España, abusara de su poder; y con la circunstancia de que el partido de los criollos plantearon la necesidad de instalar un gobierno provisional, y con ello, sentaron la bases del ideal de autonomía de la Colonia. El 15 de septiembre de 1808 deciden dar un golpe, en el que depusieron a Iturrigaray y encarcelaron a Azcárate, Primo de Verdad, al fraile peruano Talamantes estos dos últimos murieron en la cárcel de la inquisición, Azcárate estuvo preso hasta 1811, después volvería actuar más tarde como miembro del ayuntamiento.

Vieron, con asombro e indignación, los habitantes de la capital del virreinato que se pretendía hacer creer que el pueblo había hecho tal acción, deponiendo al Virrey Iturrigaray y nombrando al mariscal don Pedro Garibay nuevo Virrey.

Lucas Alamán nos dice la proclama que el nuevo virrey y la Audiencia publicó:

" Habitantes de México, de todas clases y condiciones: la necesidad no está sujeta a las leyes comunes. El pueblo se ha apoderado de la persona del Excmo. Sr. Virrey. ha pedido imperiosamente su separación, por razones de utilidad y conveniencia general. Ha convocado en la noche presedente a este día al real acuerdo, Ilmo. Sr. arzobispo , y otras autoridades, Se ha cedido a la urgencia, y dado por separado del mando a dicho virrey, ha recaído, conforme a la real orden de 30 de octubre de 1806, en el mariscal de campo D. Pedro Garibay, interin; se procede a la apertura de los pliegos de providencia. Está ya en posesión del mando, sosegaos, estad tranquilos: os manda por ahora un jefe acreditado y a quien conocéis por su probidad: descansad sobre vigilancia del real acuerdo. Todo cederá en vuestro beneficio. Las inquietudes no podrán servir sino de dividir los ánimos y causar daños que acaso serán remediables. Todo os lo asegura el expresado jefe interino el real acuerdo, y demás autoridades que han concurrido.

Méjico 16 de septiembre de 1808.

Por mandato del Exmo. Sr. Presidente,
con el real acuerdo Ilmo. Sr.
arzobispo y demás autoridades ".(50)

Ampliada o no la instrumentación política que había entonces en la Nueva España, la petición y la actitud posterior de los miembros del ayuntamiento han sido reconocidas como la primera manifestación abierta del principio de soberanía nacional. Dado su carácter de autoridad local, el ayuntamiento fue reducido al orden, poco claro ciertamente, por las autoridades civiles y eclesiásticas del reino. Sin embargo, la actitud de ese cuerpo municipal era, como lo demostraron hechos posteriores, un paso claro hacia la realización de un nuevo gobierno que sólo había de conformarse legalmente con el establecimiento de las Cortes españolas, cuyo punto de partida sólo se hizo cierto al instalarse una Junta Central en España.

El silencio que siguió al desenlace de esos acontecimientos pone de manifiesto el poder de control que ejercía la Audiencia respaldada por los peninsulares de México. Sólo con el respaldo de las autoridades reales, que ya habían manifestado su decisión de rechazar toda manifestación más o menos espontánea de los americanos del cabildo, había de actuar el Ayuntamiento, reducido a sus funciones de autoridad local.

(50) Lucas, Alamán. Citado por Daniel Moreno. *Derecho Constitucional Mexicano*. Op. Cit. p. 59.

Poco antes del Golpe del 15 de septiembre, el Ayuntamiento de la ciudad recibió una real orden y un real decreto, expedido el 10 de abril y el 13 de agosto en España, respectivamente. El primero se refería a la exaltación de Fernando VII como rey de España y sus dominios y el segundo a su proclamación como monarca. Ambas noticias, se decía, han sido causa de regocijo en la metrópoli. Aunque la exaltación y la proclamación hubieran tenido que hacerse en ausencia del Rey, debido a su cautiverio en manos de los franceses invasores. Durante la ausencia del rey debía gobernar la Junta Governativa de España e Indias y la regencia exigida entonces. Ambos organismos debían considerarse como representantes y depositarios legítimos del poder real de España.

El Ayuntamiento de la ciudad decidió consultar al nuevo Virrey, declarando su deseo de actuar en común acuerdo con las autoridades del reino, apoyados de hecho por los "voluntarios" reclutados por los peninsulares que habían dado el golpe para deponer a Iturrigaray.

El retraso hasta el 22 de noviembre de 1808 de esa consulta, formalmente hecha junto con una declaración de fidelidad a la Junta Governativa y a la Regencia, nos muestra el papel al que se había reducido el Ayuntamiento en los asuntos políticos. Pero, al mismo tiempo, se advirtió la necesidad de que las autoridades del grupo de los peninsulares que tenían el control de regularizar la situación y tratar de unir los dos bandos políticos que se crearon por las circunstancias de la época, realizando un esfuerzo para mantener el orden en la Nueva España. Pues de acuerdo con un oficio del virrey,

el Ayuntamiento procedió a la creación de diez compañías, de cien hombres cada una, para integrar el grupo de "voluntarios de Fernando VII", hasta entonces solamente reclutados por los peninsulares exclusivamente. Era un llamado a la defensa de la patria, en la cual debían colaborar indistintamente americanos y peninsulares "a fin de que no haya preferencia en unos ni en otros", decía la comunicación del virrey según la cual, los miembros del cuerpo debían "gozar el fuero del regimiento".

Era un llamado a la igualdad, necesaria para unificar las voluntades que estaban más que divididas, resultado de los acontecimientos tanto de España peninsular como de la Nueva España; de aquella había llegado una convocatoria fechada el 22 de enero de 1809, según la cual se había de sortear un individuo propuesto y nombrado por las ciudades de los distintos dominios españoles para que acudieran en representación de éstos como vocal en la junta Central Governativa, la convocatoria de la Junta Central hacía notar que:

Los vastos y preciosos dominios que España posee en Indias no son colonias... sino una parte esencial e integrante de la Monarquía Española... y... debe tener representación nacional inmediata en su real persona.

La igualdad de los dominios de ambos hemisferios se planteaba como una necesidad impuesta por la situación de la península y por los

disturbios ocurridos en las distintas ciudades americanas, que como la de México, habían dado muestras de participación política.

Acatando lo comunicado por el virrey, el Ayuntamiento de México preparó una lista de treinta y ocho individuos de los cuales resultó nombrado Miguel Lardizábal y Uribe, el 27 de abril de 1809. Se organizaron festejos para celebrar el establecimiento de la Junta Governativa y se mandaron hacer medallas conmemorativas de ese hecho. Tal parece que bajo un orden impuesto, la ciudad hallaba al menos una oportunidad de ejercer facultades representativas respaldadas por las órdenes virreinales que no hacían más que acatar lo dispuesto en la Península.

Pero esa limitada participación política de la ciudad tuvo, sobre la misma base de la igualdad entre americanos y peninsulares, su contrapartida. Así cuando aún se hablaba de los posibles candidatos o vocales a la Junta Central Governativa el cabildo de México recibió un Supremo Decreto, cuyo fin era pedir y justificar la ayuda económica de los virreinos y dominios americanos a España, debido a la personal situación que imponía la invasión francesa. La petición iba acompañada de un mensaje del virrey a los habitantes de México:

Todos somos españoles y a todos nos une
nuestros propios intereses con la Madre
Patria. Si para auxiliar su defensa y
para conservación de este reino se
necesitan sacrificios... olvidad desde

ahora para siempre esos apodos de criollos
y gachupines, de que hacéis una aplicación
odiosa e ideal supuesto .(51)

Sin embargo, esta afirmación era muy poco real, ya que las aportaciones en dinero fueron muy cuantiosas señalan autores de la época como Servando Teresa de Mier que argumentaron la necesidad de separar la Nueva de la vieja España, pues ésta, "bajo una fingida igualdad, imponía cargo y obligaba a sumisión desigual a los americanos". (52)

La noticia de la instalación de la real Junta Central se dio a conocer en el alcázar de Sevilla el 28 de octubre de 1809, luego fue comunicada al virrey Pedro Garibay el 6 de febrero de 1810 y en el Ayuntamiento de México el 9 del mismo mes. En dicha Junta, se encontraban supuestamente representantes de todos los dominios de la Monarquía Española; se acordaron varios puntos, entre los más importantes tenemos la expulsión de los franceses y la conservación de los derechos de Fernando VII, así como el llamado a Cortes Generales, anunciadas en el decreto del 22 de mayo de 1809, que prácticamente se trataba de un llamado a un Congreso Constituyente, que sería el primero en los dominios Españoles. Para tal efecto se acordó, el 29 de enero de 1810, la instalación de un Consejo de regencias, al cual se le transmitía o entregaba "toda la autoridad", que ejercía hasta entonces la Junta Suprema, "sin limitación alguna".

(51) A C. México, 16 de mayo de 1809.

(52) Servando Teresa de Mier, José. *Carta a un Americano*. Citado por Daniel Moreno. *Derecho Constitucional Mexicano*. Op. cit. p. 60.

10. CONSEJO DE REGENCIAS

La Regencia estaba compuesta por cinco personas, una de las cuales representaba a América, que inicialmente fue don Esteban Fernández de León, Ministro del Consejo de España e Indias, pero habiendo dimitido por enfermedad, en su lugar fue nombrado Miguel Lardizábal y Uribe, representante de la Nueva España en la Junta Central Governativa. La Regencia era, pues, un organismo que ejercía directamente la autoridad del Rey en su Ausencia.

Fue nombrado por la Regencia como virrey de la Nueva España Francisco Javier Venegas, quien hizo saber su designación al Ayuntamiento tan pronto como desembarcó en Veracruz, y entró en la Ciudad de México el 14 de septiembre de 1810, donde juró solemnemente con la Audiencia su sometimiento a la autoridad de la Regencia.

Ya para entonces se habían dado los primeros pasos acatando lo dispuesto por las nuevas autoridades Peninsulares. El 28 de mayo, la Audiencia indicó al Ayuntamiento la disposición de la Regencia para erigir Cortes, y ese mismo día el Ayuntamiento preparó la lista de quiénes, según lo dispuesto por la Regencia, podían ser electos como diputados. Según dicha disposición, la elección debía hacerse por el Ayuntamiento de cada capital, nombrándose primero tres individuos

naturales de la provincia, dotados de probidad, talento e instrucción y exentos de toda nota y sorteándose después uno de los tres; de tal suerte que el que saliera a la primera sería el diputado a Cortes. (53)

Dados los enfrentamientos anteriores entre el Ayuntamiento y la Audiencia, el cuerpo capitular de la ciudad de México actuaba entonces con excesiva cautela, pues pese a la claridad del decreto de la Regencia, consultó sobre los "requisitos" exigidos para los candidatos; a lo cual la Audiencia contestó que el nombramiento de dichos diputados debía "restringirse a naturales de México". Con ese testimonio y garantía, el Ayuntamiento podía evitarse dificultades con las autoridades reales, sobre todo con la audiencia que de hecho ejercía la autoridad en Nueva España. La elección circunscrita a los criollos se realizó el 18 de junio de 1810, eligiéndose en orden de votos los siguientes candidatos.

Ignacio José de la Peza y Casas.....	10 votos
Manuel Velázquez de León.....	9 votos
José Ignacio Beye Cisneros.....	5 votos
José Arias Villafañe.....	5 votos

Y habiendo los dos últimos señores igual cantidad de votos, el presidente del cabildo, dio su voto de calidad en favor de Beye Cisneros. (54)

(53) Gaceta de México, 16 de mayo de 1810

(54) A. C. México, 18 de junio de 1810.

Puestas las tres cédulas en la urna, fue este último candidato quien salió electo como diputado por México ante las Cortes Generales y Extraordinarias. Al mismo tiempo las demás provincias hicieron lo mismo, con lo que había de completarse un número de 19 diputados, de lo que después sería la representación de México en las Cortes españolas.

Tanto el virrey Venegas como la Audiencia y tribunales supieron de la instalación de las Cortes, juraron su obediencia a éstas el 4 de diciembre de 1810. El Ayuntamiento por su parte lo hizo en la sala Capitular, jurando ante el Crucifijo y los Santos Evangelios, siguiendo los mismos puntos indicados por el virrey: la independencia y la libertad de la Nación, la religión católica y el gobierno monárquico de España.

11. MANIFIESTOS DE HIDALGO

"De 1808 a 1810, el estado de nuestros Municipios fue el mismo, no hubo texto legislativo, ni medida alguna que remediara o aliviara su palpable decadencia y las pésimas condiciones en que se encontraba.

En este breve periodo en que se gestaba e iniciaba el movimiento emancipador, lógico es que interés estuviera puesto sobre otros puntos prioritarios, como la consecución y garantía de respeto a los derechos del hombre, la recta administración de la riqueza, la abolición de la esclavitud, y tantos otros principios esbozados en los idearios de Don Miguel Hidalgo y Costilla y de Don José María Morelos y Pavón. Es explicable, por ello, que sólo contemos con una

brevisima alusión al municipio, en que Don Miguel Hidalgo reconoce el trasfondo sociológico de este órgano, señalando:(55)

"...Establezcamos un gobierno que se componga de representantes de todas las ciudades, villas y lugares de este reino, que teniendo por objeto principal mantener nuestra santa religión, dicte leyes suaves, benéficas y acomodadas a las circunstancias de cada pueblo: ellos entonces gobernarán con la dulzura de los padres, nos tratarán como a sus hermanos, desterrarán la pobreza, moderando la devastación del reino y la extracción de su dinero; fomentarán las artes, se avivarán la industria, haremos libre uso de las riquísimas producciones de nuestros faraces países, a la vuelta de pocos años, disfrutarán sus habitantes de todas las delicias que el soberano autor de la naturaleza ha derramado sobre este casto continente".

(55) Rendón Huerta Barrera, Teresita. *Derecho Municipal*. Op. Cit. pp. 103-104.

Otro manifiesto de Hidalgo recogido por Castillo Ledón dice:

" Cuando yo vuelva la vista por todas las naciones del universo, y veo que las naciones cultas como los franceses quieren gobernarse por franceses, los ingleses por ingleses... cuando veo que esto mismo sucede en las bárbaras y groseras... y entre las pocas ideas que su vida errante les permite, una de ellas es la misma que se observa a las naciones cultas. Que los apaches quisieran ser gobernados por apaches, los tarahumaras por tarahumaras... cuando veo, vuelvo a decir, que esto sucede en todas las naciones del universo, me lleno de admiración y asombro al considerar que sólo a los soberanos se niega esta prerrogativa... ¿No sois vosotros españoles los que hacéis alarde de haber derramado la sangre por no admitir la dominación francesa.

12. REPERCUSION DE LA INSURRECCION DE HIDALGO EN EL AYUNTAMIENTO

La inquietud provocada por el levantamiento del cura de Dolores, la madrugada del 16 de septiembre de 1810, fue conocida con circunscripción por las autoridades de la ciudad de México. Aunque no consta en los testimonios del cuerpo capitular, de hecho el Ayuntamiento se resistió a tomar alguna iniciativa en vista de la carencia de instrucciones de las autoridades reales. Oficialmente el Ayuntamiento se hizo cargo de la situación hasta el 24 de septiembre, es decir ocho días después de los hechos, tiempo indispensable para reponerse de las novedades que habían sorprendido a todos los que habían concurrido al juramento del nuevo virrey.

El tiempo transcurrido dio oportunidad de analizar los hechos, pues la noticia registrada en las actas de cabildo hablaban de:

...la seducción que han formado los capitanes del Regimiento de la Reyna, Don Ignacio Allende, Don José Abasolo, Don, Juan de Aldama y el cura de Dolores, Dr Don Miguel Hidalgo cayendo con gran número de gentes en dicha congregación de Dolores el día diez y seis del corriente, sorprendiendo y arresando a varios vecinos, saqueando y robando de los bienes de éstos, y por la noche haberse pasado a San Miguel el Grande, en donde han ejecutado lo mismo.

En vista de ello decidieron manifestar formalmente al Superior Gobierno la fidelidad y disposición del Ayuntamiento, ofreciendo en servicio de su Majestad lo que fuera útil "así con sus personas, como con sus rentas y caudales propios".

Días después, el cabildo recibió un comunicado del virrey, donde se criticaban los escándalos cometidos en Dolores como "hipocresía imprudente" y se ofrecían diez mil pesos de recompensa a quienes presentaran vivos o muertos a los abominables individuos que encabezaban el escándalo. El cabildo acordó publicar el bando con lo que se dió por terminada su participación como autoridad frente a esos hechos que alteraban el orden en la Nueva España.

Lo demás corrió a cargo de otras autoridades. El obispo electo de Michoacán, Manuel Abad y Queipo fulminó con la excomunión a los levantados y declaró que no había oposición entre los derechos de los peninsulares y de los americanos; el rector de la Real y Pontificia Universidad de México, José Julio García Torre dijo que Hidalgo deshonraba a esa casa de estudios y le pedía que borrara el título de Doctor sin importar que lo hubiera recibido o no. El Ayuntamiento de Querétaro negó que su ciudad tuviera participación en los hechos que estaban sucediendo, asegurando al virrey que esa ciudad era un muro en el que se defendía la fidelidad contra los insurgentes. Declaraciones de fidelidad a la religión y a la patria se hicieron en el Colegio de San Pedro y San Pablo y en el Ayuntamiento de Santiago de Chalco; el de Veracruz declaró su "especial vigilancia y su infatigable celo" contra la insurrección de Hidalgo. En Tlaxcala se dirigió a todos los indios de su provincia diciéndoles "que no

tuvieran en su corazón y en sus labios más que viva nuestra religión, nuestro muy amado y deseado Don Fernando VII y mueran los enemigos de la patria". Tanto el Arzobispo de México, Francisco Javier de Lizana y Beamonte, como los inquisidores apostólicos, publicaron los edictos de pena de excomunión mayor impuesta a los insurgentes.

Así, mientras los Ayuntamientos y demás corporaciones de Nueva España declaraban su adhesión al orden amenazado por la insurrección, en la península se desarrollaban las deliberaciones de las Cortes, donde los diputados americanos discutían sobre las facultades que debían corresponder a los gobiernos locales en la Nueva Constitución.

13. EL AYUNTAMIENTO EN LOS DEBATES DE LAS CORTES ESPAÑOLAS

El consejo Supremo de Regencias⁽⁵⁶⁾ designó el 24 de septiembre de 1810 como fecha definitiva para la apertura de las Cortes generales y Extraordinarias en la isla de León, donde acudieron los diputados propietarios de las provincias libres de la ocupación francesa en la península y con los representantes de los dominios de ultramar. Eligieron presidente de las Cortes a Ramón Lázaro Dou, diputado de Cataluña. Antes de empezar a discutir, todos los diputados juraron en alta voz por la Religión la Patria y el Rey. Enseguida confirmaron que en las Cortes residía la soberanía y declararon nulas las

(56) Diario de las Cortes, 24 de septiembre de 1810.

renuncias hechas en Bayona por la familia real sin el consentimiento de la nación. También las Cortes decidieron aclarar que ellas ejercerían el Poder Legislativo, y la Regencia el Poder ejecutivo, y que ésta debería prestar, el reconocimiento y juramento de las disposiciones de las Cortes. Por su parte la Regencia debería publicar, como Poder Ejecutivo, los decretos y leyes que emanen de las Cortes con el siguiente encabezado: "Don Fernando VII por la gracia de Dios, Rey de España y de las Indias, y en su ausencia y cautividad el Consejo de Regencias, autoridad internamente, a todos los que las presenten, vieren y atendieren sabed":⁽⁵⁷⁾ De esta forma fueron publicados todos Reales Decretos y las Reales Ordenes en los dominios españoles.

Para celebrar la instalación de las Cortes hicieron salvas de artillería. En esta ocasión, es de notar que la Comisión de Diputados de América expuso que sería conveniente remitir "al mismo tiempo los decretos de ayer y hoy, porque era necesario hablar a la América de su igualdad de derechos con los españoles europeos; de las extensión de su representación nacional como parte integrante de la monarquía". Esta medida era justa y adecuada, porque para septiembre de 1801 no había llegado todavía ningún diputado americano a las Cortes. Los primeros que llegaron fueron José Miguel Guridi y Alcocer y Antonio Joaquín Pérez, en diciembre de 1810, diputados por Tlaxcala y Puebla, respectivamente. José Ignacio Beye Cisneros, de México llegó en enero de 1811. Octaviano Obregón, diputado elegido en Cádiz para Guanajuato, ya estaba en Cádiz el 24 de septiembre y luego fue

(57) Diario de las Cortes, 25 de septiembre de 1810.

reconocido como diputado propietario para la misma provincia en diciembre de 1810. (58) En el mismo mes y año las Cortes plantearon el reconocimiento de la Constitución y los grandes motivos que tuvieron para prepararla. De inmediato decidieron crear una comisión en la que examinaría el proyecto de Constitución. Nombrando para tal efecto, el 23 de diciembre a los Diputados:

Agustín Argüelles.

José Pedro Valiente.

Pedro María Rico.

Francisco Gutiérrez de la Huerta.

Evaristo Pérez de Castro.

Antonio Cañedo.

José Espiga.

Antonio Oliveros.

Diego Toreno.

Francisco Rodríguez de la Barcana.

Vicente Morales.

Joaquín Fernández de Leyra.

Antonio Joaquín Pérez. (59)

Dicha comisión tenía la responsabilidad de preparar el proyecto de Constitución, que posteriormente se someterían a la deliberación, y aprobación por las Cortes, así se fue haciendo. La organización general de gobierno, basada en el principio de división de poderes, la calidad de los habitantes para gozar de la ciudadanía y la extensión y división del territorio de la Monarquía Española.

(58) Nettie Lee Benson. *México and the Epanish Cortes*. 1810-1822. p. 16.

(59) Diario de las Cortes, 23 de diciembre de 1810.

CAPITULO II

EL MUNICIPIO CONSTITUCIONAL EN MEXICO

1. EL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCION DE 1812

La importancia del capítulo referente a los Ayuntamientos se debe a que pese a las modificaciones prácticas y a las ordenanzas particulares en los dominios americanos, los diputados conocían bien las deficiencias del gobierno local, debidas muchas veces a la distancia, características propias de los distintos medios geográficos y humanos y, en gran medida, a la sujeción a las autoridades reales, que a veces residían muy lejos y que en todo caso, imponían su voluntad sobre las conveniencias del común de las villas y ciudades. Así podemos observar entre renglones del Diario de las Cortes, el interés con que pretendieron conseguir la mayor autonomía de Ayuntamiento, rechazando la intervención del intendente y del virrey en sus deliberaciones; también la insistencia en la constitución de los Ayuntamientos por elección popular y la abolición de los regidores perpetuos y hereditarios.

Esta circunstancia es digna de señalarse, pues para entonces ya se había hecho claro a los americanos en Cádiz que el reiterado principio de igualdad no era una realidad en ese Congreso; hecho que sopesaron desde la apertura de las Cortes y del que se fueron compenetrando a medida que avanzaban las discusiones, como en lo referente a los derechos de los individuos de las castas.

Sin embargo, los americanos estaban logrando allí una experiencia y conocimientos parlamentarios que luego pondrían de manifiesto en sus propios países. Si en lo general había un desencanto o decepción, la minuciosidad con que se pretendía legislar sobre todas las materias referentes al gobierno dio oportunidad para que los americanos y españoles participaran y volvieran a discutir puntos que se estimaban ya resueltos y, ciertamente, en lo que se refiere al Ayuntamiento unos y otros se enfrentaron de nueva cuenta al discutir el proyecto enviado por la Comisión de la Constitución.

Así tenemos que en el artículo 307 se enfrentaron las opiniones de los diputados peninsulares y americanos con respecto a la intervención del jefe político en el Ayuntamiento. El diputado Castillo, de Costa Rica, y Miguel Ramos Arizpe, de Cohahula, reprobaron la parte que decía que el Ayuntamiento debía ser presidido por el jefe político, basando su argumento en el principio de división de poderes, argumentando que las Cortes prohibían la asistencia del Rey a sus deliberaciones por temor a su influencia. Por eso, si "las Cortes representan a la Nación, los cabildos

representan a un pueblo determinado",⁽⁶⁰⁾ la influencia del jefe político en el Ayuntamiento podría ser mayor que la del Rey en las Cortes. De ahí, se desprendía un argumento inadmisibile para muchos Diputados, colocar al Ayuntamiento en la misma categoría que las Cortes. Pero visto a la luz de la época y de las experiencias que animaban a algunos representantes, era el Ayuntamiento, la organización más conocida por ellos como centro de la deliberación política (se había acreditado así en América y en España, en México ya sabemos lo que ocurrió en el cabildo de 1808). Los diputados habían sido nombrados precisamente por sus Ayuntamientos y de hecho eran responsables ante ellos, como lo acreditan las comunicaciones que costeaban sus gastos y les exigían noticias (así lo indican entre otros testimonios de referencia y noticias que hay en las actas de cabildo de las ciudades y villas de la época).

Pero como es natural, estos hechos no podían ni debían ser valorizados así por los miembros de un cuerpo constituyente general. El conde Toreno, diputado por Asturias, dijo que al conceder tal importancia a los cuerpos capitulares se incurría en:

"...un error. Formarían una Nación federada en vez de constituir una sola e individual Nación. Los Ayuntamientos no son más que unos agentes del poder Legislativo".

Era una postura realmente apegada a los principios del proyecto de Constitución; pues según éste, el Ayuntamiento era la pieza menor en

(60) Diario de las Cortes, 10 de enero de 1812. Así opino el Diputado Castillo.

el dispositivo del gobierno económico de las provincias. Pero la verdad es que cuando se estableció el trato práctico de los Ayuntamientos con el jefe político no se pudo mantener la continuidad en la actuación de esas jerarquías, tal como había insistido el conde Toreno, quien terminó su discurso diciendo que:

"para alejar el que se deslicen y propendan insensiblemente al federalismo, como es natural tendencia, se hace necesario ponerles el freno del jefe político".

Sin embargo, la cuestión del federalismo se planteaba por principio de cuentas en la institución misma de la Diputación Provincial, presidida precisamente por el jefe político, y esta situación se haría palpable en México, donde después jugaría un papel importante Miguel Ramos Arizpe,⁽⁶¹⁾ quien asistía a esa discusión.

En ella, Ramos Arizpe impugnó los principios que había sentado el conde de Toreno, y sosteniendo la idea de Castillo, propuso la suya basándose en sus experiencias personales sobre la realidad del Ayuntamiento en su provincia:

"no son ideas vanas, mil veces se frustran reuniones de los Ayuntamientos, muy importantes por no asistir el jefe político, o presidente, y se ha dado al escandaloso, sobre injusto, de recoger las llaves aún de los archivos del Ayuntamiento".⁽⁶²⁾

(61) Nettie Lee Benson. *La Diputación provincial y el federalismo Mexicano*. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1955, p. 33..

(62) Diario de las Cortes, 10 de enero de 1812, Así opinó el Diputado Ramos Arizpe.

La ausencia de los jefes políticos era general en los cabildos, como lo constaron las actas de la misma ciudad de México, donde sí hubo corregidores y luego jefes políticos que citaban por mandato del virrey, lo cierto es que, al acercarse el siglo XIX se fue haciendo más rara su intervención. Para entonces eran presididos generalmente por el alcalde de primer voto o por el regidor decano. Si esto era en la capital, ya podemos considerar la situación de ciudades o villas distantes de la residencia del jefe político. Tal era el argumento de Ramos Arizpe, quien acabó proponiendo que el cabildo fuera presidido "por el alcalde de segunda elección".

Los detalles que correspondían a situaciones concretas y vividas no parecían bien a otros diputados. Caneja, diputado por León, dijo contra Ramos Arizpe que "sería ridículo poner en la Constitución lo que es puramente reglamentario". Además -continuó- no era la situación presentada por el diputado de Coahuila, una situación general, y propuso:

"el jefe político no presidirá sino en la capital, donde reside, y los demás Ayuntamientos de la provincia serán presididos por el alcalde. No sé que hayan resultado perjuicios de que los corregidores hayan presidido hasta ahora los Ayuntamientos".

Pero precisamente la intervención de los corregidores o de los intendentes, (como ocurría en México ya en esos años) era lo que los americanos trataban de evitar, ya que a partir de las alteraciones políticas las autoridades reales habían vuelto a reforzar su

intervención en los cabildos. Después de 1808 notamos la presencia de Gutiérrez del Mazo, intendente de México, en las deliberaciones del cabildo. Los americanos intentaban pues, lograr la autonomía de cuerpo capitular, asegurándola en la Constitución que entonces se discutía para hacerla en contraste con Constituciones posteriores "característicamente minuciosa, característicamente ordenada, característicamente proyectada" según lo señaló el historiador Sánchez Agesta.⁽⁶³⁾ Terminó aprobado dicho artículo tal y como estaba en el proyecto, pese a las intervención de los americanos.

El artículo 308, del proyecto establecía en número mínimo de habitantes para que una población pudiera tener su Ayuntamiento: "...no pudiendo dejar de haberle en los que por sí o con su comarca lleguen a mil almas...".

En realidad, nadie se opuso al artículo de la comisión, sino que discutieron cuál sería la mejor manera de determinar la instalación de un Ayuntamiento en cada lugar que hubiera mil personas. Fue presentado por los diputados americanos, por lo cual Argüelles insistió en que "para América él fue todavía más necesario, que el la Península".

Por otro lado hubo un discurso muy ambicioso de parte del diputado de Cataluña, el cual sostenía "... aunque el pueblo no tenga mil almas, deberá tener Ayuntamiento". lo apoyó otro diputado diciendo

(63) Sánchez Agesta, Luis. *Historia del Constitucionalismo Español*. Ed. Nacional. España. 1980. p. 83.

que "Todos desearían ser independientes. Cuando más dividido estaría el terreno, y cuando más claro véase cada uno lo que sería suyo, tanto más pacífica y feliz sería la sociedad". Esta postura es precisamente, a la que se refería el conde de Toreno en su advertencia o preocupación sobre el Ayuntamiento de dar un paso posible al federalismo. Sin embargo, al diputado por la Mancha no se le olvidó advertir que era preciso también tener fondos considerables para mantener los gastos públicos, por ejemplo: para fundar las escuelas o reparar los caminos, etcétera, como lo indicaba el artículo 309. Lo importante era que hubiera un Ayuntamiento que funcionara.

En suma, como expresó Argüelles, aprobaron este artículo tal como estaba, dejando posibilidad de ajuste territorial en un párrafo para cada caso de los problemas que surgieron. Decía: ..."también se les señalará término correspondiente".

Una de las discusiones más interesantes fue la referente a la abolición de los oficios perpetuos en los Ayuntamientos, planteada en el artículo 310. El conde José María Toreno Queipo de LLano señaló que los regidores perpetuos ejercían en los Ayuntamientos "una prepotencia muy perjudicial, o el orgullo de la nobleza", pues sin tener, quizá, una educación adecuada, hacían del regimiento un monopolio con el que cargaban sobre el pueblo. El mencionado conde hablaba por experiencia propia al decir, "soy regidor de varios pueblos" ; en ello admitía la ineficacia y desapego de los regidores.

Pero si eso ocurría en España, donde la nobleza podía acabar distintos regimientos en distintos pueblos, a los americanos la cuestión se les presentaba muy distinta. Larrazábal, diputado por Guatemala, defendió los regimientos perpetuos, señalando que sus titulares adquirirían en ellos "más instrucción en los asuntos políticos, economía, política, jurisprudencia y otros". Además, en los difíciles tiempos de la presente revolución, eran ellos los que habían dado mayores muestras de patriotismo y celo por los asuntos públicos, y si había de abolir el regimiento perpetuo, era necesario y justo premiar a quiénes hasta entonces lo habían ejercido con rectitud.

Después, hubo posiciones como la que propuso el conde Toreno, en la que se intentó conciliar la supervivencia de estos. tenemos en entonces que el artículo 311, decía: "las leyes determinarán el número de individuos de cada clase de que han de componerse las Ayuntamientos...". La declaración de igualdad hecha por las Cortes en la sesión de apertura resultaba una falacia. El diputado por Querétaro, doctor Mariano Mendiola, dijo que el artículo 311 era "odiosísimo"⁽⁶⁴⁾. Mientras tanto, un diputado peninsular por Extremadura, Sr. Luján, había declarado su impaciencia frente a los alegatos de los americanos. Pero los americanos insistían: Morales Duarez, del Perú, expresó que en América había cuerpos del ejército compuestos de individuos de las castas; que en ellos había oficiales, capitanes, coroneles, etcétera. Y que "sería una cosa muy ridícula que teniendo derecho para estos empleos tan distinguidos, no lo tuvieran igualmente para los cargos municipales".

(64) Diario de las Cortes, 10 de abril de 1812. Así opinó el Diputado Mendiola.

Sobre las insistencias de los americanos cayó la proposición más tajante del diputado de Cataluña, quien, haciendo caso omiso de lo que planteaban aquellos en torno a la ciudadanía para las castas, sugirió el siguiente complemento del artículo en cuestión: "las leyes determinarán el modo de elegir los Ayuntamientos donde no hay ciudadanos y así, con este arreglo fue aprobado este multicitado artículo 311, que tanto alteró los ánimos, pues en opinión de quiénes han estudiado la historia de las Cortes ninguno de los Artículos de la parte del proyecto de la Constitución que trataba de Ayuntamientos provocó discusiones tan acaloradas como éste".⁽⁶⁵⁾

El artículo 315 del proyecto decía "para ser alcalde, regidor o procurador Síndico, además de ser ciudadanos en ejercicio de sus derechos..." frase que reavivó la discusión. Ramos Arizpe se opuso a ella por las razones expuestas al tratar el artículo 311 y agregó que: "no era conforme con los principios justos y liberales que se han proclamado principalmente en el discurso preliminar de la Constitución, ni con los de igualdad de las provincias disidentes de América.

Pero el argumento de Ramos Arizpe también fue rechazado por las mismas razones: con base al reglamento de las Cortes se dijo que la comisión no podía alterar los principios que estaban ya sancionados en los anteriores artículos, pues que el artículo 315 trataba el mismo tema que el ya sancionado al aprobarse el 311.

(65) González Obregón, Luis. *La Constitución Española de 1812*. Publicaciones del Archivo General De la Nación T. IV.

El artículo 312 determinaba que los miembros del Ayuntamiento deberían ser elegidos a pluralidad absoluta de votos, por un sistema indirecto y dicha elección debería hacerse en el mes de diciembre de cada año. La cuestión no fue discutida, pues lo que interesaba a los diputados, sobre todo a los americanos, se había discutido ya en el artículo 311.

Otro artículo en el que se enfrentaron los peninsulares y americanos en las Cortes, respecto, al Ayuntamiento, fue el 313 del proyecto, que determinaba el período para ocupar los cargos de alcalde y regidores. El Artículo decía "los alcaldes se mudarán todos los año, los regidores por mitad cada año...", intervinieron dos diputados americanos. Larrazábal opinó que "los regidores no debían mudarse por mitad, sino sólo por terceras partes, principalmente en América, atendiendo a la escasez de sujetos aptos para desempeñar estos cargos. Esta observación de falta de gente apta para los puestos municipales no se notaba en las capitales, tal como en el Ayuntamiento de México; sin embargo se daba en las provincias, donde a veces el Ayuntamiento no podía contar con el número de concejales requeridos en el cabildo. Además aunque hubiera gente preparada a ésta no le atraía mucho ocupar cargos en el Ayuntamiento, ya que el puesto no estaba bien remunerado ni daba prestigio.

De ahí que, la observación hecha por el diputado Castillo de Costa Rica, tuviera interesantes implicaciones económicas. Se opuso Larrazábal señalando que si la elección fuera cada tres años "los hacendados y comerciantes de América tendrían que abandonar por tres años sus negocios para desempeñar bien estos cargos".

Para entonces, los miembros de el Ayuntamiento tenían sus trabajos aparte de ser concejales. Las actas de cabildo de la ciudad de México evidencian que algunos regidores pedían permiso para ausentarse del cabildo, a fin de atender su hacienda fuera de la ciudad. Para justificar su opinión, Castillo dijo que "se había dispensado allí el capítulo de la ordenanza de Intendencias, en que se dispone que los alcaldes de segunda denominación de este año sean de primera en el inmediato". Este artículo fue aprobado tal cual lo había propuesto la comisión constituyente de las Cortes.

La Constitución de Cádiz estaba pensada para las Españas de ambos hemisferios, España metrópoli y sus dominios de ultramar. Por lo menos a través de observaciones en el Diario de las Cortes sobre el Ayuntamiento, nos parece que la disposición de aplicar una Constitución, por buena y perfecta que fuera, para dos entidades diferentes política y geográficamente era una decisión que causaría ciertos problemas, como realmente sucedió en los artículos relacionados con el Ayuntamiento. El Ayuntamiento, en España y en México naturalmente, debía tener ciertas diferencias en su organización. Por eso, el principio liberal de aplicar una única Constitución para los dos lugares no fue más que una idea vigente entonces.

El liberalismo español fue el motor para la instalación de las Cortes en las que se manifestaron diferencias en cuanto a la aplicación que no satisfacía el principio ideal y dichas diferencias se trataron de hacer posibles en su aplicación a través de las leyes

reglamentarias, que en el caso del Ayuntamiento fueron dos. El decreto del 23 de mayo y el decreto del 23 de junio de 1813 son leyes que definen los reglamentos detallados. Pero como lo indica Sánchez Agesta; por ser muy minuciosa la Constitución de 1812, los defectos debían surgir por sí mismos, como una contradicción.

2. PUBLICACION DE LA CONSTITUCION DE 1812 EN MEXICO

La Gaceta de la Regencia del 21 de marzo de 1812 informó sobre las formalidades con que debería publicarse y jurarse la Constitución promulgada en Cádiz el 9 de ese mes y año. La noticia, que no era una novedad en México, pues en la capital de Nueva España se estaba al tanto de lo que ocurría en la península, la conoció oficialmente el Ayuntamiento de la ciudad de México cuando le fue comunicada al virrey Venegas por el voto consultivo del Real Acuerdo 16 de septiembre. El Real Acuerdo ordenaba al Ayuntamiento que diera a conocer la Carta Constitucional en todos los ámbitos haciendo saber a los ciudadanos los derechos y obligaciones que de ella recibían.

Apesar de que el Ayuntamiento tenía ya noticias de esos y otros pormenores, dadas las comunicaciones que a él llegaban por vía extraoficial o de su diputado a las Cortes, (que había llegado a Veracruz en 22 de junio) decidió enviar un oficio al virrey para someterse en todo a las disposiciones superiores, manifestándole que estaba pronto a cumplir con lo ordenado y que ocho días serían

suficientes para terminar con todos los preparativos, tales como la distribución de los regidores y alcaldes que debían presidir para jurar la Constitución en las parroquias de la ciudad.

No teniendo precedentes, pues era la primera vez que se publicaba una Constitución, el Ayuntamiento decidió utilizar la práctica seguida en la última jura del rey de España; para tal efecto, y cumpliendo con las indicaciones de la Regencia, el Ayuntamiento preparó un programa de 15 puntos que deberían observarse en dicha ceremonia, mismos que fueron aprobados por el virrey, quien comunicó a ese cuerpo capitular que la publicación y jura de la Constitución debía hacerse el 30 de septiembre, comenzando el acto a las tres de la tarde. A partir de esa fecha la Plaza Mayor de México se le dio el nombre de "Plaza de la Constitución".

3. LOS REGIDORES PERPETUOS Y EL NUEVO ORDEN CONSTITUCIONAL

Tras esas formalidades de la jura de la Constitución se ocultaban algunos temores, tanto por la parte de las autoridades generales de nueva España, quienes veían los peligros de un régimen liberal en un país sacudido por la rebelión -para entonces ya francamente independentista-, como, también, la preocupación de ciertos grupos con intereses concretos en un orden tradicional.

Es así que, cuando se iban tomando las prevenciones para publicar y jurar la Constitución, el regidor propietario o perpetuo José de Urrutia pidió, en el Cabildo del 24 de septiembre de ese año de 1812, que se aclarara la situación de los regidores perpetuos, pues en el artículo 31 de la nueva cartas se ordenaba la cesación de los oficios perpetuos. Según él, el juramento obligado que debían hacer no debía implicar el que se les dejara de indemnizar "de los valores con que sirvieron para ser provistos de sus oficios", pues las Cortes -según argumentó citando las actas impresas que se habían conocido a medida que llegaban a México- habían dispuesto que los regidores perpetuos "podían reclamar la indemnización correspondiente" del modo que ellas mismas estableciesen. A los regidores había de conservarles sus derechos tal como se les conservaban a otros empleados por jubilación voluntaria, así militares, como miembros de tribunales y otros cuerpos que se extinguían en virtud de la nueva organización política constitucional. En el caso de los regidores perpetuos había que considerar, según Urrutia:

"La decadencia de las casas de unos, la edad crecida de otros... y no estar muchos de ellos en aptitud de comenzar otra carrera, porque han tenido treinta y cuarenta años de servir a la República".

La situación era apremiante, pues la Constitución se juraría en unos días más, y decidieron consultar al virrey. Este sometió el escrito de los regidores, al parecer del Real Acuerdo, del que salió una disposición publicada el 29 de septiembre, un día antes de la publicación de la Constitución, en la que se decía que los Regidores perpetuos podían y debían jurar la constitución sin perjuicio de sus

derechos, pues se les garantizaba la indemnización del valor de sus oficios, los honores y preeminencias que les correspondieran.

Ciertamente la remuneración directa de los miembros no era importante en sí: lo era, sin embargo la situación misma que acompañaba a dichos Regidores: la fortuna necesaria para adquirirlos y mantenerlos y la influencia que ellos tenía en los asuntos del comercio de la ciudad. Estas y otras prerrogativas reales, aparte de las meramente honoríficas o de prestigio, se venían por tierra ahora que el nuevo orden parecía que se iba a imponer.

Tan es así, que la cuestión fue materia de algunas disposiciones dictadas por las Cortes españolas para hacer posible la implantación del Nuevo Orden con las menores alteraciones posibles, pues eran muchos los reclamos que hasta ellas llegaban desde los distintos puntos de los dominios españoles. Así hasta el 24 de Marzo de 1813, a poco más de un año de promulgada la constitución, se dio un real decreto sobre el asunto:

"Los regidores y demás individuos de los antiguos Ayuntamientos, fieles de las Españas en toda la Monarquía, conservarán los honores y tratamientos y uso de uniforme de que respectivamente estuviesen en posesión al tiempo de cesar por la formación de Ayuntamientos constitucionales."⁽⁶⁶⁾

(66) Colección de Decretos y órdenes que ha expedido las Cortes González y Extraordinarias Real Decreto CCXLI, T. I P.257.

Era en sí, un premio de consolación, pero en realidad poco compensatorio, salvo las expectativas de poder ser elegidos en los nuevos Ayuntamientos, poco les quedaba a los regidores después de haber sido cesados de sus cargos; ya que, según decreto aprobado en Cádiz el 10 de julio de 1812, que rezaba que los miembros perpetuos de los Ayuntamientos podían "ser nombrados en la próxima elección para los cargos de nuevos ayuntamientos".(67)

Pocas esperanzas tenían los Regidores perpetuos en la próxima elección. Por una parte, no iba a ser alentada por el virrey Venegas, dado el desorden favorable a los americanos poco afectos a las autoridades reales; por otra, la manera en que los diputados americanos se habían manifestado al discutir las disposiciones reglamentarias de la Constitución en materia de gobierno local y lo dicho en éstas, hacía pensar en que los fieles al orden anterior endrían pocas oportunidades de obtener puestos, según pintaba la situación en la península y, quizás más, en Nueva España, donde ya se hablaba de las ventajas que la Constitución podía traer a los insurrectos.

La Constitución de Cádiz, o mejor dicho, la Constitución Política de la Monarquía Española trata lo relativo al municipio en el Título VI, Capítulo I "Del Gobierno Interior de las Provincias y de los Pueblos" quedando de la siguiente maneras:

(67) Real Decreto CLXXIX, dado en Cádiz el 10 de julio de 1812.

"Artículo 309. Para el gobierno interior de los pueblos habrá Ayuntamientos, compuestos por Alcalde o Alcaldes, los regidores y el Procurador Síndico y presididos por el jefe político donde hubiere, y en su defecto, por el Alcalde o el primer nombrado entre éstos si hubiere dos.

"Artículo 310. Se pondrá Ayuntamiento en los pueblos que no tengan y en que convenga lo haya, no pudiendo dejar de haberlo en los que por sí o por su comarca llegue a mil almas y también se les señalará el término correspondiente.

"Artículo 311. Las leyes determinan el número de individuos de cada clase de que han de componerse los Ayuntamientos de los pueblos con respecto a su vecindario.

"Artículo 312. Los Alcaldes, Regidores, Procuradores y Síndicos se nombran por elección en los pueblos, cesando los regidores y demás que sirvan oficios perpetuos en los Ayuntamientos, cualesquiera que sea su título y denominación.

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

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

"Artículo 314. Los Electores nombrarán en el mismo mes a pluralidad absoluta de votos, el Alcalde o Alcaldes, Regidores y Procuradores Síndicos, para que entren a ejercer sus cargos el primero de enero del siguiente año.

"Artículo 315. Los Alcaldes se mudarán todos los años, los Regidores por mitad cada año y lo mismo los Procuradores Síndicos donde haya dos, si hubiera sólo uno, se mudará todos los años.

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

"Artículo 317. Para ser Alcalde, Regidor o Procurador Síndico, además de ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, se requiere ser mayor de veinticinco años, con cinco años a lo menos de vecindad y residencia en el pueblo. Las leyes determinarán las demás calidades que deben tener estos empleados.

"Artículo 318. No podrá ser Alcalde, Regidor ni Procurador Síndico, ningún empleado público con nombramiento del Rey que esté en ejercicio, no entendiéndose comprendido en esta regla los que sirven a las Milicias Nacionales.

"Artículo 319. Todos los empleados municipales referidos serán cargo consejil del que nadie podrá excusarse sin causa legal.

"Artículo 320. Habrá un Secretario en cada Ayuntamiento elegido por éste a pluralidad absoluta de votos y dotado de los fondos del Común.

"Artículo 321 estará a cargo de los Ayuntamientos:

- I. La policía de Sanidad y Comunidad.
- II. Auxiliar 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.
- III. La Administración de los caudales de propios y arbitrios conforme a las leyes y reglamentos, con el cargo de nombrar depositario bajo la responsabilidad de los que lo nombren.
- IV. Hacer el repartimiento y recaudación de las contribuciones y remitirlas a la tesorería respectiva.
- V. Cuidar de todas las Escuelas de primeras letras y de los demás establecimientos de educación que se paguen con fondos del común.
- VI. Cuidar los Hospitales, Hospicios, Casas de Expósitos y demás establecimientos de beneficencia bajo las reglas que se prescriban.

- VII. Cuidar de las construcciones y reparaciones de caminos, calzadas, puentes y de los montes y plantíos del común y de todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato.
- VIII. Formar la Ordenanzas Municipales del pueblo y presentarlas a las Cortes para su aprobación por medio de la Diputación Provincial que las acompañara con su informe.
- IX. Promover la Agricultura, la Industria y el Comercio, según la localidad y circunstancia de los pueblos y cuanto le sea útil y beneficioso.

" Artículo 322. Si se ofrecieren obras y otras objetos de utilidad común y por no ser suficientes los caudales de propios fuere necesario recurrir a arbitrios, no podrán imponerse éstos sino por medio de la Diputación Provincial y 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 la Corte. Estos arbitrios se administrarán en todo como en los caudales propios.

" Artículo 323. Los Ayuntamientos desempeñarán todos estos cargos bajo la inspección de la Diputación Provincial, a que quien rendirán

cuenta justificada cada año de los caudales públicos que hayan recaudado e invertido".⁽⁶⁸⁾

Tenemos entonces como puntos más importantes de esta Constitución en materia municipal:

1.- Que en los pueblos mayores de mil almas habrá Ayuntamientos compuestos por Alcalde o Alcaldes, Regidores y Síndico Procurador.

2.- Se establece la elección popular.

3.- Se prohíben los oficios perpetuos

4.- Se prohíbe la reelección de funcionarios de elección popular para el período inmediato.

5.- La administración de los caudales queda sujeta a la supervisión de la diputación provincial a quién deberán rendir cuentas anualmente.

6.- Los cargos de elección popular son inexcusables sin causa legal.

7.- se instauran las jefaturas políticas.

(68) González Obregón, Luis. *La Constitución de 1812*. Op. Cit. T. V.

4. DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS SOBRE EL AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL

La Constitución Política de la Monarquía Española es amplia en detalle con que se pretendieron ordenar las situaciones de tan vastos dominios: tal detalle era producto de las necesidades que se fueron planteando desde un principio; se pretendía alterar un orden basado en leyes, costumbres y usos muy arraigados en cada una de las partes de tan enormes y distantes lugares con leyes, usos y costumbres que diferían mucho entre sí.

Por eso urgía reglamentar lo dispuesto en los artículos de la Constitución. Para el establecimiento de los Ayuntamientos se dictó un Decreto General el 23 de mayo de 1812; a éste sucedió otro, del 23 de junio de 1813, sobre las funciones propias de los Ayuntamientos (ya establecidos en la Constitución). Ambos decretos se han considerado como los más importantes, pero no fueron los únicos, pues desde el 10 de febrero de 1812, a menos de un mes de aprobado en el capítulo I del título VI de la Constitución, los diputados iniciaron una activa labor legislativa en torno al gobierno local que ahí establecía.

En realidad, las Cortes españolas aprobaron 18 disposiciones reglamentarias de la Constitución en materia de gobierno municipal.

Tres decretos y cuatro reales órdenes fueron sancionados en 1812; seis decretos en 1813, una orden en 1814, y al reestablecerse el Régimen Constitucional después de su abolición por unos años (1814-1820), un decreto en 1820, y otro decreto y dos órdenes en 1821.

El decreto del 23 de mayo de 1812 tuvo dos finalidades: el establecimiento de los Ayuntamientos en los pueblos que no lo hubieran tenido hasta entonces, por una parte y por otra, fijar reglas uniformes para la elección, nombramiento y número de individuos en el ayuntamiento, evitando los problemas que pudieran surgir al aplicarse los artículos de la Constitución.

Al atenderse la primera finalidad, se reglamentaban los artículos 310, 313, 317 de la Constitución, en los que habían algunos restricciones que rechazaron los diputados americanos al discutir el proyecto, según se vio antes. Pero podemos advertir que, al reglamentarse los artículos aprobados contra su parecer, consiguieron en buena medida, contrarrestar sus efectos logrando que se consideraran como posibles Ayuntamientos en lugares que no llegaban a tener los mil habitantes requeridos o en aquellos en que no había el número suficiente de ciudadanos en pleno uso de sus derechos, es decir, en los pueblos habitados principalmente por las castas, ya que esta reglamentación atenuaba en la práctica las declaraciones terminantes de los artículos constitucionales.

Sobre el número y forma de elección de los miembros de los Ayuntamientos trataban los artículos 309, 311, 312, 313, 314, 315,

316 y 318 de la Constitución. El decreto de 1812 que se comenta hizo aún más explícitas estas disposiciones, pero no llegó a resolver la cuestión referente a los regidores perpetuos; para lo cual fue necesario dictar otras disposiciones complementarias.

Entre estas discusiones hay una de especial importancia; la Real Orden del 10 de noviembre de 1812, en la que se aclaraban las limitaciones impuestas por el jefe político en el Ayuntamiento Constitucional al decir que:

... ni la Constitución concede voto en los Ayuntamientos a los jefes políticos, ni puede dejar de tenerlo según ella los Alcaldes y Regidores, y Procuradores Síndicos.

En realidad, se iba ganando en la reglamentación lo que se había perdido al discutir el proyecto de Constitución. tal era el medio del que se valieron los diputados inconformes con aquel resultado favorable; por otra parte, a los peninsulares y contrarios a los americanos.

De las funciones propias de los Ayuntamientos trató el decreto de 23 de junio de 1813; este decreto es muy importante ya que se consideró como ejemplar y fue vigente muchos años después de la Independencia de México, y fue reactualizado por los distintos regímenes del México independiente. Tuvo 25 artículos referentes a: salubridad y comodidad pública (arts. 1 al 4); cuidado de la provisión de comestibles, agua, alumbrado de las calles, limpieza de

los parajes y caminos (arts.5 y 6); hospitales a cargo de los Ayuntamientos, casa de expósito y beneficencia (Art.7); montes y plantíos (art.. 8); pósito (art. 9); mantenimiento del orden público (art. 10); administración e inversión de los caudales propios y arbitrios (arts. 11, 12 y 16); cuidado e inspección de las escuelas de primeras letras (art. 15); obligación de remitir anualmente; informes sobre el estado actual de la entidad a carga del Ayuntamiento (art..18); publicación de órdenes del superior gobierno(arts. 19 y 20) ;modo y forma de elección de sus miembros (arts. 22 Y 23); auxilio que debía proporcionar el Ayuntamiento en caso de guerra(art. 24, y sobre el cumplimiento de esas y otras obligaciones o deberes del cuerpo municipal (art. 25).(69)

Ciertamente, el detalle de este y otras disposiciones nos hacen pensar en la carga administrativa que pesaba sobre el Ayuntamiento Constitucional. El papel como nuevo organismo local o auxiliar del Poder ejecutivo -como lo señaló el Conde Toreno- era evidente. Pero al mismo tiempo, esas delimitaciones y reglamentaciones tan estrictas daban la posibilidad de actuar con cierta firmeza frente a las autoridades generales. Y en esto había ventajas, algunas muy claramente logradas; en principio se eliminaba teóricamente la ambigüedad que obligaba a consultar todo con las autoridades provinciales; por otra parte, a éstas se había puesto un límite al negarles la injerencia y el voto en los Ayuntamientos, que podían, así ser centros de deliberación política. Esto se redondeó,

(69) Idem. Decreto CCLXIX del 23 de junio de 1813. Cit. T. IV.

cristalizó cuando el 11 de agosto de 1813 se abrió, expresamente, la posibilidad para quiénes ocupaban cargos concejiles pudieran ser electos diputados a Cortes.⁽⁷⁰⁾

Si a ese desarrollo legal, impulsado por necesidades prácticas y muy concretas, sumamos las situaciones propias por las que atravesaba la Nueva España en los años 1812 y 1813, podemos explicarnos el por qué hubo tanto rechazo del Virrey Venegas para actualizar en la ciudad de México las medidas referentes a la elección del Ayuntamiento Constitucional.

La Constitución de Cádiz de 1812 nos dice el maestro Ignacio Burgoa, fue confeccionada, sin lugar a dudas, bajo la influencia de las corrientes ideológicas que dejaron un sello preceptivo indeleble en la Declaración Francesa de 1789. Fue así como en la primera carta Constitucional española propiamente dicha, se consagraron los principios torales sobre los que se levantó el edificio del constitucionalismo moderno, tales como el de soberanía popular, el de división o separación de poderes y el de limitación normativa de la actuación de las autoridades estatales. Por tanto, en virtud de la Constitución de 1812, España deja de ser un Estado Absolutista para convertirse en una Monarquía Constitucional; al Rey se le despoja del carácter soberano ungido por la voluntad divina, para considerarlo como mero depositario del poder estatal cuyo titular es el pueblo, reduciendo su potestad gubernativa a las funciones administrativas y

(70) Idem. Decreto CCLXXI del 11 de agosto de 1813. Cit. T. IV.

diferenciando claramente éstas de las legislativas y jurisdiccionales, que se confiaron a las Cortes y a los Tribunales, respectivamente. (71)

5. CONSTITUCION DE APATZINGAN

Don José María Morelos y Pavón, "lugarteniente" del cura de Dolores, el 6 de noviembre, de 1813 convocó a un a Asamblea Constituyente que se denominó Congreso de Anáhuac, en el que se declaró la Independencia de la América Septentrional del dominio de España. Cerca de un año más tarde el 23 de octubre de 1814 se expide el decreto llamado "Decreto Constitucional para la América Mexicana o Constitución de Apatzingán, que fue sancionado en esta población.

Este ordenamiento no tuvo vigencia legal, pero tiene cierta importancia para el estudio del régimen municipal por que trató de conservar el estado de las cosas imperantes en aquella época, al declarar en el capítulo XVII artículo 211:

"Mientras que la soberanía de la Nación forma el cuerpo de leyes que han de sustituir a las antiguas, permanecerán éstas en todo su vigor a excepción de las que por el presente y otros decretos anteriores se hayan derogado y las que en adelante de deroguen".

(71) Burgoa Orihuela, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. Op. cit p. 75.

La Constitución que nos ocupa sólo hace una pequeña referencia en materia municipal en el capítulo XV de los "juzgados Inferiores" al decir el artículo 208:

"Que en los pueblos, villas, ciudades, continuarán respectivamente los gobernadores, repúblicas, ayuntamientos y demás empleos, mientras no se adopten otros sistemas; a reserva de las variaciones que oportunamente introduzca el Congreso, consultando con mayor bien la seguridad de los ciudadanos".

La Constitución de Apatzingán tiene como antecedente inmediato dos importantes documentos jurídico-políticos, a saber, los Elementos Constitucionales de Rayón y los Sentimientos de la Nación de Morelos. En ambos, se proclama la prohibición de la esclavitud, la supresión de las desigualdades provenientes del "linaje" o de la "distinción de castas", y la abolición de las torturas. En el primero de dichos documentos se declara "la absoluta libertad de imprenta en puntos puramente científicos y políticos, con tal que estos últimos observen las miras de ilustrar y no zaherir las legislaciones establecidas (art. 29); y el segundo se advierte ya una cierta tendencia social, al disponer que las leyes que dicte el Congreso "deben ser tales que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, aleje la ignorancia, la rapiña y el

hurto"(Art. 12), previniendo así una especie de intervencionismo de Estado.(72)

El maestro Jesús Reyes Heróles,(73) indica que: "La Constitución de Apatzingán supuso tal radicalización en la marcha del liberalismo mexicano, que es imposible precisar sus raíces. Se duda sobre la existencia de un proceso ideológico que la sustente; que es un documento franco resultado de una evolución ideológica previa, por más que la vigencia jurídica del texto de Apatzingán no existiera, ideológicamente no cabe substituirlo. Apatzingán supone la radicalización de los problemas en cuanto:

- I. Sin tapujos se declara el objetivo de la Independencia de la nueva España.
- II. La Independencia no se pretende justificar a título de la legislación española, sino como una derivación del concepto de la Soberanía Nacional, y
- III. Por ser su contenido jurídico-político diáfano y democrático y liberal".

(72) *Ibid.* p. 78.

(73) Reyes Héroe, Jesús. *El Liberalismo Mexicano*. Ed. UNAM, México 1957. p. 25.

6. PLAN DE IGUALA Y EL TRATADO DE CORDOBA

Iturbide, comandante de las fuerzas españolas encargadas de sofocar la insurgencia, logra convencer a la mayoría de los jefes virreinales de apartar al Virreinato de la dominación española, y para esto debían unirse las fuerzas insurgentes con los realistas y ofreció que de esa forma, tanto el clero como la demás élite del poder conservarían sus privilegios.

Guerrero quien empezó su lucha para lograr la independencia de México con Hidalgo y Morelos junto con Pedro Acencio eran el último reducto de las fuerzas insurgentes; comprendió que era la única forma de lograr la Independencia, aceptó reunirse con Iturbide en Acatempan quedando registrado en la historia como "el abrazo de Acatempan".

Así, el 24 de febrero de 1821, se firma el Plan de Iguala cuyos puntos fundamentales son:

- 1.- La religión católica, romana, sin tolerancia de otra alguna.
- 2.- La absoluta independencia de este reino.
- 3.- Gobierno Monárquico templado por una Constitución análoga al país.
- 4.- Fernando VII, y en sus casos los de su dinastía o de otra serán los emperadores, para hallarnos con un monarca

ya hecho y precaver los atentados funestos de la ambición.

- 5.- Habrá una Junta, Interín se reúnen Cortes que hagan efecto este plan.
- 6.- Esta se nombrará gubernativa y se compondrá de los vocales ya propuestos al señor Virrey.
- 7.- Esta se nombrará en virtud del juramento que tiene prestado al Rey, interín éste se presenta en México y lo presta, y entonces se suspenderán todas las ulteriores órdenes.
- 8.- Si Fernando VII no se resolviese a venir a México, la Junta o la Regencia mandarán a nombre de la nación, mientras se resuelve la testa que debe coronarse.
- 9.- Será sostenido este gobierno por el Ejército de las Tres Garantías.
- 10.- Las Cortes resolverán si ha de continuar esta Junta o sustituirse por una Regencia, mientras llega el emperador.
- 11.- Trabajarán, luego que se reúnan, la Constitución del Imperio Mexicano.
- 12.- Todos los habitantes de él, sin otra distinción que su mérito y virtudes, són ciudadanos idóneos para optar cualquier

empleo.

13.- Sus personas y propiedades serán respetadas y protegidas.

14.- El Clero secular y regular, conservado en todos sus fueros y propiedades.

15.- Todos los ramos del Estado y empleados públicos subsistirán como en el día, y sólo serán removidos los que se opongan a este plan.

Al llegar a México Don Juan O'Donojú, último Virrey de la Nueva España, se encuentra con el coronel Iturbide, con el cual llevan a cabo algunas pláticas y firman el Tratado de Córdoba en el cual se ratifican los puntos del Plan de Iguala con algunas novedades.

De esta forma fue firmada la Independencia de México de España representada por el Virrey, el cual fue presionado por las circunstancias prevalecientes de la época o no fue consciente del alcance de los tratados que había suscrito.

Las Cortes españolas rechazan estos tratados, y este hecho precipitó la independencia total y definitiva de España. Iturbide, con su gran ambición y su talento político logró ser nombrado Emperador de México, pero el Congreso ya instalado el 24 de febrero de 1822, declaró nulos los actos del Imperio por considerarlo ilegal, y anula también el Plan de Iguala así como el Tratado de Córdoba. Se

designa como nuevo ejecutivo un Triunvirato integrado por Don Nicolás Bravo, Don Guadalupe Victoria y Don Pedro Celestino Negrete.

En este período de la historia de México independiente no encontramos ninguna referencia especial al Municipio, ni en el Plan de Iguala ni en el Tratado de Córdoba; quedan los Ayuntamientos bajo el control de los jefes políticos.

No sucede lo mismo en el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, que dentro de su numeral XIII, establecía que las elecciones de Ayuntamientos para el año de 1823 se deberían hacer en los términos señalados establecidos para tal efecto en el Decreto de la Junta Nacional instituyente.

Además del numeral anterior del 91 al 94 se describe la forma de funcionamiento de los Jefes Políticos y Alcaldes, Regidores y Síndicos.

En todas estas disposiciones, que conformaban si bien transitoriamente a la nueva Nación, no se llegó a modificar la estructura del municipio.

7. EL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCION DE 1824

"En la Constitución de 1824, Segundo Movimiento Constitucional declara aplicable el acta constitutiva y la propia Constitución, y deja establecido que los Estados son libres y soberanos en su régimen interior, unidos en Federación, de acuerdo a la Ley Fundamental, igualmente se establece que procederán al dictado de sus constituciones locales o estatales, así mismo que éstos no podrán contravenir las estipulaciones de la Carta Fundamental. Cabe señalar que la institución municipal en la Primera Constitución Mexicana no adquirió o surgió como estipulación constitucional, es decir: si uno de los efectos de las cláusulas constitucionales y su obligatoria observancia por las entidades componentes, corresponde a la homogenización de las leyes locales, cabe concluir, que a la no existencia de esta disposición de éste rango, la organización política y democrática territorial de las unidades políticas componentes quedan a cargo de ellas mismas.

En otro orden de ideas, "el Segundo Constituyente Mexicano, no es cierto que se olvidó del municipio, es cierto que respetó el ejercicio de la soberanía por parte de los estados en lo referente a su régimen interior. De ésta forma, las entidades federativas integrantes decidieron su propio régimen interno, reiteramos, no

existió cláusula del Sistema Federal o estipulación constitucional en materia municipal que obligase su observación y cumplimiento".(74)

"Durante el siglo XIX y a partir de la Constitución Federal de 1824 en que, se creó el Estado mexicano, el municipio no sólo decayó políticamente hasta casi desaparecer, sino que en el ámbito de normatividad constitucional apenas se le mencionó por las leyes fundamentales y documentos jurídicos emanados de corrientes federativas y liberales".(75)

" El Decreto Constitucional -dice Ochoa Campos- para la libertad de la América Mexicana, expedido en Apatzingán de 23 de octubre de 1824, conservó el estado de cosas imperante en aquella época en lo relativo al régimen municipal, al declarar en su Art. 211:"mientras que la Soberanía de la Nación forma el cuerpo de leyes que ha de substituir a las antiguas, permanecerán éstas en todo su vigor a excepción de las que por el presente y otros Decretos anteriores se hayan derogado y las que en adelante se deroguen".(76)

A su vez, el Plan de iguala dejó subsistente los Ayuntamientos bajo el control de los jefes políticos, según el Art. 309 de la Constitución de Cádiz.

(74) Díaz de León Fleuty, Carlos. *Apuntes de Derecho Municipal*. impartido en la E. N. E. P. Acatlán.

(75) Burgoa Orihuela, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. Op. Cit. p. 892.

(76) México a Través de los Siglos. T. V. Citado por Ochoa Campos.

Consumada la Independencia, el Congreso Constituyente, por decreto del 26 de febrero de 1822, confirmó con carácter interino, como lo había hecho el Plan de Iguala, a todas las autoridades civiles y militares, obligándolas a jurar sujeción a las Bases Constitucionales.

En todas estas disposiciones, que conformaban si bien transitoriamente a la nueva Nación, no se llegó a modificar la estructura del municipio.

Tras los diez meses de pintoresco imperio criollo, -continúa diciendo Ochoa Campos- el acta Constitutiva de la Federación, de 31 de Enero de 1824 y la Constitución Federal de 4 de Octubre del propio año, habían de fijar, con las bases de la federativa organización política y administrativa del país, la libertad de los Estados para adoptar todas las medidas relativas a su régimen interior⁽⁷⁷⁾ con la salvedad de que no se opusiesen "a esta Constitución ni al acta Constitutiva". En consecuencia, no se contó con una disposición constitucional en materia municipal y las entidades que integraban la República, continuaron copiando en este aspecto a la Constitución Gaditana, bajo el título casi general de "Régimen Interior de los Pueblos".

"De acuerdo con el Art. 50, Fracción 28, de la Constitución de 1824, el Congreso disfrutó de facultad de elegir un lugar que sirviera de residencia de los Supremos Poderes de la Federación y de

(77) Constitución de 1824. Art. 161 citado por Ochoa Campos.

ejercer en su distrito las atribuciones del Poder Legislativo. -sigue diciendo Ochoa Campos- A este respecto, el inquieto Fray Servando Teresa de Mier, con su fogosa oratoria, sostuvo la conveniencia de que la Ciudad de México fuese el lugar escogido por el Congreso General Constituyente para residencia de los Supremos Poderes de la Federación".(78)

Menciona Ochoa Campos. Comentando este hecho, dice el Licenciado Moreno que "invocó el padre Mier consideraciones de índole geográfica histórica, política y sociológica, y obtuvo, contra lo propuesto por la Comisión respectiva del Congreso, que la Ciudad de México, y no la de Querétaro, fuera la designada para el asiento de los Poderes Federales, con la categoría de "Capital de la República Mexicana".(79)

La actitud de Fray Servando, al sostener su iniciativa en favor de la Ciudad de México se explica por su general tendencia conservadora y tradicionalista. Había sido el campeón del Centralismo durante las discusiones del acta constitutiva y encontrándose derrotado en este punto, logró un triunfo para sus ideas, al lograr que la antigua metrópoli conservase su condición de capital del país, contrariando la nueva usanza del Federalismo, que en los Estados Unidos adoptó la fundación expresa una ciudad destinada a residencia de los Poderes -Washington- y la creación de un territorio, mediante "cesión" que de diez millas hicieran los Estados de la Unión, para erigir el distrito Central de Columbia.

(78) Ochoa Campos, Moisés. *La Reforma Municipal*. Op. Cit. 230..-

(79) Idem.

En cambio, nosotros elegimos una ciudad ya constituida y precisamente la que por su larga tradición y mayor desarrollo, ofrecería dificultades de competencia política y administrativa, al superponerse los poderes federales a su natural e indispensable régimen municipal.

El Licenciado Tena Ramírez, en su Tratado de Derecho Constitucional Mexicano, señala al referirse a la Constitución de 1824 :⁽⁸⁰⁾

"Las antiguas provincias de que se componía la Nueva España, fueron declaradas -Artículo 6º-, Estados Independientes, Libres y Soberanos, al adoptarse el Régimen Republicano, Representativo, Popular y Federal -artículo 5º- ; El Artículo 7º precisa cuales eran, en aquel momento, los estados de la Federación, cuyo aumento o modificación se prevenía en el Artículo 8º.

"Fue el Acta Constitutiva el documento que consiguió la primera decisión genuinamente constituyente del pueblo mexicano; en ella aparecieron por primera vez, de hecho y de derecho, los Estados como entidades federativas. Con anterioridad no existía de derecho. tampoco existían de hecho, porque los amagos de separación por parte de algunas provincias -principalmente Oaxaca, Jalisco y Zacatecas-, precedentes inmediatos de la adopción del sistema, no puede

(80) Tena Ramírez Felipe. *Derecho constitucional Mexicano*. Op. cit. p. 107.

interpretarse como integración de hecho de estados independientes que nunca llegaron a constituirse, sino como medio de apremio y forma de rebeldía, que después se ha repetido en nuestra historia siempre que las autoridades de un estado declaran que éste reasume su soberanía".

Algunos importantes artículos del acta Constitutiva de la Federación Mexicana fechada el 31 de enero de 1824, que señalan al Federalismo como forma de organización de los Estados:

FORMA DE GOBIERNO Y RELIGION

Artículo 5º.- La nación adoptará para su gobierno la forma de República Representativa Popular Federal.

Artículo 6º.- Sus partes integrantes son estados independientes, libres y soberanos en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior, según se de en esta acta y en la Constitución general.

artículo 7º.- Los estados de las Federación son por ahora los siguientes: el de Guanajuato, el interno de Occidente compuesto de las provincias Sonora y Sinaloa, en el interno de Oriente compuesto de las provincias Cohahuila, Nuevo León y los Texas; el interior del norte, compuesto de las provincias

Chihuahua, Durango y Nuevo México; el de México; el de Michoacán; el de Oaxaca; el de Puebla de los Angeles (el de Tlaxcala); el de Querétaro; el de San Luis Potosí; el nuevo Santander que se llamará el de las Tamaulipas; el de Tabasco; Las Californias y el partido de Colima (sin el pueblo de Tonalá que seguirá unido a Jalisco), serán por ahora Territorios de la Federación sujetos inmediatamente a los supremos poderes de ella. Los partidos y pueblos que componían la Provincia del Istmo de Huazacoalco volverán a las que antes han pertenecido. La Laguna de Términos corresponderá al estado de Yucatán.

Artículo 8º.- En la Constitución se podrá aumentar el número de los estados comprendidos en el artículo anterior, y modificarlos según se conozca ser más conforme a la felicidad de los pueblos.

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada por el Congreso Federal Constituyente el 4 de octubre de 1824.

TITULO IV**DE LAS OBLIGACIONES DE LOS ESTADOS**

Artículo 161.- Cada uno de los estados tienen obligación:

- 1º De organizar su gobierno y administración interior sin oponerse a esta Constitución, ni a la Acta Constitutiva.
- 2º De publicar por medio de sus gobernadores su respectivas Constitución, Leyes Decretos.
- 3º De guardar y hacer guardar la Constitución, y leyes generales de la Unión, y los Tratados hechos que en adelante se hicieran por la autoridad suprema de la Federación con alguna potencia extranjera.
- 4º De proteger a sus habitantes en el uso de la libertad que tienen de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas sin necesidad de licencia, revisión o aprobación anterior a la publicación, cuidando siempre de que se observen leyes generales en la materia.
- 5º De entregar inmediatamente los criminales de otro estado a la autoridad que los reclame.
- 6º De entregar los fugitivos de otros estados a las personas que justamente lo reclame, o compensarlos

- de otro modo a satisfacción de la parte interesada.
- 7º De contribuir para consolidar y amortizar las deudas reconocidas por el Congreso General.
 - 8º De remitir anualmente a cada una de las cámaras del Congreso General acta circunstanciada y comprensiva de los ingresos y egresos de todas las tesorerías que haya en sus respectivos distritos, con relación del origen de unos y otros, del estado en que se hallen los ramos de industria y agrícolas, mercantiles y fabriles; de los nuevos ramos de industria que pueda introducirse y fomentarse, con expresión de los medios para conseguirlo, y de su respectiva población y modo de protegerla o aumentarla.
 - 9º De remitir a las dos cámaras, y en sus recesos al Consejo de Gobierno y también al Supremo Poder Ejecutivo, copia autorizada de sus Constituciones, Leyes y Decretos.

El municipalista Moisés Ochoa Campos, nos presenta en su obra "La reforma Municipal", el Bando de Policía, que estuvo vigente en el D.F., expedido el 7 de febrero de 1825. Una de las características más importantes de dicho Bando es que se conforma del 23 al 31 de enero de 1822, los del 21 de 1790, 9 de julio de 1800 y 29 de diciembre de 1802; otra de sus características particulares se refiere a que no deja pasar por alto muchos detalles que en la

actualidad nos parecerían extraños, pero, sin embargo, contribuían a una mejor organización.

Entre los principales aspectos que contiene, tenemos:

- Se sancionaba a la vecindad que tirara en la calle basura, tiestos y piedras, que vertiera agua limpia o sucia por los canales, ventanas, balcones o puertas, que se sacudieran alfombras, petates, ropa u otros objetos semejantes, estimando que con ello pudiese causar daño o incomodidades a los transeúntes.
- Se prohibía lavar ropa en caños o fuentes públicas, bañar caballos, fregar trastos y utensilios en las calles, tener jaulas, macetas, tinajas, etc. en los balcones, rejas o bordes de azotea, para evitar que al caer, pudieran causar perjuicios a las personas que transitaran por la calle.
- Los maestros de obra y oficiales de albañilería, debían hacer sus mezclas y tener sus materiales en lugares a propósito y no en donde pudieran incomodar al público.
- Se proponía la forma en que debían hacerse las construcciones, de tal suerte que no hubiera saledizos o escaleras que pudieran perjudicar a los transeúntes. Los canales debían estar dispuestos en forma tal que el agua cayera fuera de la banqueta.
- Se prohibía las reuniones y manifestaciones públicas no autorizadas.

- Se daban reglas para la forma de llevar a cabo las procesiones.
- Se castigaba a los cocheros, así como a los jinetes, por exceso de velocidad.
- Se prohibía el uso de cohetes que se tirasen a mano; para evitar desgracias personales. Sólo se permitían castillos y cohetes de acuerdo con las celebraciones.

- En materia de limpieza, los vecinos debían barrer las calles y los frentes y costados de sus casas, tenían que regarlas de las seis a las ocho de la mañana, cuidando del empedrado; de llevar la basura a las atarjeas, donde pudiese ser recogida fácilmente y conducida a los carros destinados para la limpieza de la Ciudad.

- Los dueños de establecimientos tales como panaderías, fondas, vinaterías, pulquerías, etc. estaban obligados a conservar la limpieza más absoluta en el frente de sus expendios, cuidando de que las operaciones de carga y descarga no embarazasen el tránsito ni causasen molestias de ningún género al vecindario.

- Se sancionaba enérgicamente a quiénes daban mal ejemplo o hacían mal uso de la vía pública y se daban reglas para efectuar la limpieza de las letrinas de modo que no se infieran molestias a los vecinos.

- Los animales muertos debían ser conducidos inmediatamente a los tiraderos.

- Se prohibía la introducción de carne muerta, excepto las secas, bajo pena de decomiso; con excepción de las aves, conejos, liebres y cabritos.

- Para proteger el libre consumo de artículos de primera necesidad y evitar acaparamientos, se imponían sanciones a los que regatearan saliendo a los caminos a comprar carbón, granos y animales a los introductores de esos artículos.

- Los dueños de panaderías, tocinerías, semillerías y velerías, debían cumplir con las tarifas señaladas a sus artículos, so pena de 2 a 6 pesos de multa.

- Se castigaba a los que publicaran o hicieran fijar anuncios comerciales con faltas de ortografía.

- Se establecía que los cocheros no podían separarse de su sitio.

Este bando es uno de los más completos del siglo pasado, de ahí su importancia.

El período de 1821 hasta 1854 ha sido definido como un período de inestabilidad y anarquía; el hecho es que en este lapso hubo casi cincuenta presidentes de la República; Santa Anna, por ejemplo lo fue por 11 ocasiones, actuando en seis como un convencido federalista y las cinco restantes como centralista. Así, para el año de 1835 se

empiezan a sentar las bases para instalar la primera República en Departamentos. Sin embargo, no se presentará plenamente sino hasta un año después con las Siete Leyes Constitucionales de 1836.

8. EL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCION DE 1836

El Licenciado Tena Ramírez, señala: "de la confusa variedad de tendencias políticas que siguió a la caída de Iturbide, estaban llamados a surgir los dos partidos que andando el tiempo, se llamarían liberal el uno y el otro conservador. (81)

"El primero nombrado Del Progreso, en sus comienzos y de la Reforma después, pregonaba la forma de gobierno la republicana, democrática y federativa, y en cuanto a los atributos del Estado mexicano reivindicaba aquellos que la organización colonial había transmitido a organismos extraestatales.

"El programa del Partido Conservador difería punto por punto del precedente. Adoptaba el Centralismo y la oligarquía de las clases preparadas y, con el tiempo se inclinó hacia la forma monárquica; defendía los fueros y privilegios tradicionales.

(81) Tena Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México 1808-1992*. Ed. Porrúa. México. 1992. pp. 199-200.

"El primer episodio importante de la lucha entre ambos partidos, se desarrolló en los años de 32 a 34. La administración del vicepresidente Gómez Farías, en ausencia del presidente Santa Anna, se propuso emprender las reformas eclesiástica y militar. Las clases afectadas reaccionaron en contra de las medidas que se tomaban, y al mismo tiempo, se produjo una desmembración del Partido Progresista, al separarse un grupo que, aunque aceptando en principio la necesidad de las reformas, consideraba, sin embargo, que su implantación debía de paulatina y por vía de persuasión. Nació entonces el Partido de los Moderados, que, bajo la amplia denominación de liberales separábase de los puros, más que nada, en la táctica a seguir.

"La coalición de Conservadores y Moderados paralizó la reforma. Santa Anna regresó de Manga de Clavo, despidió a Gómez Farías y suspendió la legislación reformista, que iniciada en abril de 1833 se detuvo en mayo de 1834.

"En el inmediato Congreso Federal, que se reunió en 1835, obtuvieron mayoría los conservadores, por encima de la voluntad del presidente Santa Anna y de los moderados del antiguo grupo escocés, fieles estos últimos a sus programas de contener todo extremismo. El triunfo de sus adversarios lo reconoce el Dr. Mora: "aunque los escoceses y el partido personal de Santa Anna pretendieron dirigir a los electores; la milicia y el clero obtuvieron una inmensa mayoría, que era más de los moderados, así haya sido en minoría, explica las transacciones a que algunas veces se llegó".

Las bases constitucionales de la República Mexicana suscritas el 23 de octubre de 1835 y promulgadas en la Ciudad de México por el Congreso General de la Nación el 30 de diciembre de 1836, si hacían alusión a la institución municipal. En estas leyes constitucionales de la República mexicana, o Siete Leyes, existe una Ley Sexta titulada "división del territorio de la República y Gobierno interior de la los Pueblos" que, de acuerdo con el tema es la más completa del Siglo XIX.

transcribo los artículos que se refieren al Ayuntamiento:

LEY SEXTA

División del territorio de la República y Gobierno interior de sus pueblos

Artículo 1. La República se dividirá en departamentos conforme a la octava de las bases orgánicas. Los Departamentos se dividirán en distritos, y éstos en partidos.

Fracción 16. En cada cabecera de distrito habrá un Prefecto nombrado por el Gobernador y confirmado por el Gobierno General: Jurará cuatro años y podrá ser reelecto.

Artículo 17. Para ser Prefecto, se necesita:

I. Ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos.

- II. Natural o vecino del departamento.
- III. Mayor de treinta años.
- IV. Poseer un capital, físico o moral, que lo produzca por lo menos mil pesos anuales.

Artículo 18. Toca a los Prefectos:

- I. Cuidar en su Distrito del orden y tranquilidad pública, con entera sujeción al gobernador.
- II. Cumplir y hacer cumplir las órdenes del gobierno particular del Departamento.
- III. Velar sobre el cumplimiento de las obligaciones de los Ayuntamientos y, en general sobre, todo lo concerniente al ramo de policía.

Artículo 19. En cada cabecera de partido habrá un subprefecto nombrado por el prefecto y aprobado por el gobernador: Durará dos años y podrá ser reelecto.

Artículo 20. Para ser Subprefecto se necesita:

- I. Ser Ciudadano.
- II. Vecino de la cabecera del partido.
- III. Mayor de 25 años.
- IV. Poseer un capital, físico o moral, que le produzca por lo quinientos pesos anuales.

Artículo 22. Habrá Ayuntamientos en las capitales de Departamento, en los lugares en los que había en el año de 1801, en los puertos cuya población llegue a cuatro mil almas y 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.

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

Artículo 24. Para ser individuo del Ayuntamiento se necesita:

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

Artículo 25. Estará a cargo de los Ayuntamientos: las policías de salubridad y comodidad, cuidar de las cárceles, de los hospitales y casas de beneficencia, que no sean de fundación particular; de las escuelas de primera enseñanza que se paguen de los fondos del común;

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

Artículo 26. Estará a cargo de los Alcaldes: ejercer en sus pueblos el oficio de conciliadores, determinar en los juicios verbales, dictar, en los asuntos contenciosos, las providencias urgentísimas que no den lugar a ocurrir al juez de primera instancia, instruir en el mismo caso las primeras 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.

Artículo 27. Los Jueces de Paz, encargados también de la policía, serán propuestos por los Subprefectos, nombrados por el Prefecto, y aprobados por el Gobernador: durarán un año y podran ser reelectos.

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

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

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

En los lugares que no lleguen a mil almas, las funciones de los Jueces de Paz se reducirán a cuidar de la tranquilidad pública y de la policía y a practicar las diligencias, así en lo civil como en lo criminal, que por su urgencia no den a ocurrir a las autoridades respectivas más inmediatas.

Artículo 30. Los cargos de Subprefectos, Alcaldes, Jueces de Paz encargados de la policía, Regidores y Síndicos, son Consejiles; no se podrán renunciar sin causa legal, aprobada por el Gobernador, o en caso de reelección.

Artículo 31. Una ley secundaria detallara todo lo conducente al ejercicio de los cargos de Prefectos, Subprefectos, Jueces de Paz, Alcaldes, Regidores y Síndicos, el modo de suplir sus faltas, la indemnización que se dará a los gobernadores, miembros de las Juntas Departamentales y Prefectos, y las exenciones de que gozarán los demás. (82)

(82) Tena Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México 1808-1992*. Op. Cit. pp. 239-244.

Del análisis de éste articulado podemos definir que aún no se puede hablar de autonomía municipal, ya que existían 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.

El maestro Manuel Moreno,⁽⁸³⁾ dice: "Con fecha 20 de marzo de 1837 se expidió el Reglamento Provisional para el Gobierno interior de los Departamentos.

"En cada Departamento había un Gobernador, nombrado por el Presidente de la República. Estaba auxiliado en el ejercicio de sus funciones por un Secretario General y la planta de empleados que el C. Presidente de la República tuviera a bien aprobar. Los gobernadores estaban provistos de facultades políticas, gubernativas y administrativas.

"Cuidaban la conservación del orden público, disponían de la fuerza pública; se encargaban de la publicación y cumplimiento de las leyes y disposiciones del gobierno General y de la Junta Departamental correspondiente.

(83) Moreno Moreno, Manuel. *Breve Reseña Histórica de la Organización Política y Administrativa de Distrito Federal, la Organización Política y Social de los Aztecas y otros ensayos*. Ed. Imprenta Roa Cd. Juárez Chih. México. pp. 152-154.

"Nombraban a los Prefectos y confirmaban los nombramientos de los Sub-prefectos y de los Jueces de Paz. Calificaban las elecciones de los Ayuntamientos, dirigían exctitativas de justicia; intervenían en la vigilancia de las oficinas fe Hacienda; se les imponía la obligación de velar por la institución pública; imponían gubernativamente y sin ulterior recurso, multa hasta por \$ 200.00, arresto hasta por dos meses y consignación a obras públicas; perseguían a los vagos, autorizaban las Ordenanzas Municipales de los Ayuntamientos y los Reglamentos de Policía del Departamento. Podían expedir órdenes de cateo, por escrito, así como de aprehensión y estaban facultados para proceder a la detención de los delincuentes in fraganti.

"En cada Departamento había una Junta Departamental, compuesta de 7 individuos de elección. Sus funciones eran predominantemente legislativas, aunque también tenían atribuciones informativas de administración.

"En cada cabecera de Distrito había un Prefecto nombrado por el Gobernador y confirmado por el C. Presidente de la República. Sus funciones eran políticas y administrativas. En los lugares del Distrito que no eran la cabecera había Sub-Prefectos que actuaban como auxiliares de los Prefectos.

"Los Prefectos podían presidir sin voto el Ayuntamiento de la Cabecera y de cualquiera otra población de su Distrito. Conocían de las suplicas de consentimiento para el matrimonio de menores.

"Tenían a su cargo la vigilancia de la educación y la recta administración de la justicia; perseguían la vagancia y la delincuencia e imponían gubernativamente multas hasta por \$100.00, y arrestos hasta por quince días, con destinamiento a obras públicas, salvo lo que sobre el particular dispusieran en materia de penalidad las leyes aplicables a cada caso.

"En cada cabecera de Partido, a excepción de la de Distrito, había un Sub-Prefecto que tenía dentro de su jurisdicción, facultades análogas a las del Prefecto, cuyo auxiliar era y a quien estaba subordinado.

"Los ayuntamientos estaban sujetos al Sub-Prefecto y en su caso al Prefecto y en última instancia al gobernador. Tenían atribuciones en materia de policía, salubridad, comodidad, ornato, orden y seguridad.

"Intervenían en cuestiones de limpia, cementerios, pavimentos, cárceles, hospitales, mercados, ornato, aguas, alumbrado, paseos, parques, y en general en todo lo conducente al mayor bien del vecindario. También era de su competencia lo relativo a espectáculos e instrucción. Tenían facultades para expedir Reglamentos de Policía y Buen Gobierno y gozaban de un patrimonio cuya administración les correspondía privativamente.

"Los alcaldes se encargaban de velar por la ejecución y cumplimiento de los Reglamentos de Policía y de las Leyes, Decretos y Ordenes que se les comunicaran por los Sub-Prefectos y demás

autoridades superiores. Podían imponer multas gubernativas hasta por \$25.00 o destinamiento a obras públicas hasta por 4 días o doble tiempo de arresto."

9. BASES ORGANICAS DE 1843

La Junta Nacional Legislativa nombrada por Santa Anna, expidió una nueva Constitución centralista a la que se le dio el nombre de Bases de la Organización Política de la República Mexicana. Su artículo 4º se ocupó brevemente del régimen municipal al establecer la división territorial de la República; se dividirá en "departamentos y éstos en distritos, partidos y municipalidades".

Nombrados por el Presidente de las República, los gobernadores quedaron a cargo de los Departamentos; se instalaron asambleas departamentales en cada Departamento, se componían de un número de miembros que variaba entre 7 y 11 . Duraban 4 años en sus cargos.

En el artículo 134 fracciones X y XII se establecen las facultades de las Asambleas Departamentales en lo relativo a la regulación del régimen municipal. Sus atribuciones eran múltiples, participando de una compleja naturaleza, pues lo mismo gozaban de facultades legislativas que gubernativas y de administración.

La maestra Teresita Rendón,⁽⁸⁴⁾ dice al respecto: "Vemos que por lo que respecta al régimen municipal no hay ningún avance en este período ya que el centralismo puso en evidencia la inutilidad hasta de las elecciones mismas, en razón de que las autoridades departamentales se reservaban el derecho de anular la elección popular por la deposición de los Ayuntamientos".

El general Mariano Salas, ~~comandante~~ del Ejército Libertador Republicano, como Presidente interino de la Nación por Decreto el 22 de agosto de 1846 emanado del Plan de la Ciudadela el 4 de agosto del mismo año, restablece el federalismo, y restaura a su vez la vigencia de la Constitución de 1824. Se suspendió el funcionamiento de las Asambleas Departamentales, en lugar de los Departamentos se restituyeron los Estados, y se dio poder suficiente al Ejecutivo para remover a todas las autoridades. Lanzó una convocatoria para un Congreso Constituyente, el cual reunido el 6 de diciembre de 1846 declaró Presidente a Santa Anna.

La Segunda República federal cayó bajo la de forma de gobierno personal de Santa Anna el cual llegó nuevamente al poder, quien reinplantó las Bases Orgánicas de la última República centralista.

El Acta Constitutiva de Reforma del 21 de mayo de 1847, ratificó la vigencia del Acta Constitutiva de 1824, y de la Constitución del mismo año de 1824, y por lo tanto, no se refirió al municipio.

(84) Rendón Huerta Barrera, Teresita. *Derecho Municipal*. Op. Cit. p. 111.

11. EL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCION DE 1857

Hacia el año de 1853 la situación del país se presentaba caótica, las pugnas políticas por alcanzar el poder entre liberales y conservadores se acrecentaban, y el erario de la Nación se encontraba en banca rota. Al ingresar como Presidente Juan Bautista Cevallos, realiza, como primer acto de gobierno, la disolución del Congreso.

El Partido de los Conservadores llama a Antonio López de Santa Anna, que se encontraba desterrado en Colombia, fue nombrado presidente, centralizó el poder en sus manos tomando el título de Alteza Serenísima. Es así que inicia la dictadura más absolutista de todos sus gobiernos, al grado que gobierna a su capricho por medio de decretos. Fracturado el orden constitucional, no se pensó en llamar a la redacción de una nueva Carta.

Tanto liberales como los moderados y gran parte del sector de los conservadores fueron atropellados en sus derechos y libertades por la dictadura despótica de Santa Anna, dando origen a la Revolución de Ayutla.

11. EL PLAN DE AYUTLA Y EL ESTATUTO ORGANICO PROVISIONAL

El Plan de Ayutla, encabezado por el coronel Ignacio Comonfort, tenía como principios fundamentales: cesar del poder público al general Santa Anna; convocar a representantes de cada estado o territorio para nombrar presidente interino; cada Estado debería elaborar sus estatutos provisionales; convocar a un Congreso extraordinario para organizar la República en forma representativa y popular.

El régimen provisional de don Ignacio Comonfort cristalizó el Plan de Ayutla, se expidió con fecha de 15 de mayo de 1856 un Estatuto Orgánico Provisional que establecía las bases de gobierno a que debían sujetarse la República en tanto se expedía la nueva Constitución.

Este estatuto hacía descansar el sistema de gobierno sobre los Gobernadores de los estados y los Jefes políticos de los territorios, cuya obligaciones y facultades delimitaba escrupulosamente. Debían cuidar de la conservación del orden público; publicar las Leyes y Decretos del Gobierno general dentro del tercer día de su recepción, nombrar a las autoridades políticas subalternas así como a las judiciales; atender a la conservación de hacienda pública y al buen estado de las finanzas; fomentar la instrucción y los caminos públicos; expedir ordenanzas; imponer multas no mayores de \$500.00 a

los que faltaran a sus mandamientos; aplicar las sanciones marcadas por los reglamentos.

El 25 de junio de 1856 se expidió la Ley sobre desamortización de fincas rústicas y urbanas, en virtud de la cual las fincas que tuvieran o administraran las corporaciones civiles, entre estas los ayuntamientos, se adjudicaban en propiedad por el valor correspondiente a la renta que en esa fecha pagaran, capitalizándolas al 6 por ciento anual.

Con este motivo, los Ayuntamientos se vieron privados de sus bienes llamados "propios", obteniendo, a cambio, capitales impuestos sobre fincas, que no tardaron en irse gastando o dilapidando. En esta forma, los Municipios se vieron privados de sus ingresos que disfrutaban desde la Colonia. Se excluían de desamortización los bienes destinados exclusivamente a servicios públicos. Dicha Ley es conocida como la Ley Lerdo, ya que fue don Miguel Lerdo, uno de los más radicales reformistas quien la redactó. Tal estatuto estuvo vigente hasta el 15 de septiembre de 1857, fecha en que se puso en vigor la Constitución Federal del 5 de febrero de ese año.

La constitución reformista -indica Ochoa Campos- dejó sin elevar 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.

Al efecto, dice: "para el arreglo interior del Distrito Federal y Territorios sobre la base que los ciudadanos elegirán popularmente a las autoridades políticas y municipales, se agregará judiciales,

designandoles las rentas para cubrir a sus atenciones locales"(Art. 72, frac, IV).

En los artículos 40 y 41 reservaba a los Estados la facultad de organizar su régimen interior.

Sin embargo, en el seno del Constituyente se había elevado la voz del diputado Castillo Velasco, para presentar un proyecto de adiciones sobre municipalidades, que en sus puntos más sobresalientes decía: 1.- Así como se reconoce la libertad "a las partes de la Federación que son los estados, para su administración interior, debe también reconocerse a las partes constitutivas de los Estados, que son las municipalidades". En consecuencia, siguiendo el principio de la soberanía popular, proponía como un Artículo de la Constitución: " Que toda municipalidad con acuerdo de un consejo electoral, pueda decretar las medidas que crea convenientes al Municipio y votar y recaudar los impuestos que estime necesarios para las obras que acuerde, siempre que con ellas no perjudiquen a otra municipalidad o al Estado".

Lamentablemente este proyecto no fue incorporado a la Carta Constitucional de 1857.⁽⁸⁵⁾

La organización política local derivada de la Reforma no fue materia de modificación sustancial, sólo recibió una nueva reglamentación de las prefecturas, señalándose que en cada partido debía haber un Prefecto en calidad de presidente nato de los ayuntamientos de su jurisdicción y con las atribuciones de Jefe de policía.

(85) Ochoa Campos, Moisés. *La Reforma municipal*. Op. Cit. p. 253.

Las facultades de dichos prefectos resultaron desmesuradas, según la reglamentación reformista. Su simple enunciado, permite formarnos una idea del enorme poder de que disfrutaron en la esfera local, con perjuicio de la autoridad de los ayuntamientos. En efecto, era de su competencia:

- 1.- Vigilar el funcionamiento de los ayuntamientos.
- 2.- Publicar las Leyes y hacerlas cumplir.
- 3.- Servir de conducto para la observancia de las órdenes del Gobierno Federal.
- 4.- Acatar las disposiciones judiciales.
- 5.- Cuidar del orden y la tranquilidad.
- 6.- Informar al Gobierno Federal sobre los asuntos que le encomendase.
- 7.- Nombrar los jueces de paz.
- 8.- Suplir el consentimiento de los padres en los casos de matrimonio de los hijos menores.
- 9.- Excitar a los jueces a la pronta administración de la justicia.
- 10.- Formar la estadística de su respectivo Partido.
- 11.- Fomentar la instrucción pública.
- 12.- Perseguir la vagancia.
- 13.- Atender a la higiene pública.
- 14.- Imponer sanciones gubernativamente.
- 15.- Librar órdenes de cateo. etc.

12. EL MUNICIPIO DURANTE EL PORFIRIATO

El general Porfirio Díaz permaneció en el poder de la Nación durante treinta años, -excepto los cuatro años que ocupó el cargo su entrañable amigo Manuel González- el régimen de las jefaturas políticas ahogó por completo la vida municipal, se acentuó la centralización y borró por completo todo rasgo de autonomía municipal. Los ayuntamientos fueron agrupados en divisiones administrativas superiores que recibieron los nombres de partido, distrito, prefectura o cantón.

Las Jefaturas Políticas tenían las siguientes características:

- 1.- Estaban sujetas a la voluntad de los gobernadores.
- 2.- Representaban un tipo de autoridad intermedia entre el gobierno del estado y los ayuntamientos.
- 3.- Centralizaban y maniataban toda actividad municipal.
- 4.- Eran de carácter distrital y residían en las cabeceras de de distrito o partido, controlando a los ayuntamientos de su circunscripción.

Nos dice Tena Ramírez:⁽⁸⁶⁾ "Para acentuar la centralización y borrar toda autonomía municipal, el gobierno del Gral. Díaz agrupó a los ayuntamientos en divisiones administrativas superiores que recibieron los nombres de partidos, distritos, prefecturas o cantón. Los prefectos, de origen centralista, fueron instituidos por la Constitución de 36 (Art. 17 de la Ley VI), eran los agentes del gobierno central del estado, cerca de la población de los distritos; no obedecían otras órdenes que las del gobernador y los medios que empleaban para conservar la paz y el orden eran a veces crueles e ilegales; su actuación hacía incompatible con cualquier asomo de libertad municipal".

"Los vicios de esta institución fueron comunes: suprimir toda manifestación democrática y cívica de la ciudadanía; cometer atropellos y abusos que llegaron a lindar con lo criminal. En cuanto a su forma institucional, las jefaturas políticas se vieron matizadas por algunos rasgos particulares que les imprimieron las constituciones locales".⁽⁸⁷⁾

Por otra parte, el Licenciado Emilio Rabasa,⁽⁸⁸⁾ afirma en su tratado "La Constitución y la Dictadura": "Por debajo del gobierno están los Jefes políticos, que como simples agentes suyos, no hacen sino cumplir sus órdenes y servir para que la autoridad tenga medios inmediatos de acción y centralización".

(86) Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. Op. cit. p. 148.

(87) Ochoa Campos Moisés, *La Reforma Municipal*. Op. Cit. p. 274.

(88) Rabasa Emilio. *La Constitución y la Dictadura*. Ed. Porrúa. México 1976. p. 227.

13. EL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCION DE 1917

La revolución mexicana estalla debido a la dura explotación de campesinos y obreros, además del raquitismo político de una clase media cuya participación en asuntos públicos era nula. La lucha contra la dictadura de Porfirio Díaz fue sólo el principio, tenía por meta alcanzar postulados de justicia social, prácticamente imposibles de lograrlo sino a través de una nueva organización política.

El plan político de mayor importancia es el del Partido Liberal Mexicano, cuya aparición corresponde a principios de julio de 1906. Dicho movimiento liberal se inició desde 1900 en San Luis Potosí encabezado por el ingeniero Camilo Arriaga.

Bajo el lema de "Reforma, Libertad y Justicia" los señores Ricardo Flores Magón, Juan Sarabia, Antonio I. Villareal, Enrique Flores Magón, Librado Rivera, Manuel Sarabia y Rosalío Bustamante, después de una exposición analítica de las condiciones sociales del pueblo mexicano plantean su programa político en 52 puntos.

Los puntos más importantes en materia municipal establecían:

45.- Supresión de los jefes políticos.

46.- Reorganización de los Municipios que han sido suprimidos y robustecimiento del poder municipal.

La Revolución mexicana postuló, desde sus orígenes, la libertad municipal, inscribiendo tales demandas desde 1906 en el Programa del Partido Liberal Mexicano y repitiéndose la reclamación popular en pro del Municipio tanto en el Programa del Partido Democrático en 1909, como en el Plan de Valladolid, en el Plan de San Luis Potosí, en el Plan Reyista, en el Plan Político Social proclamado en la Sierra de Guerrero en 1911, en el pacto de Empacadora, en el Programa de Reforma formulado por los zapatistas y en forma indirecta en otros documentos políticos de la época.

14. PLAN DE SAN LUIS

El Plan de San Luis Potosí, por sus consecuencias políticas y por el alcance popular que tuvo, es el movimiento de mayor importancia; fue la campaña de don Francisco I. Madero, de profunda trascendencia democrática: No sólo organizó un partido político, el Antireleccionista, sino que publicó un libro que produjo una verdadera conmoción cívica en el pueblo mexicano: "La Sucesión Presidencial de 1910". Candidato presidencial, realizó una gira por la mayor parte de la República, para finalmente lanzar el Plan de San Luis Potosí, de 5 de octubre de 1910, origen inmediato de la revolución de ese año. Propugnaba la plenitud del sufragio efectivo y la no reelección de Presidente de la República, gobernadores y presidentes municipales.

15. PLAN DE AYALA

El 28 de noviembre de 1911, en donde se proclamó el derecho a la tierra, contiene en su Artículo 7º, lo siguiente: "En virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos no son más dueños que del terreno que pisan, sufriendo los horrores de la miseria sin poder mejorar en nada su condición social ni poder dedicarse a la industria o a la agricultura por estar monopolizadas en unas cuantas manos las tierras, montes y aguas, por este causa se expropiarán, previa indemnización de la tercera parte de esos monopolios, a los poderosos propietarios de ellas, a fin de que los pueblos y ciudadanos de México obtengan ejidos, colonias, fundos legales para pueblos o campos de sembradura o de labor y se mejore en todo y para todo la falta de prosperidad y bienestar de los mexicanos" .⁽⁸⁹⁾ Por otra parte, invitaba al movimiento armado contra la dictadura porfirista. Sabemos que esa revolución fue la que dio fin a la dictadura de más de tres décadas del general Porfirio Díaz.

Al triunfo de la Revolución, llega al poder el Licenciado Francisco León de la Barrera, quien convocó a elecciones presidenciales, en las que resultó electo, por abrumadora mayoría, don Francisco I. Madero que, debido a las circunstancias del momento histórico tuvo que enfrentar, por una parte, la problemática de la

(89) Ochoa Campos Moisés. *La Reforma Municipal*. Op. Cit. p. 314.

efervescencia social, política y económica de la etapa posrevolucionaria, a la vez de enfrentar los problemas derivados del resquebrajamiento del régimen del porfiriato que, por haber durado tanto tiempo, tenía profundas raíces entre algunos sectores de la sociedad mexicana.

16. PLAN DE CHIHUAHUA O PACTO DE EMPACADORA

Estas condiciones propiciaron que durante su corto período de gobierno, diversos grupos se manifestaran en su contra, algunos de ellos, otorgaron gran importancia a los asuntos del Municipio, como el grupo que comandaba Pascual Orozco, quien el 25 de marzo de 1912 proclamó en Chihuahua el Pacto de la Empacadora que contenía dos puntos concretos sobre el régimen municipal:

"Artículo 28. La Revolución hará efectiva la independencia y autonomía de los ayuntamientos para legislar sus arbitrios y fondos"

"Artículo 29. Se suprimirán en toda la República de cargos de Jefes políticos, cuyas funciones serán desempeñadas por los presidentes municipales".

En 1911, don Luis Cabrera escribió dos documentos, ambos publicados en 1921 en la compilación de escritos titulada: "Obras Políticas del Licenciado Blas Urrea", en donde se menciona una serie de conceptos acerca del Municipio En ellos, Cabrera considera que es

absurdo el sufragio universal y directo para elegir Presidente de la República, Senadores, Gobernadores, Diputados Federales y locales; pero afirma que para elegir a las autoridades municipales, el sufragio debe ser universal y directo.

De la misma forma, los grupos Zapatistas proclaman el 2 de febrero de 1912 el Plan de Santa Rosa, en el que se hace alusiones sobre el Municipio en materia electoral:

Artículo 4º. La Ley Electoral penará con prisión y multa a los ayuntamientos que no repartan con la debida oportunidad las boletas para las elecciones o que, de algún modo, defrauden el sufragio; y con prisión a los ciudadanos que con artimañas burlen el voto".

17. PLAN DE GUADALUPE

Victoriano Huerta pone fin al gobierno de don Francisco I. Madero, al traicionarlo durante la década trágica. El asesinato de don Francisco I. Madero y don José Ma. Pino Suárez, permite que Huerta ocupe la Presidencia de la República, tras la brevísima estancia en esta posición de don Pedro Lascuráin.

Estos acontecimientos originan que numerosos grupos se declararan en contra de Huerta y es Venustiano Carranza, gobernador de Coahuila, quien con su Plan de Guadalupe, en el que desconoce al

régimen de Huerta, logra agrupar en su ejército llamado constitucionalista a un importante número de insurrectos.

El municipalista Ochoa Campos. (90) nos señala, refiriéndose al Plan de Guadalupe: " Venustiano Carranza en su clara visión política le llevó, en dicho Plan, a circunscribir por entonces la lucha en contra de la usurpación de Victoriano Huerta. Esta es la razón por la cual en el Plan de Guadalupe no figura postulado alguno de carácter social, ni mucho menos un programa concreto de reforma en que pudiesen encontrarse sus ideas relativas al Municipio. Carranza, por exigencias del momento, eludió todo peligro de divergencias que pudiesen suscitarse en torno a puntos ideológicos y así logró unificar las fuerzas hasta resolver el objetivo inmediato que en 1913, era el derrumbe del régimen espurio de Huerta.

Carranza abordó la problemática municipal, en el mensaje que dio ante la Convención de generales que se reunieron en el local de generales de la Cámara de Diputados.

En donde señala: "Todos los jefes del ejército convinieron conmigo en que el gobierno provisional debía implantar las reformas sociales y políticas que en esta Convención se consideraron de vigente necesidad pública, antes del restablecimiento del orden constitucional. Las reformas sociales y políticas de que hablé a los principales jefes del ejército, como indispensables para satisfacer

(90) *Ibid.* Op, cit, p. 317.

las aspiraciones del pueblo en sus necesidades de libertad económica, de igualdad política y de paz orgánica son, brevemente enumeradas, las que enseguida expreso: "El aseguramiento de la libertad municipal, como principio y enseñanza de todas las prácticas democráticas".

"Que los Municipios por causas de utilidad pública, expropien, en todas las negociaciones establecidas en lugares que tengan más de quinientos habitantes, la cantidad necesaria de terreno para pagar la edificación de escuelas, mercados y casa de justicia..."

18. LEY DEL MUNICIPIO LIBRE

Es así, que el 26 de diciembre de 1914, Venustiano Carranza publicó en Veracruz un decreto a través del cual se constituye uno de los antecedentes más importantes del Artículo 115 de la Constitución de 1917, el texto de dicho decreto es el siguiente:

CONSIDERANDO:

"Que durante largos años de tiranía sufrida por la República se ha pretendido sistemáticamente centralizar el gobierno desvirtuando la institución municipal y que la organización que hoy tiene en varias entidades federativas sólo es apropiada para sostener un gobierno absoluto y despótico, porque hace depender a los funcionarios que más influencia ejercen en las municipalidades de la voluntad de la Primera Autoridad del Estado;

"Que es insostenible, ya, la práctica establecida por los Gobiernos de imponer como autoridades políticas a personas enteramente extrañas a los Municipios, las que no han tenido otro carácter que el de agentes de opresión y se han señalado como ejecutores incondicionales de la voluntad de los gobernantes, a cuyo servicio han puesto el fraude electoral, el contingente de sangre, el despojo de las tierras y la extorsión de los contribuyentes;

"Que el ejercicio de las libertades municipales educa diariamente al pueblo para todas las otras funciones democráticas, despierta su interés por los asuntos públicos, haciéndole comprender, por la experiencia diaria de la vida, que se necesita del esfuerzo común para lograr la defensa de los derechos de cada uno, y para que la actividad libre de los ciudadanos goce de protección y amparo;

"Que la autonomía de los Municipios moralizará la administración y hará más efectiva la vigilancia de sus intereses, impulsará el desarrollo y funcionamiento de la Enseñanza Primaria en cada una de las regiones de la República, y el progreso material de las municipalidades, y su florecimiento intelectual -obtenido por la libertad de los Ayuntamientos- constituirá el verdadero adelanto general del país y contribuirá en primera línea al funcionamiento orgánico de las instituciones democráticas, que son en su esencia el gobierno del pueblo por el pueblo;

"Que las reformas iniciadas por esta Primera Jefatura, interpretando las aspiraciones populares y los propósitos de la

Revolución serían ilusorias si su cumplimiento y aplicación no se confiase a autoridades particularmente interesadas en su realización, y con la fuerza y libertad bastantes para que puedan ser una garantía efectiva de los programas realizados por la legislación revolucionaria;

"Que el Municipio independiente es la base de la libertad política de los pueblos, así como la primera condición de su bienestar y prosperidad, puesto que las autoridades municipales están más capacitadas por su estrecha proximidad al pueblo, para conocer sus necesidades y, por consiguiente para atenderlas y remediarlas con eficacia;

"Que elevada con esta reforma a la categoría de precepto constitucional la existencia autónoma de los Municipios, dependerá la fuerza pública de la autoridad municipal; pero para evitar la posibilidad de fricciones entre las autoridades municipales y las de la Federación, o de los Estados, la fuerza pública del Municipio donde el Poder Ejecutivo resida, quedará exclusivamente al mando de éste. Por todo lo cual, he tenido a bien decretar:

"Artículo Unico. Se reforma el Artículo 109 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, del 5 de febrero de 1857, en los siguientes términos:

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 por ayuntamientos de elección directa y sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el gobierno del Estado". (91)

La lucha armada se prolonga hasta 1916, en que finalmente Venustiano Carranza llega al poder, convoca ese mismo año al Congreso Constituyente de Querétaro, en el cual se sostiene un enconado debate sobre el Municipio

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

Los Constituyentes de Querétaro no dudaron el llevar el principio de libertad municipal a la Constitución de 1917, el proyecto del primer jefe don Venustiano Carranza fue admitido sin objeciones, aun cuando los constituyentes pronto se dieron cuenta que el mismo, carecía de un elemento indispensable: la autonomía financiera. Este punto fue el que dividió a los constituyentes y fue motivo de amplias polémicas en las que tomaron parte entre otros, los diputados José Alvarez, Heriberto Jara, Cayetano Andrade, Fernando Lizardi, Hilario Medina, Cándido Avilés, Esteban Baca Calderón, Alberto González, Gerzayn Ugalde y Rafael Martínez Escobar.

(91) Plan de Guadalupe. Decretos y Acuerdos, 1913-1917. Ed. Secretaría de Gobernación. pp. 41-42.

La Fracción II del proyecto del Artículo 115 Constitucional, originalmente decía: "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 Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos que establezca la Ley"

Se plantearon tres soluciones al asunto de la autonomía financiera del Municipio: a) que el Municipio recaudara la totalidad de los ingresos y contribuyera a los gastos del Estado; b) que el Estado recaudara los ingresos y los distribuyera a los municipios, según sus necesidades 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 propuestas. En primer término, el diputado Fernando Lizardi defendió el proyecto original de Carranza y en una parte de su fogosa y larga intervención dijo "...si los Ayuntamientos no tienen la libertad económica, si los Ayuntamientos no pueden administrar libremente sus intereses, jamás serán libres".⁽⁹²⁾

(92) Valenzuela Avila, Oscar. *Aspectos de Derecho Constitucional Sobre el Municipio* p. 104

El sistema propuesto en el cual el Municipio recaudaría los impuestos y contribuiría a los gastos del Estado en la proporción que lo indicara la Legislatura Local, estableciendo un sistema de control y vigilancia por parte del Estado hacía nugatoria la pretendida libertad, lo que se traducía en una subordinación del Municipio al Estado. La respuesta no se hizo esperar, en la votación del 25 de enero de 1917 fue rechazada dicha propuesta abrumadoramente.

Unos días después, dos miembros de la Comisión, Paulino Machorro Narváez y Arturo Méndez propusieron un proyecto de la mencionada Fracción II del Artículo 115 en el cual se enumeraban cuáles eran los rublos económicos que debían integrar 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 se daba entre la legislatura y el municipio entonces la competencia sería del Tribunal Superior de Justicia del Estado. Esta posición no fue tomada en cuenta en el texto aprobado por el constituyente.

Otros miembros de la 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 ".(93)

(93) Idem.

Una de las más brillantes y lúcidas intervenciones del constituyente de Querétaro, fue la del diputado Heriberto Jara quien así se expuso en algunos de los párrafos de su intervención:... "No se concibe la libertad política cuando la libertad económica no esta asegurada, tanto individual como colectivamente, tanto refiriéndose a personas como a pueblos, como refiriéndose también a entidades en general. Hasta ahora los Municipios han sido tributarios de los estados; las contribuciones han sido compuestas por los estados; la sanción de los presupuestos ha sido hecha por los 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 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, 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 bello capítulo y no de 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".(94)

El diputado Lizardi señalaba que la Constitución debería establecer un libre sistema hacendario que permitiera a la legislación de cada estado establecer normas particulares que reglamentaran precisamente la política hacendaria de los municipios, dando facultad a las

(94) Ibid. p. 105.

legislaturas locales para que determinaran cuales deberían ser los impuestos meramente municipales y cuales los estatales, tomando en consideración que las fuentes de riqueza varían según las condiciones naturales de cada entidad federativa.

El proyecto del texto sobre Fracción II del Artículo 115, era defendido arduamente por algunos diputados constituyentes. Sin embargo no se lograban unificar los criterios de los integrantes la comisión.

Básicamente no se encontraba solución a dos puntos esenciales: el establecimiento de una Tesorería Municipal y de una oficina rentista del Estado; y la autoridad que debería resolver los conflictos suscitados en la relación hacendaría entre el Municipio y el Estado.

El 30 de enero de 1917 el diputado Gerzayn Ugalde, propuso una solución relativa a la citada Fracción II del 115 que decía lo siguiente: "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 sus necesidades". Fue aprobado por el Congreso por 88 votos contra 62, a pesar de lo ambiguo de su texto y sin determinar en forma exacta lo que formaría la Hacienda municipal.

Cabe mencionar que la aprobación de la Fracción II. del Artículo 115 fue tomado por el Constituyente de 1917 de una manera irresponsable debido a que el cansancio y el hastío de una larga

jornada de trabajo, pues cuando se aprobó la Fracción II del 115 eran las 3.30 horas de la madrugada. Como lo consigna el Diario de Debates fue necesario que el Presidente del Congreso, Luis Manuel Rojas, exhortara a los diputados a permanecer despiertos. Es difícil concebir que un asunto de vital importancia histórica, por su trascendencia política, económica y social después de enconados debates se haya aprobado tan a la ligera y en las condiciones que no eran idóneas por las causas anotadas. Hubieran suspendido la asamblea para continuar al día siguiente, como lo hicieron en repetidas ocasiones y por asuntos de menor importancia.

Menciona, al respecto, el maestro Felipe Tena: "De este modo la autonomía financiera, y con ella la libertad municipal, han quedado a merced de la Legislatura y del Ejecutivo, que, de acuerdo con su conveniencia política, pueden aumentar o disminuir los recursos municipales... Atraída su atención por el trascendental problema de la autonomía financiera, la asamblea olvidó en la agonía de la discusión otro aspecto de vital importancia para la libertad del Municipio: las formas de resolver los conflictos de éste con las autoridades del Estado... pero, por desgracia, el impensado final a que condujo el cansancio de la asamblea hizo olvidar la defensa del Municipio frente al Estado, a través de un sistema de garantías... De este modo el Municipio Libre ingresó a la Constitución con los dos defectos substanciales que acabamos de señalar".⁽⁹⁵⁾

(95) Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. Op. Cit. pp. 116-117.

El texto del Artículo 115, aprobado por el Constituyente de 1917, fue el siguiente:

TITULO QUINTO
DE LOS ESTADOS DE LA FEDERACION

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

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

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

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

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

Son aplicables a los Gobernadores substitutos o interinos, las prohibiciones del Artículo 83.

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

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

Sólo podrá ser Gobernador Constitucional de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él o con vecindad no menor de cinco años, inmediatamente anteriores al día de la elección.

19. EL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCION DE 1917 A 1983

El texto original del artículo 115 de la Constitución de 1917, ha sido reformado y adicionado en ocho ocasiones:

El General Alvaro Obregón, Presidente de la República el 16 de mayo de 1928, envió una iniciativa de reforma en cuya exposición de motivos señaló:

"...Las reformas a que me vengo refiriendo se contraen a reducir el número de representantes populares a la H. Cámara de Diputados, de manera que resulte designado un diputado por cada cien mil habitantes o fracción mayor de cincuenta mil, y autorizar constitucionalmente a los Estados de la Federación para que ellos, a su vez, puedan reducir el número de los representantes de los Congresos Locales cuando lo estimen de interés público en sus entidades respectivas".

Estas reformas a juicio del suscrito, reportan tres ventajas cada una de las cuales se justificaría, por sí sola, ante la conciencia nacional.

La primera, de índole moral: pues de seguro que siendo menor el número de representantes que habrá de designarse, su selección se facilitará más y habrá de venir a integrar este Poder hombres mejor preparados, y como su número será mucho menor, aumentará en relación

directa la conciencia de sus responsabilidades, y siendo menor su número se facilitará la cuidadosa discusión de sus credenciales, eliminando los funestos dictámenes globales que han violado en muchos casos el sufragio.

La segunda, de eficiencia: porque nadie ignora que en una Asamblea muy numerosa, el proceso de sus labores resulta mucho más lento y deficiente y la noción de las responsabilidades de cada miembro declina con el mayor número de ésta.

La tercera, de orden económico: pues la reforma que ahora tengo el honor de someter a la ilustrada consideración del poder Legislativo reducirá en dos millones, aproximadamente, el presupuesto de egresos.

La Fracción III del Artículo 115 Constitucional fue aprobada y modificada el 20 de agosto de 1928, quedando como sigue:

"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 de los estados no podrán durar en su encargo más de cuatro años.

"La elección de los gobernadores de los estados y de las Legislaturas locales será directa en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.

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

"Nunca podrán ser electos para el período inmediato:

"a) El Gobernador Substituto constitucional, o el designado para concluir el período en caso de falta absoluta del constitucional, aún cuando tenga distinta denominación.

"b) El Gobernador Interino, el Provisional o el Ciudadano que, bajo cualquier denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo en los dos últimos años del período.

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

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

La segunda reforma fue propuesta por el Partido Nacional Revolucionario el 16 de noviembre de 1932, siendo presidente Interino de la República Abelardo L. Rodríguez, consiste en el agregado del párrafo segundo de la Fracción I, que dice: "Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualesquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser reelectos para el período inmediato con carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio.

Dicha adición incorporó, como se puede ver, el principio revolucionario de la no reelección en el régimen municipal. En la Fracción III del 115 también se adicionó este principio de la no

reelección pero en cuanto a los gobernadores de los Estados y los diputados de las legislaturas locales.

Esta reforma fue aprobada por unanimidad publicada en el Diario oficial del 29 de abril de 1933. El texto del Artículo reformado fue el siguiente:

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

"I. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre 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 período inmediato. Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electos para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, sí podrán ser electos para el

período inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio;

"II Los Municipios administrarán libremente su Hacienda, la cual se forma de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados y que, en todo caso, será las suficientes para atender a las necesidades municipales, y

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

"El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la Fuerza Pública en los municipios donde residieren habitualmente o transitoriamente.

"Los Gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de cuatro años.

"La elección de los Gobernadores de los Estados y de las Legislaturas locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.

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

"Nunca podrán ser electos para el período inmediato:

"a) El Gobernador Substituto constitucional, o el designado para concluir el período en caso de falta absoluta del constitucional, aun cuando tenga distinta denominación.

"b) El Gobernador Interino, el Provisional o el Ciudadano que, bajo cualquiera denominación, supla las faltas temporales del Gobernador, siempre que desempeñe el cargo los dos últimos años del período.

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

"El número de representantes en la Legislatura de los Estados será proporcional a los habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de seis diputados en los estados cuya población no llegue a cuatrocientos mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a ochocientos mil habitantes, y de once, en los estados cuya población sea superior a esta última cifra.

"Los diputados a las Legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el período inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieran estado en ejercicio; pero los diputados

propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con carácter de suplentes."

Bajo la presidencia de la República de Manuel Avila Camacho se realizó el 8 de enero de 1943 una nueva reforma al 115, que no se refiere directamente al régimen municipal. El precepto original de la constitución establecía que los gobernadores no podían durar en su cargo más de cuatro años, con esta reforma se amplió el término a seis años.

El 6 de diciembre de 1946 siendo Presidente de México el Licenciado Miguel Alemán Valdez, quien para asegurar la participación política de la mujer en las elecciones municipales, envió al Congreso de la Unión una propuesta de reforma al Artículo 115; el proyecto señalaba en su parte considerativa:

"Considerando que como la materia municipal se encuentra sometida a la competencia de los estados, procede iniciar en la Constitución Federal, mediante la reforma o adición correspondiente, el precepto que establezca el acceso de la mujer mexicana a la vida política activa en aquel campo de la mayor importancia, como es el de la vida común del Municipio; lo que permitirá ver un resultado que podrá servir para que después se atribuya a la mujer una más amplia y general capacidad electoral, tanto en la esfera política de los estados, como en la correspondiente a la ciudadanía federal.

Por las consideraciones expuestas, tengo el alto honor de someter a esta H. Cámara la siguiente iniciativa de adición al Artículo 115 de la Constitución Política Federal de los Estados Unidos Mexicanos".

En este sentido se realizó la adición publicada en el Diario Oficial el 12 de febrero de 1947, la cual decía así: "En las elecciones municipales participarán las mujeres en igualdad de condición que los varones, con el derecho de votar y de ser votadas".

Siendo don Adolfo Ruiz Cortines Presidente de la República, se reconoció la ciudadanía a las mujeres, razón por la cual dejó de tener sentido la reforma anterior citada en el párrafo precedente, por tal motivo se suprimió. Esta reforma fue publicada en el Diario Oficial el 17 de octubre de 1953.

En 1959, un grupo de diputados de la XLIV Legislatura Federal de los Estados Unidos Mexicanos, después de una minuciosa investigación sobre el Municipio, presentó una Iniciativa de Reforma a los Artículos 73 y 115 de la Constitución, así como un proyecto de la Ley Reglamentaria del 115 Constitucional, para darle al Municipio, "un sistema legislativo que garantice plenamente las fuentes de ingresos de los Ayuntamientos, a fin de que estos órganos de gobierno, puedan cumplir mejor con las tareas que el pueblo demanda.

El diputado Arturo Llorente González expuso los siguientes argumentos:

1.- La uniformidad del criterio legal en todo el país, apoyando la elección directa y la no reelección.

2.- Limitación a la creación de nuevos Municipios, con base en un mínimo de habitantes, en evitar perjuicios a terceros y a la declaración de las dos terceras partes de la Legislatura local.

3.- La posibilidad de fusionar Municipios cuando carezcan de recursos para atender a sus necesidades.

4.- La autonomía política del Municipio la destitución de un Ayuntamiento por un decreto de la Legislatura, debe ser secundada, ratificada y aprobada en referéndum por el pueblo del Municipio correspondiente.

5.- La necesidad de que los presidentes municipales, como autoridad máxima del Municipio, presidan, también, los organismos oficiales que se creen por disposición del gobierno federal o de los estados.

6.- La posibilidad, también, de que dos o más Municipios colindantes, pertenecientes a una o varias entidades federativas, puedan asociarse temporalmente para la ejecución de obras o para la prestación de servicios públicos.

Por su parte, el Diputado Emilio Sánchez Piedras, explico: "...estimando que el problema municipal es inaplazable, se ha considerado como solución más idónea, para lograr el mejoramiento de la economía municipal, la que permite una mejor participación del

Municipio sobre ingresos nacionales que perciben los estados especialmente la Federación, mejorando a la vez las percepciones de aquellos sobre el rendimiento de los impuestos federales. Este sistema de participaciones se complementa en la reforma propuesta, garantizando a la institución municipal, desde la altura de la Constitución, los impuestos, derechos y productos, que le son privativos y mediante un régimen de cooperación económica, al que podrán acogerse los Municipios más pobres y sin recursos naturales que explotar. (96)

Esta iniciativa no prosperó al ser sometida para su aprobación en la Cámara de Senadores.

El 6 de febrero de 1976 se publicó otra reforma al texto de las Fracciones IV y V al Artículo 115, el cual quedó como sigue:

Artículo 115...

IV. Los estados y Municipios, en el ámbito de sus competencias expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del Artículo 27 de esta Constitución en lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la ley Federal en materia.

V. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades formen o tiendan a formar una continuidad geográfica, 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 Ley Federal de la materia.

(96) Centro Nacional De Estudios Municipales. *El Municipio Mexicano*. Op. Cit. 126-127.

En el primer párrafo, se faculta al Municipio a que proponga leyes, reglamentos y disposiciones administrativas en lo referente a problemas de administración urbana y de asentamientos humanos.

En el segundo párrafo se habla de la participación conjunta de la Federación, los estados y los Municipios en lo relativo a la planeación y regulación de centros de población que rebasen los límites de entidades Federativas, es decir las conurbaciones.

En la gestión del Presidente José López Portillo, con el fin de lograr un viejo anhelo democrático, tendiente a instaurar la conquista de la representación proporcional en las elecciones de los ayuntamientos, propuso el 4 de octubre de 1977 la siguiente iniciativa de reforma que en la exposición de motivos decía:

"Objetivo fundamental de esta iniciativa, es ampliar las posibilidades de la representación nacional y establecer las condiciones para una mayor participación ciudadana en la formación y ejercicio del poder público. Es necesario que las innovaciones que se han planteado incidan integralmente en el contexto nacional y no se refieran exclusivamente a los procesos políticos federales.

Con el fin de propiciar un mayor pluralismo en la composición de los Congresos Estatales, resulta necesario adicionar en su parte final el Artículo 115 de la Constitución.

En la adición que se preveé para el Artículo 115 quedará también dispuesto que los principios de la representación proporcional se adoptarán en la elección de los Ayuntamientos de los Municipios que tuvieran una población de 300,000 o más habitantes o que, por el número de los integrantes de su Cabildo así lo ameriten. El propósito es que este sistema opere en los Municipios cuyo volumen de población lo haga posible o que el cuerpo edilicio sea relativamente numeroso, de tal manera que las fórmulas electorales de la representación proporcional tengan viabilidad.

Los órganos de gobierno de los municipios de la República son los que aparecen más vinculados, en su ejercicio diario, a los habitantes de cada comunidad; por eso es preciso conferir a las Ayuntamientos las condiciones que hagan posible un más alto grado de consenso entre gobernantes y gobernados. El sistema de elección que se propone, contribuirá a hacer posible este requerimiento".(97)

Esta adición fue publicada en el Diario Oficial el 6 de diciembre de 1977. El texto de la mencionada adición del Artículo 115, fue el siguiente:

"De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas, se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los Municipios cuya población sea de trecientos mil o más habitantes."

(97) Ochoa Campos, Moisés. *La Reforma municipal*. Op. cit. p. 404.

El 6 de diciembre de 1982, a seis días de haber tomado posesión del cargo, el Presidente de la República Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado hizo llegar, la Iniciativa de Ley de Reforma y Adiciones al Artículo 115 Constitucional. Dicha Iniciativa persigue superar las dos grandes omisiones que nuestra Constitución de 1917 dejó respecto al Municipio: la autonomía económica y las relaciones de las autoridades del Estado con las del Municipio. Con esto se pretendió garantizar la institución del Municipio Libre y asegurarle a éste su Hacienda a fin de que adquiera autonomía y capacidad de decisión respecto a su desarrollo.

El Presidente de la Madrid, en su exposición de motivos, expresó lo siguiente:

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

Nuestra historia es rica en sus manifestaciones lo encontramos ya delineado en los Calpullis de los aztecas, en las organizaciones tribales de las culturas mixteco zapotecas y en los clanes de la adelantada civilización maya.

Fue base política de la Conquista desde la fundación del Ayuntamiento de la Villa Rica de la Vera Cruz en el año de 1519.

El Municipio indígena compartió con el español, las profundas raíces romana y visigótica, la prolongada época colonial; existió en las etapas de la Independencia y de la Reforma; perduró, aunque desvirtuado por las negativas actuaciones del Prefecto o Jefe político, durante el régimen porfiriano, y devino como decisión fundamental del pueblo mexicano el Municipio Libre en la Constitución de 1917.

Su naturaleza de indole social y natural encontró regulación como unidad política, administrativa y territorial de nuestra vida nacional como una de las grandes conquistas de la Revolución Mexicana.

En el Constituyente de Querétaro motivó apasionados debates cuando se pretendió establecer, desde el punto de vista constitucional, su autonomía económica y política, traducidos a la postre en el texto del Artículo 115.

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

Es evidente que nuestra práctica política dio al Federalismo una dinámica centralizadora que permitió durante una larga fase histórica

multiplicar la riqueza, acelerar el crecimiento económico y el desarrollo social, y crear centros productivos modernos. Pero hoy sabemos bien que esta tendencia ha superado ya sus posibilidades de tal manera que la centralización se ha convertido en una grave limitante para la realización de nuestro proyecto nacional.

La descentralización exige un proceso decidido y profundo, aunque gradual, ordenado y eficaz, de la división de competencias constitucionales entre Federación, Estados y Municipio. Proceso que deberá analizar las facultades y atribuciones actuales de las autoridades federales, de las autoridades locales y municipales, para determinar cuales pueden redistribuirse para un mejor equilibrio entre las tres instituciones del Gobierno Constitucional.

Estamos convencidos que la redistribución de competencias que habremos de emprender comenzará por entregar o devolver al Municipio todas aquellas atribuciones relacionadas con la función primordial de esta institución: el gobierno directo de la comunidad básica.

El Municipio es la comunidad social que posee territorio y capacidad política, jurídica administrativa para cumplir esta gran tarea nacional. Nadie más que la comunidad organizada y activamente participativa puede asumir la conducción de un cambio cualitativo en el desarrollo económico, política y social, capaz de permitir un desarrollo integral.

La centralización ha arrebatado al Municipio capacidad y recursos para desarrollar en todos sentidos, su ámbito territorial y poblacional: indudablemente, ha llegado el momento de revertir la tendencia centralizadora, actuando para el fortalecimiento de nuestro sistema federal. No requerimos una nueva institución: tenemos la del Municipio.

Como un gran reclamo nacional, surgido a través de la nueva campaña de la Revolución Mexicana en que el pueblo me confió el mando presidencial, y de la intensa consulta popular realizada, podemos sintetizar la necesaria descentralización de la vida nacional, con la firme voluntad política de avanzar por los mejores caminos de nuestra historia, conforme a nuestra sólida tradición federalista, y con la conciencia clara de que dicha descentralización deberá fundamentarse en el ejercicio pleno del Municipio Libre: que los ciudadanos de cada comunidad deben tomar las decisiones que correspondan realmente a esta instancia en el marco de las leyes de la República; que deben respetarse y situarse con claridad los legítimos intereses locales, en el grande marco de interés nacional; que sólo avanzaremos hacia la cabal descentralización de la vida nacional cuando hayamos logrado la descentralización política hacia la comunidad.

Por todo ello, el fortalecimiento municipal no sólo es de considerarse como el camino para mejorar las condiciones de vida de los Municipios poco desarrollados sino también para resolver simultáneamente los cada vez más graves problemas que enfrentan las concentraciones urbano-industriales. El fortalecimiento municipal no

es una cuestión meramente municipal sino nacional, en toda la extensión del vocablo. A este respecto, ha sido una verdad reiteradamente sustentada en todos los rincones de nuestro territorio, que el Municipio, aun cuando técnicamente constituye una forma de descentralización, en nuestra realidad lo es más en el sentido administrativo que en el político, por lo que como meta inmediata de la vigorización de nuestro federalismo, nos planteamos la revisión de las estructuras diseñadas al amparo de la Constitución vigente, a fin de instrumentar un proceso de cambio que haga efectiva en el federalismo la célula municipal tanto en autonomía económica como política.

Estamos conscientes que los Municipios, por su estrecho y directo contacto con la población, constituyen las auténticas escuelas de la democracia y que sólo podremos lograr su vigorización como estructura y célula política, confiándole desde la Constitución los elementos y atribuciones conceptuales de nuestro principios republicanos traducidos en los tres niveles de gobierno: Federación estados y Municipios.

Así también, sostenemos que los procesos de cambio, como postulados sociales, deben darse no sólo en lo administrativa sino también en las normas que se contienen en la Constitución como ley fundamental de la República, ya que las leyes, y con mayor razón la Constitución como ley suprema, pueden y deben cambiarse rectamente en cuanto dicho cambio sea necesario para el mayor beneficio del pueblo.

Pero ante la rigidez de nuestro sistema constitucional, requerimos de previas meditaciones que pudieran hacerse a nuestro Código Político, por su indudable permanencia e irreversibilidad, pues al ser partidarios de un cambio necesario a nuestra Constitución, lo debemos hacer con la clara definición de los objetivos que pretendemos en los que no debe privar la alteración de sus principios y naturaleza, haciéndonos eco en este sentido del pensamiento de Montesquieu cuando sustentaba que "Cuando cambia la Constitución conservando sus principios, es reforma, es corrección; cuando pierde sus principios es degenerar, el camino es corrupción".

Dentro de estos grandes lineamientos, como consecuencia de los estudios realizados y como corolario de la intensa consulta popular efectuada, consideramos como medida fundamental para robustecer al Municipio, piedra angular de nuestra vida republicana y federal, hacer algunos cambios al Artículo 115 de la Constitución, tendentes a vigorizar su hacienda, su autonomía política y en general aquellas facultades que de una u otra manera, paulatina pero constantemente habían venido siendo absorbidas por los estados y la Federación.

En sí, esta tarea exigió un punto de equilibrio político y constitucional, al cual llegamos después de numerosos análisis y estudios, pues siendo nuestra estructura política de naturaleza federal, debemos respetar la esencia de nuestras instituciones plasmadas en los principios de libertad y autodeterminación de las entidades federativas, sin invadir o lesionar aquellas facultades que por virtud del pacto federal y de acuerdo con nuestra forma

republicana se encuentran conferidas a los Estados en los artículos 40, 41 y 124 de nuestra Carta Magna.

Recogimos en este sentido las inquietudes vertidas por los Constituyentes de 1917 y, de algún modo, pretendemos revitalizar las ideas que afloraron en ese histórico foro nacional a la luz de las vigorosas intervenciones de Heriberto Jara e Hilario Medina para robustecer y lograr, en la realidad política mexicana, el Municipio Libre.

Se tomaron en cuenta las realidades sociológicas y económicas de los Municipios del país, sus grados de desarrollo, y los contrastes, entre aquellos Municipios urbanos e industrializados que cuentan con determinados recursos económicos y capacidad administrativa para la consecución de sus fines colectivos, y aquellas comunidades municipales marginadas de todo apoyo económico, del libre ejercicio de su autogobierno y carentes de toda capacidad para la gestión administrativa.

Nuestro objetivo es vigorizar la decisión fundamental del pueblo sobre el Municipio Libre, estableciendo dentro del marco conceptual de la Constitución General de la República, aquellas normas básicas que pueden servir de cimientos a las unidades sociopolíticas municipales para que al fortalecer su desarrollo, se subraye el desenvolvimiento regional, se arraigue a los ciudadanos en sus territorios naturales y se evite la constante emigración del campo hacia las grandes ciudades y a la capital de la República, no sólo

con el propósito de redistribuir la riqueza nacional en las multitudes y variadas regiones del país sino para ubicar las decisiones de gobierno en las células políticas a las que lógicamente deben corresponder, es decir a los Ayuntamientos como órganos representativos de los Municipios Libres.

La libertad municipal, conquista revolucionaria, había quedado rezagada en relación con las otras dos grandes conquistas de la Revolución en materia agraria y laboral, pero el proceso de cambio y la voluntad nacional requiere actualización y ajustes necesarios a la Constitución para que el Municipio recupere y adquiera las notas políticas y económicas que deban corresponderle como primer nivel de gobierno, de manera tal que superando el centralismo que se había venido dando a este respecto, los ciudadanos se reencuentren con sus Municipios.

En principio se ponderó la idea de contener en un precepto de la Constitución lo relativo a las bases mínimas de la estructura municipal, y en otro las relativas a los Estados, pero la convicción que nos aporta la tradición del Constituyente de 1917 y el peso histórico del artículo 115 sugirió la determinación que dicho artículo siga manteniendo en lo general su fórmula originaria, solamente reestructurándolo por fracciones, para que por razones de técnica legislativa, a través de unas se regulan por una parte las normas del Municipio Libre y por otras las de los Estados o entidades federativas.

En el precepto se consignan aquellos principios que deban ser comunes como reglas básicas a todos los Municipios del país. En congruencia con el principio constitucional de los regímenes interiores de los Estados, se deja la regulación de las comunidades municipales a las Constituciones y leyes locales, para que en éstas se contengan las normas que correspondan a las particularidades geográficas, etnográficas, y económicas que sean propias de cada una de las etnias federativas.

Se presenta ante la soberanía de este H. Congreso la Iniciativa de reforma y adiciones al Artículo 115 de la Constitución, dividiendo dicho precepto en diez fracciones, de las que siete corresponderán específicamente a las estructuras municipales, dos serán comunes a los Estados y Municipio, y una más, sin mayor modificaciones que las contenidas en el texto vigente del Artículo, corresponderán a los estados de la Federación.

Se subraya que el enunciado del Artículo conserva en la Iniciativa la fórmula redactora por el Constituyente de Querétaro, misma que se encuentra identificada plenamente con nuestra nacionalidad y estructura republicana.

En la Fracción I, recogiendo los principios electorales que se consignan en el actual texto constitucional, se apoya y robustece la estructura política de los ayuntamientos, consignado bases genéricas para su funcionamiento y requisitos indispensables para la

suspensión, declaración de desaparición de poderes municipales o revocación del mando a los miembros de los ayuntamientos.

Nos alentó para esta proposición el deseo de generalizar sistemas existentes en la mayor parte de las Constituciones de los Estados y, al mismo tiempo, preservar a las instituciones municipales de injerencias o intervenciones en sus mandatos otorgados directamente por el pueblo, pretendiendo consagrar en lo fundamental un principio de seguridad de hacer cada vez más efectiva la autonomía política de los Municipios sin alterar, por otra parte, la esencia de nuestro federalismo.

Cabe destacar, como principal innovación de esta Fracción, la obligada instauración de un previo procedimiento con derecho de defensa para los afectados, ajustando a requisitos legales, antes de interferir sobre el mandato que los Ayuntamientos ejercen por decisión del pueblo a través del sufragio directo o dicho sea en otras palabras, el establecimiento de la garantía de audiencia para la observancia en el caso de los principios de seguridad jurídica y de legalidad. Así, también, se pretende inducir a las entidades federativas, para que en sus Constituciones locales y leyes relativas, señalen con toda precisión cuales deban ser las causas graves que puedan ameritar el desconocimiento de los poderes municipales o de los miembros de los Ayuntamientos, y en otro aspecto, la adecuada instrumentación de los procedimientos y requisitos que deban cubrirse para la toma de tan trascendente decisión.

En la Fracción II se reitera la personalidad jurídica de los Municipios, se confiere jerarquía constitucional al manejo de su patrimonio de conformidad con la ley, a fin de evitar interpretaciones que se han dado en la práctica institucional, inclusive de orden judicial, que no corresponden a la ortodoxia jurídica de la naturaleza de los ayuntamientos como órganos deliberantes y de decisión de las comunidades municipales, se establece con toda claridad que estarán facultados para expedir, de acuerdo con las bases que finquen 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.

Con esta medida, a la par que la anterior, se busca el robustecimiento político y jurídico de los Municipios.

Uno de los problemas que con mayor frecuencia y dramatismo han confrontado las comunidades municipales, es el inherente a la prestación de los servicios públicos a sus pobladores, pues ante la ambigüedad constitucional sobre cuales de dichos servicios les corresponden y la incapacidad manifiesta de algunos ayuntamientos para prestarlos, no pocos de ellos han sido absorbidos por los gobiernos locales y la federación.

Consciente de la gran heterogeneidad de los Municipios del país y de la complejidad de sus diversas circunstancias demográficas, territoriales y económicas, hemos considerado como una necesidad

capital, precisar los servicios que deba tener la incunvencia municipal, y que aún con la diversidad de las comunidades municipales en nuestro vasto territorio, puedan y deban ser comunes a todas y cada una de ellas.

Así, en la Fracción III, se definen como servicios públicos municipales los de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, estableciendo que podrán proporcionarse con el concurso de los estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes. Teniendo, además, dicha característica de servicios públicos aquellos otros que se fijen por las Legislaturas locales en atención a las condiciones de los Municipios así como su capacidad administrativa y financiera. En el entendido de que esta problemática no ha sido privativa de nuestra Nación, acudimos a las experiencias de otras latitudes, recogiendo por sus reconocidos resultados positivos el derecho de los Municipios de una misma entidad de coordinarse y asociarse para la eficaz prestación de sus servicios públicos con la sola sujeción a las leyes de la materia.

Por su amplia reiteración y sustentación en toda la consulta popular, se concluyó en la necesaria reestructuración de la economía municipal, entendiéndolo, como así también lo proclamaron los constituyentes de Querétaro, que no podrá haber cabal libertad política en los Municipios mientras éstos no cuenten con autosuficiencia económica, por ende, en este renglón, fundamental

para la subsistencia y desarrollo de los Municipios, consignamos en la Fracción IV de la iniciativa, en primer término, como concepto originario del Artículo 115 la libre administración de su Hacienda por parte de los Municipios pero, por otra parte, en una fórmula de descentralización, de correcta redistribución de competencias en materia fiscal, estimamos conveniente asignar a las comunidades municipales los impuestos o contribuciones, inclusive con tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria así como de su fraccionamiento, división, consolidación, traslado y mejora y las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles, previendo en casos de carencia de capacidad para la recaudación y administración de tales contribuciones que los Municipios podrán celebrar convenios con los Estados para que éstos se hagan cargo de algunas de las funciones relacionadas con la mencionada administración contributiva.

Se atribuyen igualmente a los Municipios los rendimientos de sus bienes propios, así como de las otras contribuciones y los otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor, y fundamentalmente también los ingresos provenientes de la prestación de los servicios públicos a su cargo.

Por último, en esta área hacendaria, se elevó a la categoría de rango constitucional el derecho de los Municipios a recibir las participaciones federales que en su caso se les asignen, disponiéndose la obligación de las legislaturas locales de establecer

anualmente las bases, montos y plazos con arreglo a los cuales la Federación debe cubrir a los Municipios dichas participaciones.

Como una disposición importante para la seguridad de los ingresos municipales, se consigna la obligación del pago de sus contribuciones para toda persona, física o moral, o instituciones oficiales o privadas, sin exenciones o subsidios, evitando de esta manera a nivel constitucional las prácticas de exentar a diversas personas o empresas del sector público, de estas contribuciones que son consubstanciales para la vida de los Municipios.

Sin embargo, por imperativas razones de orden público, que por sí solas se explican; se exceptuó de estas reglas a los bienes de dominio público de la Federación, Estados, y Municipios.

Además, como consecuencia lógica del principio de la libre administración de la hacienda municipal, se propone que los Presupuestos de Egresos de los Municipios deban ser aprobados sólo por los ayuntamientos con base en los ingresos disponibles y evidentemente de acuerdo con los ingresos que se le hubieran autorizado.

Otro importante aspecto en el que la reforma municipal y el Municipio libre habían venido quedando postergados, es el desarrollo urbano, tan necesario para su planeación y crecimiento racional, por lo que en la Fracción V se faculta a los Municipios para intervenir en la zonificación y planes de desarrollo urbano municipales, en la

creación y administración de sus reservas territoriales, en el control y vigilancia del uso del suelo, en la regulación de la tenencia de la tierra, y en su necesaria intervención como nivel de gobierno estrechamente vinculado con la evolución urbana en el otorgamiento de licencias y permisos para construcciones y para la creación y administración de zonas de reservas ecológicas, todo ello de conformidad con los fines y lineamientos generales señalados en el párrafo tercero del Artículo 27 de la propia Constitución.

En la Fracción VI, se reitera la intervención de los Municipios para la formación de zonas conurbadas, como lo dispone el texto de la Fracción V del artículo 115 vigente, e igualmente se repite el contenido del actual segundo párrafo de la Fracción III, ahora como Fracción VII de la Iniciativa, en lo referente a la jerarquía de los cuerpos de seguridad pública entre los tres niveles de gobierno.

En lo tocante a la Fracción VII que corresponderá a lo estados, se reproduce en sus términos el texto, tal y como se encuentra dispuesto en los párrafos relativos a la Fracción III del actual Artículo 115, con la sola variante relacionada con la integración de los ayuntamientos mediante el principio de representación proporcional, suprimiendo el límite poblacional, establecido en el texto vigente del precepto, por considerar que el avance de la reforma política y la madurez cívica alcanzada por los ciudadanos hacen innecesario el límite actual, de trescientos mil habitantes o más, en un Municipio para tener derecho a elegir a los miembros del Cabildo mediante el principio de representación proporcional, máxime que algunas

Constituciones locales reconociendo esa circunstancia, han eliminado o disminuido aquel límite, en uso de las facultades de los poderes estatales.

Un relevante renglón de la iniciativa, es la propuesta contenida en la Fracción IX sobre la necesaria regulación de las relaciones de los trabajadores tanto al servicio de los Estados como de los Municipios, los que para corresponder cabalmente a los principios de tutela laboral consagrados en el Artículo 123 de la Constitución Federal, deben estar. Igualmente se sugiere que, a fin de que tales trabajadores cuenten con protección legal en un régimen jurídico como el nuestro, se regulen sus relaciones en las Constituciones locales y en las leyes estatales, mismas que deben observar como principios básicos la garantía de los derechos mínimos de sus servidores, la implantación de sistemas de servicio público de carrera estatal y municipal, niveles de estabilidad laboral en el empleo, el acceso a la función pública, la protección al salario, la seguridad social, la inclusión de normas que garanticen la eficacia de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, y el establecimiento de procedimientos y autoridades adecuados para la solución de controversias.

Sobre este particular se considera que debe proporcionarse al Municipio el apoyo técnico y administrativo correspondiente, lo que no puede lograrse si a cada cambio de funcionarios del ayuntamiento, se toma a la administración del Municipio como objetivo económico de grupo político, sin respetarse los derechos laborales de sus

trabajadores. Por ello, se propone un sistema jurídico que fortalezca, proporcione seguridad y estabilidad en el empleo; capacidad para desarrollar una carrera al servicio de los gobiernos municipales, y, de esta manera, evitar el riesgo indicado, que fue señalado en forma reiterativa en todas las reuniones celebradas sobre el fortalecimiento municipal.

Si hemos logrado ya cierta estabilidad y protección de los derechos laborales de los trabajadores al servicio del Estado Federal y existe también un régimen respecto a los trabajadores al servicio de los gobiernos estatales en algunas entidades federativas, se debe proporcionar este mismo esquema a los Municipios.

En la Fracción X se propone la facultad para que la Federación y los Estados, así como también los Municipios puedan celebrar convenios para el ejercicio de funciones, ejecución y operación eficaz de servicios públicos cuando el desarrollo económico y social lo hiciere necesario.

Esta adición se ha considerado pertinente, a fin de homologar a nivel constitucional, la celebración de convenios que se han venido efectuando entre la Federación y los estados, en un apoyo del federalismo, desconcentrando y descentralizando recursos y acciones de la Federación hacia todas las regiones del país, como cabe señalar el Convenio Unico de Coordinación y otro tipo de convenios o concertaciones.

De esta manera, queda definida una situación que ha provocado algunos cuestionamientos a nivel especulativo sobre la licitud o trascendencia de este tipo de acciones jurídicas que, con resultados positivos han venido a robustecer de cierto modo el federalismo mexicano y el desarrollo regional.

Como transitorios de la Iniciativa, se proponen, en primer término, la vigencia a partir del día siguiente de la publicación en el Diario Oficial de la Federación, y por otra parte, para la debida observancia de la reforma planteada, las acciones del Congreso de la Unión y de las Legislaturas de los Estados en el plazo de un año contados a partir de la vigencia del Decreto relativo, para reformar y adicionar las leyes federales así como las Constituciones y leyes locales, respectivamente, para proveer en forma congruente, real y pragmática las bases que en una descentralización y acción de fortalecimiento municipal se plantean en la iniciativa. Por último se establece, como plazo prudente, tomando en cuenta la instrumentación que debe hacerse de las leyes fiscales relativas, que las contribuciones locales y las participaciones a que se refieren los Incisos a) al c) de la Fracción IV deberán percibirse por los Municipios a partir del 1 de enero de 1984 .⁽⁹⁸⁾

(98) Centro Nacional de Estudios Municipales. Op. Cit. pp.128-138.

Podemos resumir los puntos principales de esta Reforma como sigue:

1. Se uniforman en todo el país los procedimientos para la suspensión, desaparición o revocación de ayuntamientos o de alguno de sus miembros cuando exista causa grave prevista en la ley local.

2. Se dispone que alguno de los miembros del ayuntamiento deja de desempeñar su cargo, será sustituido por el suplente o se procederá de acuerdo a lo que disponga la ley local.

3. Se ratifican las facultades reglamentarias otorgadas a los ayuntamientos para expedir, de acuerdo con las bases normativas que establezcan las legislaturas de los estados, los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares, y demás normas administrativas de observancia reglamentaria, debe aclararse que se trata de reglamentos autónomos pero se cuida que sean expedidos dentro del marco de las bases generales que señale la ley local.

4. Se indican los servicios públicos mínimos que los Municipios deben prestar, ya sea con el auxilio de los estados o de otros municipios, cuando sea necesario, y así lo determinen las leyes. Esta competencia puede ser ampliada por las legislaturas locales de acuerdo con las condiciones socio-económicas de los Municipios, así como de su capacidad administrativa y financiera.

5. El principio de colaboración entre órganos públicos que estructura nuestra Constitución se refiere a que los Municipios de un

mismo estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y conforme a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que deben realizar.

6. Se establecen rubros económicos a favor de las Haciendas de los Municipios, con la finalidad de fortalecerlas.

7. Se indica que las leyes de ingresos y las cuentas públicas de los ayuntamientos serán aprobadas y revisadas respectivamente por las legislaturas locales. A su vez, se dispone que los Presupuestos de Egresos se aprueben por los ayuntamientos de acuerdo con los ingresos disponibles.

8. Se especifica claramente la competencia del Municipio respecto al desarrollo urbano. Para cumplir con tales facultades podrá expedir reglamentos y disposiciones administrativas dentro de los términos de las leyes federales y estatales y de conformidad con los fines indicados en el párrafo tercero del Artículo 27 Constitucional tal y como ya señala el Artículo antes de la reforma.

9. Todos los ayuntamientos se integrarán conforme al principio de representación proporcional, de acuerdo con las leyes respectivas de las entidades federativas.

10. Los Congresos Locales legislarán respecto a las relaciones de trabajo entre los estados, los Municipios y sus trabajadores,

conforme a lo dispuesto en el Artículo 123 de la Constitución y sus disposiciones reglamentarias.

11. La Fracción X se refiere a los convenios que pueden suscribir la Federación y los Estados para que estos últimos puedan asumir el ejercicio de las funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos que corresponden a la primera, es decir, a la Federación. Se pone como requisito, para el ejercicio de lo anterior, que el desarrollo económico y social lo haga necesario.

En la exposición de motivos de la Iniciativa del Presidente se manifiesta que se tiene la finalidad de desconcentrar y descentralizar recursos y acciones de la Federación hacia todas las regiones del país.

Manuel Bartlett Díaz, secretario de Gobernación de la época, en su comparecencia ante el Senado de la República, puntualizó: "...se trata de acercar la toma de decisiones de las acciones públicas a donde se han de realizar y se busca que la responsabilidad de su ejercicio esté localizada, cada vez más, en el lugar de su ejecución, ya que un país de la dimensión, complejidad y densidad como el nuestro, no se puede seguir manejando a través de un proceso centralizado de decisiones".⁽⁹⁹⁾

(99) Bartlett Díaz, Manuel, Comparecencia del Secretario de Gobernación ante el Senado de la República, LII Legislatura.

20. ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL VIGENTE

Artículo 115. Los estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático y federal 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 período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el período 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 desaparecidos y suspender o revocar el mando 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 pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan. En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entraren en funciones los suplentes ni se celebraren nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los períodos respectivos.

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

II. Los Municipios 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) Rastros

- g) Calles, parques y jardines
- h) Seguridad pública y tránsito
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

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

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

- a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación y mejoras, 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, 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 las facultad de los estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c) no concederán 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 Municipios 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; intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para la construcción 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 la 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 habitualmente o transitoriamente.

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

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

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

Nunca podrán ser electos para el período inmediato:

a) El Gobernador Substituto Constitucional o el asignado para concluir el período en caso de falta absoluta del constitucional, aun cuando tengan distinta denominación.

b) El Gobernador Interino, el Provisional o el ciudadano que, bajo cualquier denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo los últimos años del período.

Sólo podrá ser Gobernador Constitucional en un estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anterior de día de la elección.

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

Los diputados a las legislaturas de los estados no podrán ser reelectos para el período inmediato con carácter de suplentes.

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

Minoría en la elección de las legislaturas locales y el Principio de Representación Proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los Municipios.

IX. Las relaciones de trabajo entre los estados y sus servidores se regirán por las leyes que con base en sus constituciones expidan sus legislaturas, tendientes al otorgamiento y garantía de los derechos mínimos de éstos, a la implantación de sistemas de servicio público de carrera, el acceso a la función pública, la estabilidad el empleo, la eficacia en sus labores, así como la solución jurisdiccional de controversias.

Las propias legislaciones expedirán los estatutos legales que de acuerdo con las mismas normas regularán las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus servidores.

Los Municipios podrán celebrar convenios para que instituciones federales o estatales presten los servicios de seguridad social en sus trabajadores; y,

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

Los estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los

servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior.⁽¹⁰⁰⁾

Hasta esta, fecha mayo de 1995, no ha habido ninguna otra reforma o adición al Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

(100) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CAPITULO III**REGULACION LEGAL DEL AYUNTAMIENTO**

Dentro del marco legal, vemos que 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 un cuarto elemento constitutivo.

Podemos precisar que el orden normativo municipal lo previene en gran proporción en los aspectos sustantivos referidos a su creación, organización y funcionamiento como entidad político-jurídica de los órganos del poder público, tanto federal como estatal; esos ordenamientos o leyes pueden ser reglamentados por el gobierno municipal en el ámbito de competencia que le demarcan las leyes, completándose con el Bando de Policía y Buen Gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

La historia contemporánea del Municipio tiene dos épocas perfectamente definidas:

La primera, que va desde la promulgación de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, hasta 1983; la segunda época, que se inicia precisamente con la reforma del Artículo 115 Constitucional, aprobada por el constituyente permanente a iniciativa del Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, la cual tiene vigencia a partir de Febrero de 1983.

En el marco jurídico de la reglamentación municipal la reforma al artículo 115 constitucional en sí misma es un avance significativo, ya que el nuevo texto en su Fracción Segunda precisa facultades reglamentarias a los Ayuntamientos e induce a la Legislatura 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.

1. EL BANDO DE POLICIA Y BUEN GOBIERNO COMO FUNCION LEGISLATIVA

La autonomía municipal comprende el ejercicio de la función legislativa que consiste en el poder del Municipio para darse sus propias normas internas a través de acuerdos del Cabildo como cuerpo colegiado y deliberante, mediante la expedición de Bandos de Policía y Buen Gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones. Dicha función es legislativa, porque los acuerdos en

que se funda constituyen normas de observancia obligatoria dentro de la jurisdicción municipal.

Legislar es crear derecho, es dictar normas jurídicas de general observancia, los Bandos y las Ordenanzas Municipales, contienen normas de general observancia en su ámbito municipal, por lo que constituyen actos legislativos municipales, dictados por cuerpos colegiados deliberantes, que son Cabildos.

En efecto, estas disposiciones están constituidas por un elemento material que radica en los caracteres de la norma legal que contienen:

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

La norma expedida por el Cabildo cumple, por consiguiente, con las características de obligatoriedad, generalidad, abstracción, impersonalidad y permanencia.

El Artículo 115 de la Constitución, reformado el 3 de Febrero de 1983, presenta, al respecto, la siguiente adición:

"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."

Sin embargo, debe entenderse que esta facultad municipal en ningún caso estará sujeta a revisión y aprobación del Congreso del Estado, y dichas bases normativas a que alude el párrafo anterior, deben figurar en las respectivas Leyes Orgánicas del Municipio Libre de cada Estado de la República.

Cabe aclarar que, al referirme a la acto legislativo del Ayuntamiento, lo hago desde el punto de vista objetivo, material, pues en el sentido formal el Ayuntamiento no tiene facultades legislativas, ya que estas están reservadas al Congreso de la Unión y a las Legislaturas de los Estados. Es decir, que los reglamentos municipales son la expresión de una actividad legislativa administrativa del Ayuntamiento, más no una función legislativa en el sentido estricto formal.

En este sentido, podemos afirmar que los Bandos de Policía y Buen Gobierno, Reglamentos y Circulares que el Ayuntamiento expide son, formalmente, actos administrativos y materialmente actos legislativos.

2. JERARQUIA DEL ORDEN JURIDICO

Desde el punto de vista de la jerarquía de la norma jurídica se puede clasificar de la siguiente manera:

- a) Normas Constitucionales
- b) Normas Federales, Tratados
- c) Normas ordinarias
- d) Normas Reglamentarias
- F) Normas individualizadas

El principio de supremacía de nuestra Constitución radica en el Artículo 133 de la Carta Magna, que a la letra dice:

Artículo 133.- Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados.

De las lecturas de este Artículo podemos concluir, que no sólo las normas Constitucionales, sino también las leyes federales y los tratados (Tratado de Libre Comercio de Norte América) que celebre el Presidente de la República aprobado por el Senado, ocupan el primer grado jerárquico de las normas jurídicas.

También el poder legislativo está expresamente otorgado a los estados miembros de la Federación, observando para ello las reglas contenidas en el Artículo 124 de la Carta Fundamental, que indica: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados".

Es Decir, que en el orden jerárquico, después de las Leyes Federales y Tratados, podemos clasificar a las Constituciones Locales como segundo elemento jerárquico de la norma jurídica.

Después podemos clasificar las normas ordinarias que son aquellas que están subordinadas a los preceptos constitucionales. Este tipo de normas nos dice la doctrina jurídica, se pueden clasificar en dos grupos: de organización, que son aquellas que regulan la organización de los poderes públicos; y las de comportamiento, que son reglas dirigidas a los particulares.

Las normas reglamentarias son aquellas que están subordinadas a las ordinarias: por ejemplo, los reglamentos municipales materia de este estudio. A pesar de ser autónomos y de aplicación jurisdiccional, están subordinados a las bases normativas de la legislación local, precepto contenido en la Fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por último, tenemos las normas individuales que son las de aplicación es decir, un negocio jurídico concreto, es cuando la

norma abstracta se individualiza: como son los testamentos, contratos, resoluciones administrativas y judiciales.

El orden jurídico no sólo consiste de normas generales, es decir, de normas que regulan de una manera abstracta un número ilimitado de casos, sino también de normas individuales, las cuales, sobre las bases de las generales, autorizan y obligan únicamente a un individuo o ente en especial en un caso concreto, y cuya validez termina en cuanto se da cumplimiento al orden particular. Así, por ejemplo, la norma en una decisión jurídica impone la obligación a cierto individuo de pagar una suma de dinero a otro individuo bajo amenaza de ejecución forzosa; o una resolución administrativa obliga a cierto industrial a instalar un dispositivo protector sobre una determinada maquinaria de su fábrica. Sólo reconociendo que las normas individuales forman, también, parte del orden jurídico, es posible comprender cabalmente su estructura. Los actos por los cuales son ejecutadas las normas individuales creadas por las decisiones jurisdiccionales o administrativas dejan de pertenecer al orden jurídico entendido como un sistema de normas jurídicas. desde luego, son actos jurídicos, pero sólo actos de aplicación, no de ejecución de nuevas normas. La distinción entre legislación y ejecución, por consiguiente, se refiere tan sólo a dos o más grados en el proceso de creación del derecho.

Concluyendo, podemos afirmar que los preceptos constitucionales así como los ordinarios y reglamentarios son normas de carácter

general; y las normas individualizadas, se refieren a situaciones jurídicas concretas.

3. DERECHO Y ESTADO

Derecho es el conjunto de normas que imponen deberes y conceden facultades, que regulan la conducta de los hombres; dichas normas son creadas o reconocidas por la organización política, y que el poder público considera obligatorias. Es decir, el derecho es un ordenamiento jurídico sancionado por el Estado.

El Estado, a través del poder político, es quien garantiza y mantiene al orden jurídico, por ello, podemos afirmar que el derecho vigente es creación del Estado.

El Estado es la organización jurídica de la sociedad bajo un poder de dominación que ejerce en un determinado territorio, es decir, que la organización estatal tiene como elementos fundamentales: el poder, la población y el territorio.

La sociedad en un territorio determinado, organizada políticamente ejerciendo independencia y autodeterminación frente a otros grupos humanos, bajo un régimen jurídico y con órganos de gobierno y administración que persiguen fines concretos constituye un Estado soberano.

Nuestro Estado Mexicano se compone de una Federación de Estados libres y soberanos en su régimen interior, con capacidad para darse sus propias leyes, con la limitante de no contravenir la Constitución General de la República, es decir, el Pacto Federal. Así lo indican los Artículos 40 y 41 Constitucionales.

La Carta fundamental de nuestra Nación (artículo 115) establece que los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio libre.

Una coordinación legal de los órdenes jurídicos de los Estados individuales, o sea su delimitación legal en sus diversas esferas de validez, es sólo concebible si existe por encima de ellos un orden jurídico que abarque a todos y disponga una división de sus esferas respectivas de validez y competencia. En este sentido se establece en nuestro Código Político Mexicano los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal.

4. CENTRALIZACION Y DESCENTRALIZACION

En la estructura de organización del Estado se establece un sistema de atribuciones y competencias para delimitar el campo de acción por materia, grado y territorio.

Una de las formas del funcionamiento de dicha organización del Estado es la centralizada. Así tenemos que la Administración Pública Federal, alrededor de un centro de dirección y decisión de la actividad que tiene a su cargo, establece una coordinación de los órganos que la componen bajo un orden jerárquico.

El Artículo 90 de nuestra Constitución Política, indica:

La administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Cuando el poder central por ley o decreto, establece un organismo, con personalidad jurídica, patrimonio propio, con el fin de realizar actividades prioritarias o estratégicas o para la prestación de servicios públicos o sociales, o de obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social, nos encontramos con la figura de organización de la administración pública descentralizada.

El maestro Gabino Fraga considera al Municipio como una organismo descentralizado por región, cuando nos dice en su Tratado de Derecho Administrativo: "La descentralización por región consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a

manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial".

"...Siendo la organización municipal la forma en que la legislación mexicana ha adoptado la descentralización por región... El municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondiente a una circunscripción territorial determinada".⁽¹⁰¹⁾

5. DESCENTRALIZACION POR AUTONOMIA LOCAL

La llamada descentralización por autonomía local es otro Tipo de organización estatal. En cuanto a la autonomía local se refiere, el principio de descentralización está directa y consientemente concertado con la idea de democracia, es decir, con la autodeterminación. El órgano autorizado para crear normas individuales, y hasta cierto punto también normas generales locales, es elegido por aquellos para quienes tales normas son válidas. El orden legal resultante constituye la unidad del autogobierno local, cuyo ejemplo más típico es el Municipio El Alcalde, Regidores, y Síndico son el Consejo Municipal o Ayuntamiento quienes son elegidos por la voluntad de los miembros de la comunidad, forman un órgano local descentralizado.

(101) Fraga Gabiño, *Derecho Administrativo*. pp. 218 219 Ed. Porrúa México 1992.

Dicha descentralización es a mi entender, de carácter administrativo, ya que ningún documento legislativo en México menciona al Municipio como órgano descentralizado, sino que se habla de Municipio Libre. Es decir, que el Municipio es políticamente autónomo y descentralizado en el orden administrativo.

Por otra parte la descentralización es una figura administrativa que es creada por un decreto, un acuerdo o una ley, mientras el Municipio no es creado por nuestra Carta Magna, reconoce su existencia y solamente lo norma. Los funcionarios de un órgano descentralizado son designados por nombramiento, mientras en el Municipio lo que da origen a la integración del Ayuntamiento es la elección popular directa. En los organismos descentralizados la actividad que desarrollan se traduce en servicios públicos, o mejor dicho servicios al público: no ejercen funciones públicas, es decir, no crean normas de observancia general, puesto que no tienen legitimidad para hacerlo. El Municipio sí tiene facultades materialmente legislativas en su esfera de competencia. Mientras en el Municipio el territorio es parte constitutiva de su patrimonio y elemento del mismo, en el órgano descentralizado no. Por último, podemos mencionar otra diferencia en cuanto al patrimonio dinámico que poseen el Municipio, que son los ingresos fiscales que no tienen los organismos descentralizados.

6. MUNICIPIO Y AYUNTAMIENTO

La palabra Municipio proviene del término latino municipium, que era empleado tanto para significar el lugar amurallado como para significar a la autoridad, cuanto para referirse a los habitantes de dicho lugar, abstracción hecha de cuál sea su condición jurídica y política. (102)

El diccionario de derecho de Rafael Pina Vara⁽¹⁰³⁾ define al Municipio, como: Conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional, regido en su interés vecinal por un Ayuntamiento.

En nuestro país, México, la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados federados es el Municipio Libre, que está integrado por tres elementos esenciales que condicionan su existencia:

a) La población, considerada como un conglomerado de individuos que establecidos en centros poblados ya sea urbanos, rurales o mixtos, de mayor o menor tamaño que expresan civilización en todas sus manifestaciones: educación, cultura, arte, comercio, industria, agricultura, y otras. Para ello se encuentran organizados en la

(102) Vázquez Paredes, Rafael. *El Municipio Mexicano*. Op. cit. p. 44.

(103) De Pina, Rafael. *Diccionario de Derecho*. Ed. Porrúa. p.356.

división del trabajo, que en términos de producción, constituye el bienestar y felicidad para la comunidad municipal en principio, y después en todo el país en su conjunto.

b) El territorio, como espacio físico determinado jurídicamente por límites geográficos, demarcaciones y colindancias, en cuyo extensión se dan diariamente las acciones de la actividad de la población y del gobierno.

c) El gobierno, como responsable de administrar, los bienes y los recursos de la Hacienda municipal, el cual está integrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, que está formado por el Presidente, Regidores y Síndico, auxiliados por diversos funcionarios, profesionales, técnicos y demás personal administrativo.

El Municipio está investido de personalidad jurídica propia para todos los efectos legales que deriven de su organización y funcionamiento. El Municipio es una persona pública como son los estados, como lo es la Nación.

La existencia y vida del Municipio está regulada por la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos; las Constituciones Locales; leyes sobre desarrollo urbano, leyes fiscales, leyes orgánicas municipales de cada Estado y las disposiciones administrativas (Bando de Policía y Buen Gobierno, reglamentos, acuerdos y circulares) que expida el Ayuntamiento en su Municipio,

facultad que le es conferida en el Artículo 115 fracción II constitucional.

Ayuntamiento: Corporación pública integrada por un alcalde o presidente municipal y varios concejales, constituidos para la administración de los intereses del Municipio. Posada lo definió como una "corporación permanente cuyas atribuciones se derivan de la Constitución y se encuentran determinadas tomando en cuenta que le compete la dirección de la vida municipal."¹⁰⁴

El Ayuntamiento es una asamblea, es el órgano principal y máximo del gobierno municipal, es donde se concreta, para su representación, la personalidad del Municipio, la voluntad del Municipio y por quien se ejerce todo el poder municipal. Es decir, el Ayuntamiento, es un órgano colegiado; es como la voluntad de esa persona pública, que es el Municipio; es una asamblea de representación popular, cuya razón de ser consistente en ejercer las funciones inherente al gobierno municipal, al poder municipal.

El Ayuntamiento como parte del Estado Mexicano, y por ser la institución pública más importante del municipio, es el responsable directo de planear, conducir y orientar sus acciones y regular las actividades que demanda el interés público, con el objetivo de lograr una mejor calidad de vida, el desarrollo integral, la convivencia armónica y en general el bienestar tanto económico, cultural y de salud de la población del Municipio que gobierna.

⁽¹⁰⁴⁾ Ibid. p. 119.

Es así que, por disposición constitucional, el Ayuntamiento es el órgano encargado de la administración del Municipio, es designado por votación popular directa de, la población que comprende el territorio de su jurisdicción y entre el y el gobierno de los estados no debe existir ninguna autoridad intermedia.

7. CARACTERISTICAS DEL AYUNTAMIENTO

La institución del gobierno municipal es una fórmula antiquísima que tiene sus orígenes en las asambleas deliberantes y que ha evolucionado hasta adoptar la representación popular en el Cabildo.

Como todo gobierno local, el Ayuntamiento ejerce una potestad política que lo faculta para regular, promover y orientar el desarrollo de sus comunidades dentro de un nuevo marco normativo que lo liga al Estado.

Dentro de las características más importantes del Ayuntamiento, se encuentran las siguientes: ⁽¹⁰⁵⁾

- 1.- Es un órgano de gobierno colegiado compuesto por representantes populares.
- 2.- Funciona como Asamblea deliberante.
- 3.- Es la máxima autoridad del Municipio
- 4.- Tiene personalidad jurídica propia.

(105). Pontifes Martínez, Arturo. *La Facultad Reglamentaria de los Ayuntamientos en el Gobierno y la Administración Municipal*. Centro Nacional de Estudios Municipales. Ed. Secretaría de Gobernación, p. 73.

- 5.- Está facultado para regular el ámbito local mediante la expedición de reglamentos.
- 6.- Tiene funciones políticas y administrativas.
- 7.- Ejerce sus potestades en el territorio municipal.
- 8.- Su actuación política y administrativa está avalada constitucionalmente.

8. ATRIBUCIONES

Según el Diccionario Jurídico Mexicano⁽¹⁰⁶⁾ la atribución se refiere, a la ejecución de actos y hechos por parte de una autoridad administrativa siempre que la ley le otorgue derechos y obligaciones para tales efectos.

"La atribución individualiza, la actuación de un órgano público, correspondiendo a este la ejecución de los procesos y actos que prevea la ley. En este sentido, la atribución puede derivar de una facultad... Complementariamente a estas precisiones, cabe señalar que la atribución es fuente de la división de competencias, delimitando las potestades de varias autoridades que intervengan en una materia específica".⁽¹⁰⁷⁾

(106) Diccionario Jurídico Mexicano, T. I. p. 226.

(107) Pontifes Martínez, Arturo. La facultad Reglamentaria... Op. Cit. p. 103.

Una de las razones que con mayor frecuencia se aducía como causa de debilidad municipal, era la de carecer de atribuciones definidas en la Constitución General de la República y en las Legislaciones de los estados, lo que acarreaba una insuficiente presencia de ese orden de gobierno ante la comunidad, que con desagrado sentía la autoridad más cercana no era capaz de resolver sus más apremiantes problemas. Así teníamos que la Carta Fundamental de nuestro país únicamente hacía mención de las atribuciones de la federación y de los estados, que bajo la fórmula de que lo que no está expresamente otorgado a la primera, se entiende reservado a los segundos.

La doctrina mexicana siguiendo este criterio en forma analógica, apuntaba que, en consecuencia, las atribuciones que no pertenecían expresamente a las entidades Federativas, correspondían a los municipios, bajo ese tenor tenuamente les apuntaban ambiguas facultades en sus leyes orgánicas.(108)

Sobre el particular el entonces candidato a la Presidencia de la República, Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, expresó en Mexicali, B.C.:

"Tenemos, pues, que caminar equilibradamente en el proceso de otorgar y ampliar las facultades de los gobiernos municipales, pero, al mismo tiempo, y en forma adecuado y correspondiente, preocuparnos por modernizar, por unificar a tales gobiernos".

(108) Ruiz Massieu, José Francisco. *Estudios de Derecho Político de los Estados y Municipios*. Ed. Porrúa. México 1990 p. 2.

"Es conveniente que hagamos una revisión sistemática y objetiva de la distribución de competencias entre Federación, Estados y Municipios, para que, de esta manera, no sólo cumplámos el propósito político del sistema federal y del sistema municipal que marca la Constitución General de la República, sino, que además, en forma operativa, práctica y realista hagamos las modificaciones correspondientes".

Son atribuciones de los Ayuntamientos, las facultades y obligaciones que derivan de la legislación federal y estatal vigente, así como también las que derivan del Bando de Policía y Buen Gobierno y la reglamentación municipal.

En virtud de lo antes mencionado podemos definir que en el multicitado Artículo 115 Fracciones II, III -con el concurso de los Estados cuando así fuera necesario y lo determinen las leyes-, IV y V de nuestra Carta Magna quedan plasmadas las atribuciones de los Municipios; y en materia de legislación estatal tomando como ejemplo la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México en sus Artículos 142 al 156, y la Ley Orgánica Municipal del Estado de México en sus Artículos 31. 48 al 55.

De forma enunciativa podemos decir que las atribuciones del Ayuntamiento, son:

Formular, aprobar, difundir y vigilar la observancia del Bando de Policía y Buen Gobierno, circulares, disposiciones administrativas y

reglamentos para la realización de acciones y obras, la prestación de los servicios públicos, la seguridad de las personas y de sus bienes.

Enviar a la legislatura del estado, por conducto del gobernador, los proyectos para la aprobación y contratación de empréstitos, cuando el tiempo para su recuperación exceder el período de gestión del Ayuntamiento y cuando se afecten bienes patrimoniales del Municipio.

Formular las Iniciativas de Ley de Ingresos del Ayuntamiento, remitiéndolas posteriormente a la legislatura del Estado para su aprobación.

Formular y aprobar el Presupuesto anual de Egresos con base en la ley de ingresos que apruebe la legislatura local y los ingresos disponibles.

Administrar la hacienda pública municipal y llevar los registros necesarios para enviar la cuenta pública a la legislatura del estado para su aprobación.

Participar en la elaboración y vigilar la consecución de los objetivos y acciones derivadas de los planes de desarrollo nacional y estatal dentro del ámbito de su competencia y determinar los objetivos y acciones a emprender en el programa municipal de desarrollo en concordancia con los planes anteriores.

Intervenir en la elaboración y difundir el programa municipal de desarrollo.

Estimular la participación social de la población en los procesos de integración y operación de los programas y planes de desarrollo, así como en las acciones municipales para la realización de acciones y obras y la prestación de los servicios públicos.

Elaborar, aprobar y difundir los programas de desarrollo urbano del Municipio.

Controlar y administrar el uso del suelo urbano, con base en las modalidades y limitaciones que establezca los programas de desarrollo urbano del Municipio y otorgar licencias y permisos de construcción.

Crear los órganos administrativos necesarios para planear, proyectar, construir, conservar y administrar las obras y la prestación de servicios públicos, tales como:

a) Servicios públicos básicos:

Agua potable, drenaje y alcantarillado, calles y banquetas, alumbrado público y caminos.

b) Servicios públicos básicos complementarios:

Limpia, mercados, centrales de abasto, educación, panteones, rastros y edificios para la gestión municipal.

c) Servicios públicos de seguridad:

Seguridad pública, tránsito, bomberos y atención médica de urgencia.

d) Servicios públicos de protección a la comunidad:

Salud, prevención de desastres, protección y comunicación social.

e) Servicios públicos de bienestar social:

Animación municipal, parques y jardines y patrimonio histórico, artístico y cultural.

Aprobar los nombramientos de los servidores Públicos superiores del Ayuntamiento a propuesta del Presidente Municipal.

Aprobar, conforme a las leyes del Estado, la organización y la función del Registro Civil en el Municipio.

Aprobar conforme a las leyes del Servicio Militar Nacional, la organización y apoyar la función de reclutamiento para el Servicio Militar de la población del Municipio.

Aprobar de acuerdo con las leyes federales y estatales, la organización e integración, conservación y operación del archivo histórico y documental del Municipio.

Acordar y convenir con otros Municipios del mismo estado, la realización de obras y la prestación de servicios públicos.

Celebrar convenios con el gobierno estatal y federal para la ejecución y operación de las obras y la prestación de los servicios públicos, acorde a las condiciones y características del Municipio y las leyes del Estado.

Impartir justicia a través del juez menor municipal, en caso de faltas a la reglamentación del Municipio, de acuerdo con las facultades que le delegue la ley y el poder judicial del Estado.

Promover la participación de la población en el proceso electoral dentro del Municipio

9. ATRIBUCIONES DEL PRESIDENTE MUNICIPAL

Promulgar, difundir y aplicar el Bando de Policía y Buen Gobierno, las normas de carácter general; así como la reglamentación aprobada por el Ayuntamiento.

Cumplir y hacer cumplir, dentro de su competencia, las leyes y reglamentos federales, estatales y municipales.

Formular y proponer al Ayuntamiento los reglamentos y normas de carácter general necesarias para el Municipio.

Formalizar, en representación del Ayuntamiento y por acuerdo de éste, los actos, convenios y contratos necesarios para el desempeño de las tareas administrativas, la realización de obras y la

prestación de los servicios públicos que se requieren en la gestión municipal.

Convocar, presidir y dirigir las sesiones ordinarias y extraordinarias del Ayuntamiento.

Visitar los poblados del Municipio en unión de los representantes de las comisiones municipales respectivas, para conocer sus problemas e informar al Ayuntamiento y buscar las soluciones que correspondan. Informar cada año al Ayuntamiento en sesión de Cabildo, sobre el estado que guarda la administración en cumplimiento a lo establecido en la ley orgánica municipal.

Proponer al Ayuntamiento, el nombramiento de los servidores públicos superiores del Municipio, como son: el Secretario del Ayuntamiento, el Tesorero municipal, el Oficial Mayor, el encargado de la seguridad pública, el encargado de desarrollo urbano y la ecología y los demás directores o jefes de área que se requieran.

Vigilar el cumplimiento de las disposiciones y acuerdos del Ayuntamiento y la aplicación del presupuesto municipal para autorizar su ejercicio conforme a éste.

Vigilar la recaudación de los ingresos de la Hacienda municipal y cuidar que la inversión de fondos se realice con estricto apego al presupuesto aprobado.

Supervisar la elaboración y ejecución de los planes y programas de desarrollo del Municipio.

Coordinar la promoción y organización de la participación social de la población, en la integración, operación y actualización de planes y programas de desarrollo del Municipio y en la realización de acciones.

Coordinar la promoción y orientación social de la población, en la integración, operación y actualización de planes y programas de desarrollo del Municipio y en la realización de acciones, obras y prestación de los servicios públicos.

Vigilar la ejecución de obras y la prestación eficiente de los servicios públicos.

Autorizar los certificados de uso de suelo urbano y las licencias y permisos de construcción.

Coordinar las acciones del registro civil de la municipalidad, vigilando el cumplimiento del Código Civil y Penal del Estado.

Coordinar la promoción de la participación democrática de la población en los procesos electorales y la participación social en los procesos de administración de las obras y los servicios públicos del Municipio.

Coordinar las acciones de apoyo a la función de reclutamiento para el servicio Militar.

Dirigir las funciones del archivo histórico y documental del Municipio.

10. ATRIBUCIONES DEL SINDICO MUNICIPAL

El Síndico Municipal es miembro del Ayuntamiento y es electo por votación popular, forma parte de la comisión encargada de la Tesorería municipal y debe participar en la formulación del Presupuesto de Egresos; además, tiene la responsabilidad de atender los asuntos jurídicos del Municipio

Las atribuciones del Síndico son:

Procurar la defensa y promoción de los intereses municipales.

Representar al Ayuntamiento en los litigios en que éste forma parte.

Certificar que las autoridades y los servidores públicos del Municipio cumplan las disposiciones contenidas en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Federal y Estatal.

Revisar y aprobar los cortes de caja efectuados por la Tesorería y sancionar los estados financieros.

Vigilar que, oportunamente, se remitan a la Contaduría General de Glosa del Estado, las cuentas de la Tesorería municipal.

Vigilar que las multas por infracciones a las leyes y reglamentos municipales ingresen a la Tesorería.

Vigilar la formación de inventarios de bienes muebles e inmuebles y supervisar su actualización.

Presidir las Comisiones para las cuales sea previamente designado, participando en los dictámenes, resoluciones y acuerdos que efectúe el Ayuntamiento.

Practicar, a falta de los agentes del ministerio público, las primeras diligencias penales, remitiéndolas a las autoridades competentes.

11. ATRIBUCIONES DE LOS REGIDORES

Los Regidores municipales, al igual que el Presidente y el Síndico, son electos por votación popular directa. El número de Regidores que debe haber en cada Municipio lo determina la Ley Orgánica Municipal del Estado.

Los regidores desempeñan funciones de suma importancia pues a su cargo tienen una o varias comisiones que tienen como propósito el bienestar de la población.

Son atribuciones de los Regidores, las siguientes:

Supervisar el ramo de administración del Ayuntamiento que le sea encomendado por el propio Ayuntamiento.

Asistir puntualmente a las sesiones de Cabildo y participar con voz y voto en los asuntos que se traten.

Suplir, de acuerdo con la ley orgánica municipal, las faltas temporales del Presidente municipal.

Formar parte de la comisión o comisiones que le designe el Ayuntamiento, participando en los dictámenes, resoluciones o acciones que con ellas se relacionen.

Proponer mejoras a la estructura de organización, a los sistemas y procedimientos de trabajo y de prestación de servicios públicos del ramo y de la administración que se le encomienden por encargo del Ayuntamiento.

CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MEXICO**SECCION SEGUNDA****DE LAS ATRIBUCIONES DEL AYUNTAMIENTO**

Artículo 142. Los Ayuntamientos desempeñarán dos series de funciones: las de legislación para el Régimen, Gobierno y administración del Municipio; y las de inspección, concerniente al cumplimiento de las disposiciones legislativas que dicten.

Artículo 143. Los Ayuntamientos dictarán todas las normas jurídicas que requieran el Régimen, el gobierno y administración del Municipio, con las limitaciones que se contengan en la Ley Orgánica Municipio y otros ordenamientos.

Asimismo enviarán al Ejecutivo del Estado, antes del diez de octubre, la Iniciativa de Ley de Ingresos de Municipio, que regirá el año fiscal inmediato y aprobarán sus presupuestos de Egresos correspondiente.

Artículo 144. Los Ayuntamientos para cumplir con sus funciones de inspección cuidarán que se cumplan sus acuerdos y las disposiciones legales, nombrando al efecto las comisiones necesarias integradas por los miembros que las constituyan.

Artículo 145. El Presidente Municipal promulgará y dará publicidad al Bando Municipal y demás normas de carácter general expedidas por el Ayuntamiento.

Artículo 146. Si el Presupuesto de Ingresos, aprobado por la Legislatura, exigiere que el Ayuntamiento modifique o reforme el Presupuesto de Egresos, el Ayuntamiento abrirá un período legislativo extraordinario que no excederá de diez días útiles y que tendrá como único objeto concordar el Presupuesto de Egresos con el de Ingresos, haciéndose inmediatamente después, por el Presidente municipal, la Promulgación del Presupuesto de Egresos aprobado definitivamente.

Artículo 147. Los Municipios administrarán libremente su Hacienda, la cual se formará de las contribuciones que establezca su Ley de Ingresos, que oportunamente expedirá la legislatura del Estado y, en todo caso, será las suficientes para atender a sus necesidades.

Artículo 148. Todas las disposiciones que dicte el Ayuntamiento en su período de Inspección, tendrán el carácter de acuerdos aplicables a los casos que los motiven.

Artículo 149. Los Ayuntamientos, como cuerpo colectivos, no tendrán ejercicio de jurisdicción, ni facultades de autoridad directa; en el mismo caso estarán los Regidores. Todas las disposiciones de los Ayuntamientos serán ejecutadas por los Presidentes Municipales.

Artículo 150. Los Síndicos Procuradores serán mandatarios de los Ayuntamientos y desempeñarán las funciones que les sean conferidas por los Ayuntamientos a que pertenezcan y las que les asignen las leyes.

Artículo 151. Para que el Ayuntamiento pueda celebrar sesiones, será indispensable la concurrencia de más de la mitad de sus miembros. Estas se celebrarán una vez por semana, cuando menos, y serán presididas por el Presidente Municipal. A falta del Presidente Municipal presidirá la sesión el Regidor Primero o el presente que le siga en número de orden.

Artículo 152. Los ayuntamientos resolverán los asuntos de su incumbencia por la mayoría de votos de sus miembros presentes.

Artículo 153. El cargo de miembro del Ayuntamiento no es renunciable, sino por causa grave que calificará el Ayuntamiento ante el que se presentará la renuncia y quien conocerá también de las licencias de sus miembros.

Artículo 154. Los Ayuntamientos carecen de facultades para:

I. Evitar, en cualquier forma, la entrada o salida de mercancías o productos de cualquier clase.

II. Gravar la entrada de los mismos o el paso por el territorio de su jurisdicción.

III. Imponer contribuciones que no estén especificadas en su respectiva ley de Ingresos.

IV. Conceder licencias para juegos de azar.

SECCION TERCERA
DE LOS PRESIDENTES MUNICIPALES

Artículo 155. Son atribuciones de los Presidentes Municipales:

- I. Presidir las sesiones de sus respectivos Ayuntamientos.**

- II. Ejecutar, dentro del Municipio, las Leyes Federales y del Estado y todas las disposiciones que expidan los mismos Ayuntamientos.**

- III. Ser el órgano de comunicación de los Ayuntamientos que presiden con los demás Ayuntamientos y con el Gobierno del Estado.**

- IV. Derogada.**

- V Asumir la representación jurídica del Municipio en los casos señalados por la ley.**

LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MEXICO**CAPITULO TERCERO****ATRIBUCIONES DE LOS AYUNTAMIENTOS**

Artículo 31.- Son atribuciones de los Ayuntamientos:

I.- Expedir y reformar el Bando Municipal, así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro del territorio del Municipio, que sean necesarios para su organización, prestación de los servicios públicos y, en general, para el cumplimiento de sus atribuciones;

II.- Celebrar convenios, cuando así fuese necesario, con las autoridades estatales competentes, en relación con la prestación de los servicios públicos a que se refiere el Artículo 115 Fracción III de la Constitución General, así como en lo referente a la administración de contribuciones fiscales;

III.- Proponer, ante la Legislatura local, iniciativas de leyes o decretos en materia municipal, en su caso, por conducto del Ejecutivo del Estado;

IV.- Proponer, en su caso, a la legislatura local, por conducto del Ejecutivo, la creación de organismos municipales descentralizados

para la prestación y operación, cuando proceda, de los servicios públicos;

V.- Acordar la división territorial municipal en delegaciones, subdelegaciones, colonias, sectores y manzanas;

VI.- Acordar, en su caso, la categoría y denominación política que les corresponda a las localidades, conforme a esta ley;

VII.- Convenir, contratar o concesionario, en términos de ley, la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos, con el Estado, con otros Municipios de la entidad o con particulares, recabando, cuando proceda, la autorización de la Legislatura del Estado;

VIII.- Concluir las obras iniciadas por administraciones anteriores y dar mantenimiento a la infraestructura e instalaciones de los servicios públicos municipales;

IX.- Crear las unidades administrativas necesarias para el adecuado funcionamiento de la administración pública municipal y para la eficaz prestación de los servicios públicos;

X.- Conocer los informes contables y financieros anuales dentro de los tres meses siguientes a la terminación del ejercicio presupuestal que presentará el tesorero con el visto bueno del Síndico;

XI.- Designar, de entre sus miembros, a los integrantes de las comisiones del Ayuntamiento; y de entre los habitantes del Municipio, a los jefes de sector y de manzana;

XII.- Convocar a elección de delegados y subdelegados municipales, y de los miembros de los consejos de participación ciudadana;

XIII.- Solicitar al Ejecutivo del estado la expropiación de bienes por causa de utilidad pública;

XIV.- Municipalizar los servicios públicos en términos de esta ley;

XV.- Aprobar en sesión de Cabildo los movimientos registrados en el libro especial de bienes muebles e inmuebles;

XVI.- Acordar el destino o uso de los bienes inmuebles municipales;

XVII.- Nombrar y remover al Secretario, Tesorero, titulares de las unidades administrativas y de los órganos auxiliares, a propuesta del presidente municipal; para la designación de estos servidores públicos se preferirá, en igualdad de circunstancias, a los ciudadanos del Estado vecinos del Municipio;

XVIII.- Administrar su Hacienda en términos de ley, y controlar a través del Presidente y Síndico la aplicación del Presupuesto de Egresos del Municipio;

XIX.- Aprobar su presupuesto de egresos;

XX.- Autorizar la contratación de empréstitos, en términos de la Ley de Deuda Pública Municipal de Estado de México;

XXI.- Formular, aprobar y ejecutar los planes de desarrollo municipal y los programas correspondientes;

XXII.- Dotar de servicios públicos a los habitantes del Municipio;

XXIII.- Preservar, conservar y restaurar el medio ambiente.

XXIV.- Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales y ecológicas; convenir con otras autoridades el control y la vigilancia sobre la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones privadas; planificar y regular de manera conjunta y coordinada el desarrollo de las localidades conurbadas;

XV.- Construir o participar en empresas paramunicipales y fideicomisos;

XXVI.- Enajenar y dar en arrendamiento, usufructo o comodato los bienes del Municipio, previa autorización, en su caso, de la Legislatura del Estado;

XXVII.- Promover y apoyar los programas estatales y federales de capacitación y organización para el trabajo;

XXVII.- Desafectar del servicio público los bienes municipales o cambiar el destino de los bienes inmuebles dedicados a un servicio público o de uso común;

XXIX.- Introducir métodos y procedimientos en la selección y desarrollo del personal de las áreas encargadas de los principales servicios públicos, que propicien la institucionalización del servicio civil de carrera municipal;

XXX.- Sujetar a sus trabajadores al régimen de seguridad social establecido en el Estado;

XXXI.- Formular programas de organización y participación social, que permitan una mayor cooperación entre autoridades y habitantes del Municipio;

XXXII.- Elaborar y poner en ejecución programas de financiamiento de los servicios públicos municipales, para ampliar su cobertura y mejorar su presentación;

XXXIII.- Coadyuvar en la ejecución de los planes y programas federales y estatales;

XXXIV.- Publicar por lo menos una vez al año la "Gaceta Municipal" como órgano oficial para la publicación de los acuerdos de carácter general tomados por el Ayuntamiento y de otros asuntos de interés público;

XXXV.- Organizar y promover la instrucción cívica que mantenga a los ciudadanos en conocimiento del ejercicio de sus derechos;

XXXIV.- Nombrar al Cronista Municipal para el registro escrito del acontecer histórico local, que preserve y fomente la identidad de los pobladores con su Municipio y con el estado y que supervise el archivo de los documentos históricos municipales;

XXXVII.- Promover, en la esfera de su competencia, lo necesario para el mejor desempeño de sus funciones;

XXXVIII.- Las demás que le señalen otras disposiciones legales.

LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MEXICO

TITULO III

DE LAS ATRIBUCIONES DE LOS MIEMBROS DEL AYUNTAMIENTO, SUS COMISIONES,

AUTORIDADES AUXILIARES Y ORGANOS DE PARTICIPACION CIUDADANA

CAPITULO PRIMERO

DE LOS PRESIDENTES MUNICIPALES

Artículo 48.- El Presidente Municipal tiene las siguientes atribuciones:

- I.- Presidir y dirigir las sesiones del Ayuntamiento;
- II.- Ejecutar los acuerdos del Ayuntamiento e informar su cumplimiento;
- III.- Promulgar y publicar en la Gaceta Municipal, el Bando Municipal, ordenar la difusión de las normas de carácter general y reglamentos aprobados por el ayuntamiento;
- IV.- Asumir la representación jurídica del Municipio en los casos previstos por la ley;

V.- Convocar a sesiones ordinarias y extraordinarias a los integrantes del Ayuntamiento;

VI.- Proponer al ayuntamiento los nombramientos de Secretario, Tesorero y titulares de las dependencias y organismos auxiliares de la administración pública municipal;

VII.- Presidir las comisiones que le asigne la ley o el Ayuntamiento;

VIII.- Contratar y concertar en representación del Ayuntamiento y previo acuerdo de éste, la realización de obras y la prestación de servicios públicos, por terceros o con el concurso del estado o de otros ayuntamientos;

IX.- Verificar que la recaudación de las contribuciones, y demás ingresos propios del municipio, se realicen conforme a las disposiciones legales aplicables;

X.- Vigilar la correcta inversión de los fondos públicos;

XI.- Supervisar la administración, registro, control, uso, mantenimiento y conservación adecuados de los bienes del Municipio;

XII.- Tener bajo su mando los cuerpos de seguridad pública, tránsito y bomberos municipales, en los términos del capítulo octavo, del título cuarto de esta ley;

XIII.- Vigilar que se integren y funcionen en forma legal las dependencias, unidades administrativas y organismos desconcentrados o descentralizados y fideicomisos que formen parte de la estructura administrativa;

XIV.- Vigilar que se integren y funcionen los Consejos de Participación Ciudadana Municipal y otros órganos de los que formen parte representantes de los vecinos;

XV.- Informar por escrito al Ayuntamiento, el quince de diciembre de cada año, en sesión solemne de Cabildo, del estado que guarda la administración municipal y de las labores realizadas durante el ejercicio;

XVI.- Cumplir y hacer cumplir dentro de su competencia, las disposiciones contenidas en las leyes y reglamentos federales, estatales y municipales, así como aplicar, a los infractores las sanciones correspondientes o remitirlos, en su caso, a las autoridades correspondientes;

XVII.- Promover el patriotismo, la conciencia cívica, las identidades nacionales, estatales y municipales y el aprecio a los más altos valores de la República, el Estado y el Municipio, con la celebración de eventos, ceremonias y en general todas las actividades colectivas que contribuyan a estos propósitos, en especial el puntual cumplimiento del calendario cívico oficial;

XVIII.- Las demás que le confieren esta ley y otros ordenamientos;

Artículo 49.- Para cumplir sus funciones, el Presidente municipal se auxiliará de los demás integrantes del ayuntamiento, así como de los órganos administrativos y comisiones que esta ley establezca.

Artículo 50.- El presidente asumirá la representación jurídica del Ayuntamiento o en los litigios, cuando el Síndico esté ausente, se niegue a hacerlo o esté impedido legalmente para ello.

CAPITULO SEGUNDO DE LOS SINDICOS

Artículo 52.- Los Síndicos municipales tendrán a su cargo la procuración y defensa de los derechos e intereses del Municipio, en especial los de carácter patrimonial y la función de Contraloría Interna la que, en su caso, ejercerá conjuntamente con el órgano de control y evaluación que al efecto establezcan los Ayuntamientos.

Artículo 53.- Los Síndicos, tendrán las siguientes atribuciones:

I.- Procurar, defender y promover los derechos e intereses municipales; representar jurídicamente a los Ayuntamientos en los litigios en que éstos fueren parte, y en la gestión de los negocios de la Hacienda municipal;

II.- Revisar y firmar los cortes de caja de la Tesorería municipal;

III.- Cuidar que la aplicación de los gastos se haga llenando todos los requisitos legales y conforme al presupuesto respectivo;

IV.- Vigilar que las multas que impongan las autoridades municipales ingresen a la Tesorería, previo comprobante respectivo;

V.- Asistir a las visitas de inspección que realice la Contaduría General de Glosa a la tesorería e informar de los resultados al ayuntamiento;

VI.- Hacer que oportunamente se remita a la Contaduría General de Glosa de la Legislatura del Estado las cuentas de la Tesorería municipal y remitir copia del resumen financiero a los miembros del Ayuntamiento;

VII.- Intervenir en la formulación del inventario general de los bienes muebles e inmuebles propiedad del Municipio, haciendo que se inscriban en el libro especial, con expresión de sus valores y de todas las características de identificación, así como el uso y destino de los mismos;

VIII.- Regularizar la propiedad de los bienes inmuebles municipales;

IX.- Inscribir los bienes inmuebles municipales en el Registro Público de la Propiedad;

X.- Vigilar que los responsables de las Comisarias, observen las disposiciones legales en cuanto a las garantías que asisten a los detenidos;

XI.- Participar en los remates públicos en los que tenga interés el Municipio, para que se finquen al mejor postor y se guarden los términos y disposiciones prevenidos en las leyes respectivas;

XII.- Verificar que los remates públicos se realicen en los términos de las leyes respectivas;

XIII.- Verificar que los funcionarios y empleados del Municipio cumplan con hacer la manifestación de bienes que prevé la Ley de Responsabilidades para los Servidores Públicos del Estado y Municipios;

XIV.- Admitir, tramitar y resolver los recursos administrativos que sean de su competencia;

XV.- Revisar las relaciones de rezagos para que sean liquidados;

XVI.- Las demás que les señalen las disposiciones aplicables.

En el caso de que sean dos los Síndicos que se elijan, uno estará encargado de los Ingresos de la Hacienda municipal y el otro de los Egresos. El primero tendrá las facultades y obligaciones consignadas en las fracciones I, IV, V y XVI, y el segundo, las contenidas en las fracciones II, III, VI, VII, IX, y XII entendiéndose que se ejercerán indistintamente las demás.

En el caso de que se elija un tercer Síndico, éste ejercerá las atribuciones del segundo a que se refieren las fracciones VII, VIII, IX, X.

Los Síndicos no pueden desistirse, transigir, comprometerse en ámbitos, ni hacer cesión de bienes municipales, sin la autorización expresa del Ayuntamiento.

Artículo 54.- El ayuntamiento, en su caso, distribuirá entre los Síndicos otras funciones que de acuerdo con la ley les corresponda.

CAPITULO TERCERO

DE LOS REGIDORES

Artículo 55.- Son atribuciones de los Regidores, las siguientes:

I.- Asistir puntualmente a las sesiones que celebre el Ayuntamiento.

II.- Suplir al Presidente municipal en sus faltas temporales, en los términos establecidos por esta ley;

III. Vigilar y atender el sector de la administración municipal que les sea encomendado por el Ayuntamiento;

IV. Participar responsablemente en las comisiones conferidas por el Ayuntamiento y aquellas que le designe en forma concreta el presidente municipal;

V. Proponer al Ayuntamiento, alternativas de solución para la debida atención de los diferentes sectores de la administración municipal;

VI.- Promover la participación ciudadana en apoyo a los programas que formule y apruebe el Ayuntamiento;

VII.- Las demás que les otorgue esta ley y otras disposiciones aplicables.

12. LIMITACIONES

Limitar es: señalar límites, precisar competencia, reducir dispendios, recortar atribuciones.⁽¹⁰⁹⁾

⁽¹⁰⁹⁾ Diccionario Enciclopédico Grijalbo. p 1126

"La Limitación de la autoridad puede equipararse a la frontera jurídica que tiene en sus facultades y atribuciones un organismo dotado de prerrogativas y capacidades legales. Es, asimismo, la prohibición expresa de algún acto específico de la Autoridad".

"Las limitaciones de las autoridades municipales contenidas en los reglamentos sirven como garantía de los sujetos pasivos y como marco de referencia para los sujetos activos, con lo cual se previene y evita la comisión de actos discriminatorios, unilaterales o manifiestamente arbitrarios por parte de las autoridades".

"Esta parte reglamentaria puede compararse con un sistema de frenos que evita en una máquina la continuación de movimientos peligrosos para su integridad física".

"En el ejemplo del Reglamento de Construcciones una limitación de autoridad podrá ser la prohibición a las autoridades municipales para que intervengan en la selección del tipo de acabados interiores de un inmueble".

"Muchas de las limitaciones no requieren una definición expresa ya que, al aparecer, en el Reglamento las facultades, atribuciones, derechos y obligaciones de los sujetos participantes se está ante un principio de legalidad, cuyo cumplimiento casi siempre va generando una inercia jurídica donde los actores se ciñen a sus respectivos ámbitos de acción".(110)

(110) Pontifes Martínez, Arturo. *La Facultad Reglamentaria...* Op. Cit. pp. 103-104.

En la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, indica las limitaciones que tiene los Ayuntamientos en su Artículo 154 que a la letra dice:

Artículo 154. los Ayuntamientos carecen de facultades para:

I. Evitar, en cualquier forma, la entrada o salida de mercancías o productos de cualquier clase;

II. Gravar la entrada de los mismos o el paso por el territorio de su jurisdicción;

III. Imponer contribuciones que no estén especificadas en su respectiva Ley de Ingresos;

IV. Conceder licencias para juegos de azar.

La Ley Orgánica Municipal del Estado de México también indica las limitaciones de los Ayuntamientos en sus Artículos 33 al 39, 51, 53 último párrafo.

CAPITULO CUARTO

**ACTOS ADMINISTRATIVOS QUE REQUIEREN
AUTORIZACION DE LA LEGISLATURA**

Artículo 33.- Los Ayuntamientos necesitan autorización de las Legislatura o la Diputación Permanente, en su caso, para:

I.- Enajenar los bienes inmuebles del Municipio, o en cualquier acto o contrato que implique la transmisión de la propiedad de los mismos;

II.- Cambiar las categorías políticas de las localidades del Municipio a ciudad; en los términos del Artículo 10 de esta Ley;

III.- Contratar créditos cuando los plazos de amortización rebasen el término de la gestión municipal, en términos de la Ley de Deuda Pública Municipal del Estado de México;

IV.- Dar en arrendamiento, comodato o en usufructo los bienes inmuebles del Municipio, por un término que exceda el período de la gestión del Ayuntamiento;

V.- Celebrar contratos de obras, así como de prestación de servicios públicos, cuyo término exceda de la gestión del Ayuntamiento contratante;

VI.- Desincorporar, del dominio público, los bienes inmuebles del Municipio;

VII.- Poner en vigor y ejecutar los planes de desarrollo de las localidades de conurbación intermunicipal.

Artículo 55.- No pueden los Presidentes Municipales:

I. Distraer fondos y bienes municipales de los fines a que estén destinados.

II. Imponer contribución o sanción alguna que no esté señalada en la Ley de Ingresos u otras disposiciones legales.

III. Juzgar los asuntos relativos a la propiedad o posesión de bienes muebles o inmuebles o en cualquier otro asunto de carácter civil, ni decretar sanciones o penas en los de carácter penal.

IV. Ausentarse del Municipio sin licencia del Ayuntamiento, excepto en aquellos casos de urgencia justificada;

VI. Cobrar personalmente o por interpósita persona, multas o arbitrio alguno, o consentir o autorizar que oficina distinta a la Tesorería Municipal, conserve o tenga fondos municipales.

VII. Utilizar a los empleados o policías municipales para asuntos particulares;

VIII. Residir, durante su gestión fuera del territorio municipal.

Artículo 53, Ultimo párrafo.- Los Síndicos no pueden desistirse, transigir, comprometerse en arbitrios, y hacer cesión de bienes municipales, sin la autorización expresa del Ayuntamiento.

CAPITULO IV**1. FACULTAD REGLAMENTARIA DEL AYUNTAMIENTO**

Destaca en las reformas constitucionales, que atañen al Municipio, la contenida en el segundo párrafo fracción segunda del Artículo 115: otorga a los Ayuntamientos facultades para expedir, de acuerdo con las bases normativas que establezcan las legislaciones de los Estados, los Bandos de Policía y Buen Gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de carácter general, dentro de sus respectivas jurisdicciones; toda vez que les permite, partiendo de sus propias características, crear su estructura normativa. Así, de esta manera, es ya responsabilidad directa de los Cabildos el que su cuerpo reglamentario se ajuste a los requerimientos de una comunidad evolutiva que siempre está en proceso de cambio permanente.

Hasta antes de esta reforma, teníamos en el ámbito nacional, municipios que expedían sus reglamentos o Bandos en forma autónoma, municipios a los que las Legislaturas Estatales les fijaban bases para expedir sus reglamentos o Bandos (los menos); municipios a los que las Legislaturas Estatales les imponía sus reglamentos (los más), y municipios a los que el Ejecutivo del estado les imponía sus reglamentos; de ahí que no existía uniformidad ni congruencia en el contenido de los Bandos y reglamentos, lo que daba por resultado que

los ayuntamientos gobernarán con absoluto desconocimiento de sus facultades y funciones, guiados por el criterio del gobernante en turno, pues también era frecuente que los reglamentos y Bandos fueran emitidos simplemente por el Presidente Municipal, sin la participación del Ayuntamiento en pleno.

Esta situación resultaba aún más grave cuando, por ausencia de vocación jurídica de los ediles, no se promovía la actualización de las disposiciones, amén de que la difusión de las mismas casi de manera general era nula, con la consiguiente falta de información de la ciudadanía. (111)

De acuerdo a lo anterior es responsabilidad ahora, de los Cabildos, dictar las normas que le permitan el gobierno de la comunidad, debiendo éstas responder a sus necesidades, siendo así mismo, imputables a ellos sus faltas de adecuación y las afectaciones que por esta circunstancia se causen en la esfera jurídica de los particulares. Cabe aclarar que no existe período delimitado de la vigencia de la reglamentación municipal y que debe permanecer en tanto sea aplicable.

En función de estas consideraciones, la Constitución Federal otorgan a los Ayuntamientos la facultad para elaborar y publicar en sus jurisdicciones, de acuerdo a las normas que expidan las legislaturas, los Bandos de Policía y Buen Gobierno los reglamentos, las circulares y demás disposiciones administrativas de observancia

(111) Ruíz Massieu, Mario. Op.. Cit. p. 6

general en sus circunscripciones. Es decir, se otorga a los Ayuntamientos la facultad reglamentaria que significa la capacidad de instrumentar y plantear en base a las bases normativas que expiden los Estados, los reglamentos y disposiciones administrativas de carácter general, dentro de su territorio.

Por mandato constitucional los ayuntamientos tienen la responsabilidad de elaborar reglamentos que normen su funcionamiento interior y la vida comunitaria. Esta facultad reglamentaria debemos de entenderla como la posibilidad que tienen los ayuntamientos de traducir las leyes federales y estatales, en medidas administrativas adecuadas al municipio.

Es pertinente transcribir lo dicho sobre este particular por el Licenciado Manuel Bartlett Díaz, durante su comparecencia ante el Senado de la República, sobre los alcances de la reforma municipal. Es conveniente detallar, dijo, que la facultad asignada al municipio por el texto de la Iniciativa, se refiere a la expedición de Bandos de Policía y Buen Gobierno y reglamentos administrativos. Cabe subrayar que el Reglamento, en sentido estricto, es un cuerpo normativo expedido por la autoridad administrativa para dar bases explícitas respecto a la aplicación o ejecución de una ley; es decir, presupone la existencia de una ley, la cual detalla y delimita. En el caso que nos ocupa, los reglamentos de los ayuntamientos no pormenorizan una ley; son reglamentos autónomos que norman, por sí mismos, determinadas relaciones o actividades del ámbito municipal. Sin embargo, en razón de la necesaria regulación para la unidad de

las entidades, se preceptúa que una ley general enmarque la expedición de los reglamentos municipales. (112)

El Bando de Policía y Buen Gobierno, es el conjunto de disposiciones de carácter reglamentario y administrativo que regula la organización política y administrativa de los Municipios, las obligaciones de sus habitantes y vecinos, así como las competencias de las autoridades municipales para mantener la seguridad pública en su jurisdicción. (113)

Dicho de otra manera, el Bando de Policía y Buen Gobierno es el conjunto de normas administrativas que regulan el funcionamiento de la administración pública municipal y sus relaciones con la comunidad; es el principal reglamento para el gobierno municipal.

Este importante Reglamento 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.

(112) Bartlett Díaz, Manuel. Comparecencia ante el Senado de la República para informar sobre la extensión y alcances de la Iniciativa de Reformas y Adiciones al Artículo 115 Constitucional. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*. p.p.23.32.

(113) Martínez Cabañas Gustavo. *La Administración Estatal y Municipal*. Instituto Nacional de Administración Pública y Conacyt. México 1985. p. 161.

Por lo que toca a los reglamentos dentro del ámbito de la facultad reglamentaria de los ayuntamientos, consagrada en la Fracción II del Artículo 115 Constitucional, es importante tomar en cuenta que las autoridades municipales son responsables de emitir las disposiciones que normen tanto la propia administración municipal, como la prestación de servicios públicos, así como las condiciones administrativas, fiscales y de seguridad bajo las cuales los particulares realizan sus actividades productivas, de recreación y culturales. Claro está, dentro de los lineamientos que determinan las Legislaturas de cada Entidad Federativa.

Bajo este tenor, los ayuntamientos pueden expedir los reglamentos de carácter municipal que sean necesarios, dependiendo del tipo de municipio y del grado de complejidad que presenten las actividades propias de la comunidad.

Además del Bando de Policía y Buen Gobierno, la guía técnica publicada por el Instituto Nacional de Administración Pública clasifica los reglamentos municipales en cuatro tipos:

- a. El que establece y regula la organización y funcionamiento interno del Ayuntamiento.
- b. Los que regulan la estructura y funcionamiento de la administración pública municipal.
- c. Los que regulan la organización y funcionamiento de los servicios públicos.
- d. Los que establecen y regulan las actividades de los

particulares que afectan el desarrollo cotidiano de la vida comunitaria. (114)

En síntesis, podemos afirmar que la reglamentación municipal es un instrumento jurídico que establece específicamente, la forma en que tanto una autoridad, como los particulares, deben ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones que están contenidas en las leyes.

La reglamentación municipal forma una parte muy importante del marco jurídico del Municipio, ya que regula los diversos aspectos contemplados en las Constituciones Federales y Estatales, Leyes Orgánicas Municipales, Leyes de Desarrollo Urbano y Leyes de Fraccionamientos, entre otras.

(114) Guía Técnica Nº 2 Instituto Nacional de Administración Pública, Centro de Estudios de Administración Municipal.

2. LOS BANDOS Y LAS ORDENANZAS

Dentro de la doctrina jurídica municipal han sobrevivido varias figuras legales de añeja tradición, como son los Bandos y las Ordenanzas. Si bien la naturaleza como fuente de Derecho es similar, encontramos algunas diferencias importantes de precisar.

La palabra Bando deriva del verbo bandir, que a su vez se origina del visigodo *banwjan*, que significa pregonar o hacer público algo. En este sentido los antiguos edictos de los munícipes o curiales romanos se transformaron en los llamados Bandos del antiguo municipio medieval español, que implicaban la acción de los Cabildos para publicar las normas a que apegarían su gestión de gobierno y, en su caso, las sanciones por su desacato. Generalmente la primera sesión del Cabildo al inicio de sus actividades se dedicaba a la expedición solemne del Bando de Buen Gobierno. La figura jurídica del Bando ha conservado, hasta la fecha, su fuerte raíz típicamente municipal.⁽¹¹⁵⁾

A su vez el término Ordenanzas, se deriva del vocablo latino *ordo*, ordines, que significa poner orden a las cosas. Jurídicamente se entiende por Ordenanzas un cuerpo normativo, generalmente compilaciones de tipo codificado, que se destinan a regular algunas materias específicas de las actividades humanas. Las Ordenanzas, por

(115) Quintana Roldán, Carlos Francisco. *El Régimen Jurídico del Municipio Mexicano*. Tesis Doctoral. Facultad de Derecho U.N.A.M. 1988.

lo contrario de los Bandos, no son tan exclusivas de las doctrinas municipales, pues muchas otras instancias de gobierno tuvieron la capacidad de expedirlas, como el Rey, los Consejos Reales, y los conquistadores, adelantados y Virreyes en tierras americanas.

Tanto los Bandos como las Ordenanzas fueron los principales instrumentos legislativos a través de los cuales se reguló la vida municipal durante muchos siglos. A decir de García Gallo, las destinadas a regular en forma sistemática y homogénea una institución o poner en orden una materia. (116)

En un denotado arraigo de la tradición reglamentaria se puede observar en documentos hemerográficos del Siglo XIX que diversas Ordenanzas fueron publicadas en gacetas y periódicos, tal es el caso del Periódico El Municipio Libre editado por el Ayuntamiento de la Ciudad de México. Aún en tiempos actuales en México se encuentra una muestra que habla de una honda raíz de las disposiciones del tipo "Ordenanzas" al identificarse en el Estado de Oaxaca, reglamentos municipales con el título "Nuevas Ordenanzas Municipales" donde prevalece una nomenclatura afín a la utilizada en algunas ordenanzas decimonómicas tales como "Concejales", "Deberes y Prohibiciones del Presidente Municipal", "Ramo de Estimación de Impuestos" y "Agencias Municipales para definir las circunscripciones territoriales del Municipio". (117)

(116) García Gallo, Alfonso. La Ley como Fuente del Derecho en las Indias en el Siglo XVI, Estudios de Historia del Derecho Indiano, Instituto Nacional de Estudios Jurídicos. Madrid, España 1972.

(117) El Municipio Libre. T. Nº2 18 julio 1877, Citado por Arturo Pontifes Martínez, La facultad Reglamentaria... Op. Cit. P.57.

Sería hasta bien entrado el Siglo XIX y sobre todo en el Siglo XX, en que esta figura caía en cierto desuso, entendible en cuanto que se consolidan las modernas teorías constitucionales y del Derecho Administrativo. Actualmente las figuras en estudio presentan notable confusión a más de dispersión en su uso. Difícilmente se ubican dentro de la concepción del esquema moderno de ordenamientos jurídicos, que ha dado preeminencia a otras figuras, como la Ley formal y los Reglamentos en sus diversos tipos.

El Diccionario de Derecho, de Rafael de Pina, indica la definición de Ordenanza: "Conjunto de normas relativas a una rama de la administración pública. Esta palabra se emplea también como sinónimo de reglamento".

La Ordenanza tiene siempre como finalidad la atención (ordenación) de un servicio público o de una necesidad de esta naturaleza por parte de la autoridad y su infracción importa una responsabilidad más o menos grave para quien la comete.⁽¹¹⁸⁾

Hasta antes de las reformas al Artículo 115 publicadas el 3 de febrero de 1993, la Carta Magna era omisa en referirse a los Bandos y Reglamentos de Policía y Buen gobierno municipales, si bien en las Constituciones locales de los Estados y en las Leyes Orgánicas Municipales claramente se confería a los ayuntamientos la facultad de emitir estos instrumentos normativos.

(118) De Pina, Rafael. Diccionario de Derecho Op. Cit. p. 271.

Con la reforma citada se elevó a rango constitucional la facultad de los ayuntamientos para expedir sus Bandos y disposiciones administrativas de observancia general, dentro de sus respectivas jurisdicciones.

La reforma mencionada, establece lo siguiente:

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:

"...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".

Cabe mencionar, que la reforma a la fracción transcrita, no sólo habla de Bandos de Policía y Buen Gobierno, sino de reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, lo que da lugar a que en universo de normas que pueden dictar los ayuntamientos, sea muy grande, pues existe una base constitucional para que emitan todas las disposiciones de carácter administrativo que se consideren necesarias

para el funcionamiento de la Administración Pública Municipal, ya que esta fracción faculta expresamente a los ayuntamientos para ello.

De este precepto constitucional, se desprende que estas disposiciones deben ser:

- a) Bando de Policía y Buen Gobierno;
- b) Reglamentos Administrativos, y
- c) Circulares Disposiciones Administrativas de Observancia General.

3. CONTENIDO DE LOS BANDOS Y REGLAMENTOS MUNICIPALES

Existen dos tipos de Bandos Municipales: Ordinarios y Extraordinarios Solemnes.

Los Ordinarios son los que expiden los Ayuntamientos generalmente al inicio de su gestión, para hacer públicas las normas a que habrá de sujetarse la vida municipal y que en materia específica darán vida a otros reglamentos como son los de mercados, espectáculos, parques y jardines, rastros, panteones, etc. En el Bando se marcan las normas más generales de la gestión; se señalan las sanciones de carácter administrativo que se podrán aplicar a los infractores de las disposiciones reglamentarias; se indican, de manera general, las disposiciones generales, integración del territorio del Municipio, la población del Municipio, del gobierno y la administración municipal,

la Hacienda municipal, desarrollo y obras públicas, servicios públicos, actividades de los particulares, el bienestar social, el orden y seguridad pública, infracciones y sanciones.

Los Bandos Extraordinarios o Solemnes son aquellos que expiden los Ayuntamientos para dar realce a un acontecimiento sobresaliente que debe ser conocido y difundido en la demarcación municipal. Como ejemplo de estos Bandos, tenemos los que se expiden solemnemente para comunicar a la ciudadanía municipal la elección del Presidente de la República o Gobernador estatal. También los que se expiden para conmemorar algún aniversario importante de la municipalidad o sus héroes.

Por lo que hace a los Reglamentos Municipales, encontramos que éstos son realmente la fuente más importante de su legislación interna. Tanto en número como las materias que regulan, los Reglamentos son el principal cuerpo normativo municipal.

Los Ayuntamientos tienen facultad de expedir reglamentos, con base en las disposiciones ya citadas de la Constitución General de la República, de las Constituciones locales y las Leyes orgánicas Municipales.

4. CARACTERISTICAS DE LOS REGLAMENTOS MUNICIPALES

- a) Son de interés público y observancia obligatoria.
- b) Son de carácter general, abstractos e impersonales.

- c) Extienden, interpretan y detallan las leyes que regulan el ámbito municipal.
- d) Regulan el ámbito municipal en un esquema federalista.
- e) Son normas secundarias de las leyes dentro de la pirámide jurídica.
- f) Son expedidas de manera solemne y formal en sesión de cabildo.
- g) Cumplen con la facultad reglamentaria otorgada por el Artículo 115 Constitucional.
- h) Constituyen una fuente de derecho en el ámbito municipal.
- i) Su expedición cumple requisitos similares al proceso legislativo (iniciativa, revisión, discusión, adecuación, aprobación, expedición e inicio de vigencia).

5. METODOLOGIA PARA LA REGLAMENTACION MUNICIPAL

Un Reglamento es una explicación detallada de una ley, que se manifiesta en un conjunto de normas reglamentarias de carácter general y obligatorio cuyo ámbito de aplicación es la jurisdicción del Municipio.

La función de un Reglamento Municipal en términos jurídicos, es extender y complementar de manera específica y particular una ley o ordenamiento superior dentro de determinada jurisdicción. Por lo tanto se establece una relación formal entre la Ley y el Reglamento que ubica a la primera como la fuente primaria de derecho y al

segundo como "interpretación" y "aplicación al detalle" de la misma ley.

El concepto de interpretación reglamentaria, consiste en el proceso de formación y difusión de normas reglamentarias, artículos y contenidos del Reglamento, analizando e interpretando los postulados, preceptos, principios y disposiciones generales y específicas que contiene una Ley de carácter superior que, a su vez, rige en la materia que se está reglamentando.

El objeto de la interpretación reglamentaria es el análisis, definición, interpretación, fundamentación, explicación y comparación de una norma de carácter reglamentario en relación a un ordenamiento jurídico superior. La interpretación reglamentaria se orienta al procedimiento metodológico de investigación para la extensión, adopción y adaptación de la legislación en el ámbito municipal.

Para lograr la interpretación de una ley e integrar un Reglamento Municipal hay que recurrir, fundamentalmente, a dos enfoques:

a) Deductivo

b) Inductivo

El Deductivo es la definición de la disposición reglamentaria de lo general a lo particular, a partir de los postulados de una ley u ordenamiento superior.

1º Identificar los postulados generales de la Ley que tengan relación directa o indirecta con la materia que se esté reglamentando.

2º Comparar los contenidos seleccionados de la Ley con los requerimientos reglamentarios del Municipio, a efecto de ponderar la consistencia o inconsistencia de los postulados de la Ley en el ámbito municipal.

3º Definir los contenidos reglamentarios que complementen o adapten la Ley de acuerdo con los requerimientos de la materia motivo de reglamentación.

Para desarrollar este enfoque deductivo se consideran, básicamente, dos métodos:

- a) Método de comparación
- b) Método de derivación.

El método de comparación, consiste en la definición de contenidos reglamentarios que extienden una disposición legal hacia materias no tratadas o que no se hacen explícitas en la ley pero que son de capital importancia para regular el objeto del reglamento.

Por ejemplo: Si se está reglamentando la organización administrativa del Ayuntamiento y se tiene como objetivo reglamentar la estructura orgánica de la administración municipal, se analiza el

capitulado de la ley Orgánica Municipal para verificar el número de dependencias municipales que señala.

En el caso del Estado de México, la Ley Orgánica Municipal menciona en el Título IV, Régimen Administrativo, de las Dependencias Administrativas, indica:

Artículo 87. Para el despacho, estudio y plantación de los diversos asuntos de la administración municipal, el Ayuntamiento contará, por lo menos con las siguientes dependencias:

- I.- La Secretaría de Ayuntamiento;
- II.- La Tesorería Municipal.

Para complementar esta disposición se agregará en el Reglamento Orgánico de la Administración Municipal las demás dependencias que el Ayuntamiento considere necesarias para su buen funcionamiento. Tenemos entonces que un Artículo de dicho reglamento será en los siguientes términos:

Artículo "X".- Para el despacho, estudio y planeación de los diversos asuntos de la administración municipal, el Ayuntamiento contará con las siguientes dependencias:

- I.- Secretaría del Ayuntamiento;
- II.- Tesorería Municipal;
- III.- Dirección de Administración;

- IV.- Dirección de Cultura y Bienestar Social;
- V.- Dirección de Servicios Públicos;
- VI.- Dirección de Obras Públicas;
- VII.- Dirección de Desarrollo Urbano;
- VIII.- Dirección de Contraloría Interna;
- IX.- Dirección de Prensa y Difusión;
- X. - Dirección de Ecología y Fomento a la Salud;
- XI.- Dirección de Procuraduría Social;
- XII.- Dirección de Seguridad Pública y Transito.

El Método de derivación consiste en definir los contenidos reglamentarios extendiendo alguna disposición que está señalada de manera expresa en una Ley. La derivación consiste en definir lo que de manera enunciativa y general se manifiesta en la Ley.

Siguiendo con la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, tomaremos como ejemplo el Artículo 55 donde se mencionan las atribuciones de los Regidores.

Artículo 55.- Son atribuciones de los Regidores, las siguientes:

I.- Asistir puntualmente a las sesiones que celebre el Ayuntamiento...

VII.- Las demás que les otorgue esta ley y otras disposiciones aplicables.

En esta última fracción encontramos el fundamento que la propia ley otorga para tener las bases de la derivación pretendida.

De las atribuciones conferidas a los Regidores se podría extenderse la ley quedando en los términos siguientes:

Reglamento Interior del Ayuntamiento

Artículo "N".- Son facultades y obligaciones de los Regidores, además de las señala el Artículo 55 de la Ley Orgánica Municipal, las siguientes: (aquí se integran las facultades y obligaciones adicionales a las que establece la ley).

El Enfoque Inductivo consiste en interpretar la ley a partir de una norma reglamentaria, para lograr este objetivo tenemos el siguiente proceso:

1º. Se define el contenido reglamentario de acuerdo con las necesidades específicas del ámbito municipal.

2º. Dicho contenido se somete a un análisis jurídico para verificar que no se contraponga a la ley o disposición normativa superior que rige en la materia que se está reglamentario.

3º. Si el contenido reglamentario no se contrapone a la ley, se adapta en el reglamento, y si la contradice, se corrige la desviación reordenandola en el orden jurídico vigente.

Para el desarrollo del enfoque inductivo de aplican los siguientes métodos:

a) Método comparativo

b) Método de comprobación

El Método Comparativo es el análisis del contenido reglamentario que ya se ha definido y se pretende aplicar, con la realidad del municipal, con el fin de verificar su evolución y probabilidad de respuesta a los requerimientos.

Este método también involucra el estudio de otros reglamentos de algún otro municipio; o bien, los modelos de reglamentos que circulen a nivel local o nacional, así como de los sugeridos en las guías técnicas que para tal efecto publica la Secretaría de Gobernación. En este caso, se estudiará la adaptabilidad que presente la norma reglamentaria que se tome como modelo; en relación con las necesidades y requerimientos del municipio, que en donde se pretenda aplicar la disposición reglamentaria.

El Método de Comprobación es complemento del comparativo, ya que es el análisis jurídico del concepto reglamentario en función de las leyes superiores que lo sustentan. Es decir, es el verificar la legalidad de la norma reglamentaria.

Este método de comprobación se desarrolla en el siguiente orden:

1º Se compilan todas las leyes y disposiciones normativas de carácter superior que tengan que ver, directa o indirectamente, con la materia que se está reglamentando.

2º Verificar que la legislación compilada, sea vigente.

3º Elaboración de cuadros donde se expongan los contenidos genéricos, que estén relacionados con la materia de reglamentación.

4º Constatar que el contenido reglamentario, que se esté promoviendo, no contravenga a la ley.

5º Depurar, integrar y fundamentar legalmente el contenido reglamentario, haciendo referencia a la base jurídica de la ley superior que sustenta dicho contenido.

Es de suma importancia que el Cabildo al estudiar los elementos para la elaboración de los reglamentos municipales sea muy objetivo en el análisis de las necesidades reglamentarias, y tomar en cuenta factores de tipo social y cultural como son, las tradiciones, los usos y costumbres, las autoridades de grupos étnicos, la participación de la comunidad etc. Es decir, se tiene que contemplar el impacto, en la comunidad, de la aplicación de los reglamentos pues se puede caer en la contradicción lógica de la aplicación de una disposición reglamentaria.

De igual forma, se debe aplicar el principio de mesura jurídica, concretándose a expedir sólo los reglamentos que sean necesarios para la correcta interpretación y aplicación de las leyes; la regulación de la acciones de gobierno, de la autoridad municipal frente a la población del Municipio, de la interrelación de la población entre sí y la relación con el Ayuntamiento.

Para la correcta atención de las necesidades de la comunidad es necesario la debida aplicación y vigilancia de las normas establecidas en los reglamentos municipales, modificándolos cuando el Ayuntamiento considere conveniente, adaptándolos a las necesidades actuales de la vida municipal haciendo, con esto, que éste cuerpo de normas administrativas sea dinámico y no estático y obsoletas.

6. OTRAS DISPOSICIONES DEL AYUNTAMIENTO

Al analizar el último párrafo de la II Fracción del Artículo 115 Constitucional, encontramos que dice lo siguiente:

Artículo 115 "II.- ...circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

De este párrafo se desprende que, éste Artículo de la Constitución, otorga, al Ayuntamiento la posibilidad de expedir otras normas específicas que detallan y ajustan su actividad gubernativa y administrativa. Estas resoluciones son:

Las circulares, que son oficios e instructivos de cumplimiento obligatorio al interior de la administración municipal, que giran ordenes expresas sobre algún asunto en particular.

Documentos, de carácter oficial, que establecen y regulan los sistemas y procesos de la administración municipal, como son las guías e instructivos y los Manuales de Administración.

Otros documentos administrativos son aquellos que establecen el enlace de comunicación de la administración municipal, como son: los memorándum, acuerdos, avisos etc.

También, estos documentos pueden ser dirigidos a los particulares: como son ordenamientos y avisos. Ejemplo, los días de cierre obligatorio de los establecimientos que expenden bebidas alcohólicas.

7. EL PROCESO DE REGLAMENTACION MUNICIPAL

La creación, aprobación y expedición de una disposición reglamentaria del Municipio técnicamente no es un proceso legislativo, debido a que no se realiza por el Poder Legislativo del Estado.

Los Reglamentos de los ayuntamientos no pormenorizan una ley; sólo son reglamentos autónomos que norman, por sí mismos, determinadas relaciones o actividades del ámbito municipal.

Esta es la razón legal, por la que el Artículo 115 Constitucional establece como requisito para la formulación y expedición de la reglamentación municipal, que la legislatura local expida las bases normativas que sirvan de marco de referencia para esta función municipal.

8. ETAPAS DEL PROCESO REGLAMENTARIO

1.- Formulación. El Ayuntamiento realiza un diagnóstico de alguna materia, para, posteriormente, elaborar un anteproyecto de reglamento. Esta etapa concluye cuando el anteproyecto es presentado en sesión de Cabildo.

El anteproyecto lo puede elaborar el Ayuntamiento solo o con la colaboración estatal, o lo puede formular cualquier persona con experiencia en la materia que se reglamente.

2.- Análisis y discusión. Esta etapa se da dentro de la sesión de Cabildo.

Aquí se discuten los alcances del reglamento y las necesidades reales del Municipio.

3.- Aprobación. Reunido el Cabildo, se debe votar por la aprobación o rechazo del anteproyecto, sin importar el resultado; asimismo, se debe hacer un dictamen, mismo que debe ser firmado por todos los integrantes del Ayuntamiento.

El anteproyecto que sea aprobado, ya sea por mayoría o por votación absoluta, se convertirá en Reglamento; los rechazados se guardarán en el archivo que lleve el Secretario del Ayuntamiento.

4.- Publicación. El Ayuntamiento ordena su publicación a través del Presidente Municipal.

La difusión pública y oficial del Reglamento se debe dar en los periódicos oficiales del Gobierno del estado.

La publicación es un requisito indispensable para que los reglamentos pierdan su calidad de proyecto, y pasen a convertirse en un ordenamiento jurídico obligatorio.

La publicación trae como consecuencia la vigencia del Reglamento. (119)

Es muy importante que se observen estos requisitos, porque así se evitará que los reglamentos sean impugnados, además de que se ajusten plenamente a la ley superior.

Después de haber hecho el análisis exhaustivo de las materias susceptibles de reglamentarse, de acuerdo con las demandas y necesidades de la comunidad. Se puede considerar que las etapas planteándose paso por paso, del proceso de reglamentación municipal, son las siguientes:

- Iniciativa.
- Discusión.
- Dictamen.
- Publicación.
- Aplicación.
- Alcances.

(119) Centro Nacional de Estudios Municipales. *Marco Jurídico del Municipio* Textos Municipales, nº 2 : pp. 54-61.

Iniciativa.- Es el primer paso, consiste en presentar proyectos de reformas o adiciones, o bien un proyecto de un nuevo reglamento, a cargo de las autoridades municipales o estatales, conforme lo determinen las bases normativas, que expida el Congreso Local, o que establezca la Ley Orgánica Municipal.

Discusión.- Consiste en el análisis y debate del proyecto presentado ante el Cabildo, en pleno, para determinar si es viable o no el proyecto.

Dictamen.- Esta etapa se refiere a la aprobación o desaprobación que hace el Ayuntamiento, en su caso, del proyecto y que debe hacerse constar íntegramente en el libro de actas del cabildo que se lleve a efecto, por el Secretario del Ayuntamiento.

Publicación.- Consiste en la difusión oficial que debe hacerse en los periódicos del gobierno del Estado, para darle fuerza obligatoria en su observancia y cumplimiento.

Aplicación.- Esta fase se refiere a la vigencia, es decir, la forma en que la autoridad municipal y los particulares deben acatar las normas contenidas en el Reglamento, así como la imposición de sanciones y medidas de seguridad que se establezcan en el mismo.

Alcances.- Ya se ha indicado que el reglamento concretiza las disposiciones que establecen las leyes y, por ello los reglamentos no pueden referirse a otros aspectos que no tengan relación con la

materia de que se trate, así como tampoco deberán contener normas que contravengan a la ley que regulan ni disposiciones que sean más amplias de lo que la ley establece.

9. ELEMENTOS ESTRUCTURALES DEL REGLAMENTO MUNICIPAL

El Licenciado Arturo Pontifes,⁽¹²⁰⁾ Premio Nacional de Estudios Municipales 1988, señala como elementos estructurales de un Reglamento Municipal los siguientes:

- Encabezado.
- Disposiciones generales.
- Títulos y capítulos.
- Artículos.
- Párrafos.
- Fracciones o incisos.
- Previsiones o previsiones especiales.
- Artículos transitorios.
- Fecha de expedición y rúbrica.

(120) Pontifises Martínez, Arturo. *La Facultad Reglamentaria...*
Op. Cit. pp. 108-112.

El encabezado constituye el título formal del Reglamento; es una condensación de su contenido global que denominan, ilustran, induce e impacta a cualquier lector, generando en él una idea exacta o aproximada del significado del Reglamento.

Las características más relevantes del encabezado son, entre otras:

a) La formalidad o enunciado jurídico que regularmente hace alusión al nombre del Ayuntamiento que expida y a su Promulgación y publicación a cargo del Presidente Municipal.

El texto del encabezado generalmente está redactado en la misma forma o modelo que las leyes expedidas por el Congreso Local.

Sin embargo en algunas leyes orgánicas municipales se cita con exactitud el texto del encabezado, tal en el caso del Estado de Guerrero, donde su ley Orgánica Municipal señala en su Artículo 40 Fracción III, lo siguiente:

Artículo 40. El Bando de Policía y Buen Gobierno, los Reglamentos Circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro del territorio municipal, para su validez deberá sujetarse al siguiente procedimiento:

III. Tener el encabezado siguiente "DE CONFORMIDAD CON LAS BASES NORMATIVAS ESTABLECIDAS POR EL CONGRESO DEL ESTADO, Y EN EJERCICIO DE

SUS FACULTADES EL AYUNTAMIENTO HA TENIDO A BIEN EXPEDIR EL SIGUIENTE..."

b) La correspondencia directa entre el Título o nombre del reglamento y la materia o objeto de su contenido.

c) Brevedad en la extensión del nombre del Reglamento.

d) Redacción en primera o segunda persona (alude al Presidente Municipal y a manera de comunidad al pueblo o comunidad municipal.

e) Se emite y promulga en términos formales y como decreto del Ayuntamiento.

Las disposiciones generales es un apartado del Reglamento que indica el cuerpo capitular con instrucciones generales que rigen para el Reglamento, tales como su obligatoriedad, el objeto y definición de la materia reglamentaria y los sujetos que en él intervienen.

El Título es la parte en que se divide un Reglamento. Su carácter globalizador de un conjunto de disposiciones relacionadas con alguno de los elementos centrales de la materia reglamentaria.

El Título se compone a su vez de Capítulos. En términos comparativos el Título sería una "Cabeza" o representante de un "Sector" del Reglamento, en tanto que el Capítulo sería la entidad o

instancia que aglutina los artículos y disposiciones normativas, a la vez que integra el Sector o Título.

Los Artículos constituyen la unidad jurídica que contienen las disposiciones normativas del Reglamento, mediante las cuales se ordena, regula, organiza, dictamina, previene, obliga, induce, preceptúa, define, fiscaliza y sanciona una conducta, acto o hecho determinado.

Regularmente los Artículos siguen un orden deductivo; al igual que el Título y capítulo correspondiente se incorporan al Reglamento de lo general hacia lo particular.

El párrafo es el conjunto gramatical que contiene las disposiciones normativas del Artículo; se plantea como elemento estructural del Reglamento y como un recurso esquemático para hacer la referencia de una parte específica de un Artículo que no esté dividido en Fracciones y/o Incisos.

Las Fracciones son las subdivisiones del Artículo reglamentario que sirve para ordenar explícitamente, en un esquema jerárquico o de proceso, un conjunto de disposiciones normativas.

La Fracción regularmente se utiliza para enumerar facultades, atribuciones, derechos, obligaciones, responsabilidades y prohibiciones. Utiliza, para tal efecto, numerales romanos.

Los incisos corresponden a la definición o enunciado de conceptos específicos sobre los que se determina una disposición normativa, siendo esta característica una de las diferencias que el inciso tiene con respecto a la Fracción.

Las prevenciones o previsiones especiales se incluyen en algunos reglamentos en un apartado en su parte final del cuerpo capitular que incluye previsiones auxiliares para la aplicación de las disposiciones normativas; tales como definición del procedimiento para dictaminar sobre los aspectos, no contemplados, en el Reglamento pero deben ser resueltos por la autoridad municipal.

Los Artículos transitorios. Se denominan así a los Artículos que aparecen al final del Reglamento y cuyo contenido se refiere generalmente al inicio de su vigencia y al proceso de publicación y observancia.

Fecha, Expedición y Rúbrica. En este apartado se cita el día, mes, año y lugar e inclusive la hora en que se expidió el Reglamento y también se incluye la rúbrica y/o nombre del Presidente Municipal y del Secretario del Ayuntamiento.

10. INFRACCIONES

El Diccionario de Derecho de Rafael de Pina define a la infracción como: Acto realizado contra lo dispuesto en una norma legal o incumpliendo un compromiso contraído.⁽¹²¹⁾

El Licenciado Manuel Acosta,⁽¹²²⁾ en su Tratado de Derecho Administrativo, nos dice:

"Siendo el término de infracción bastante amplio, debemos limitar su objeto al Derecho Administrativo".

"El Derecho Administrativo tiene como fines: a) Promover servicios públicos; b) Mantener el orden público, entendiéndose como tal, salvaguardar las normas de convivencia social; c) Distribuir el gasto público, y d) Regular la organización, estructura y actividad de la parte del estado, que se identifica con la Administración Pública o Poder Ejecutivo".

Es por estos fines, -continúa diciendo Acosta Romero- que podemos tentativamente afirmar que la infracción administrativa es: todo acto y hecho de una persona que viole el orden establecido por la

(121) De Pina, Rafael. *Diccionario de Derecho*, Op. Cit. p. 303. Ed. Porrúa, México, 1988.

(122) Acosta Romero, Manuel. *Derecho Administrativo*. Ed. Porrúa. México. 1990.p. 871.

Administración Pública, para la consecución de sus fines, tales como mantener el orden público (en su labor de policía) y prestar un servicio eficiente en la administración de servicios.

Por otra parte, el maestro Luis Humberto Delgadillo, afirma: Independientemente de los delitos tipificados en el Código Penal Federal, diversas leyes administrativas, como la de Vías Generales de Comunicación, la Ley Federal de Aguas y el Código Fiscal de la Federación, regulan algunos delitos que se pueden cometer en contra de la Administración Pública. De igual manera, en la mayoría de dichas leyes se establecen ilícitos cuya sanción corresponde aplicar a las autoridades administrativas, y a pesar de tratarse de violaciones a las disposiciones legales, no quedan encuadradas en el campo del Derecho Penal. Estas conductas se conocen como Infracciones Administrativas.⁽¹²³⁾

Debe diferenciarse el concepto de infracción con el de delito, pues son dos figuras diferentes, son dos ámbitos distintos; Autoridad Administrativa y Autoridad Judicial. Mientras la consecuencia de la infracción es la sanción, la consecuencias del delito es la pena.

"La distinción entre las sanciones penales y las administrativas radica en diversos elementos: aquellas se imponen por actos jurisdiccionales, mientras que éstas se aplican mediante actos administrativos, las sanciones penales son generalmente más severas

(123) Delgadillo Guiérrez, Luis Humberto. *Elementos de Derecho Administrativo*. Ed. Limusa. México, 1986. p. 230.

que las administrativas, tienen cierto carácter infamante y constan en los antecedentes judiciales y policíacos. La diferencia entre las infracciones y las sanciones penales y administrativas está dada por el Derecho Positivo".

"El concepto general de infracción alude a la violación de la Ley Administrativa, que se origina por un hecho o abstracción declarados ilegales por una ley, que amerita una sanción administrativa".

"Es conveniente aclarar que tanto el procedimiento, como la autoridad competente en la averiguación y la aplicación de la sanción respectiva, son diferentes tratándose de delitos o de infracciones administrativas". (124)

De acuerdo con la naturaleza de los elementos básicos de las infracciones y los delitos, la doctrina señala las siguientes teorías que establecen la diferencia entre ambos:

a) La Teoría Cualitativa: considera que la infracción es el hecho ilícito que lesiona la actividad de la administración, al perturbar su buen funcionamiento, en tanto que el delito, se encuentra constituido por conductas que atentan directamente en contra de los derechos subjetivos de los ciudadanos, al violar principios morales o de Derecho Natural que la norma jurídica protege, por lo que su comisión importa la producción de un daño o la intención de producirlo.

(124) Acosta Romero, Miguel. *Derecho Administrativo*. Op. Cit. p. 874.

b) La Teoría Cuantitativa: se desentiende de la naturaleza de las conductas que constituyen ambos ilícitos, al considerar que para la diferenciación sólo se debe tomar en cuenta su grado de peligrosidad para la conservación del orden social.

De acuerdo con lo anterior, si la conducta ilícita pone en peligro la conservación del orden social o su estabilidad, estamos frente a un delito; pero si sólo se trata de una violación a reglas de poca importancia, se tratará de una infracción.

c) La Teoría Legislativa: considera que la diferencia está en la aplicación del legislador quien, por razones circunstanciales y de necesidades sociales, delimita el campo de la infracción y lo separa del delito con base en decisiones de política criminal, por lo que, será necesario consultar la legislación en cada caso, para determinar si un ilícito queda comprendido en las infracciones o en los delitos.

Podemos concluir, para los efectos de este estudio, en la esfera municipal que: el acto u omisión que sea violatorio a las normas contenidas en las leyes, reglamentos, circulares y demás disposiciones de carácter administrativo municipal, constituyen infracción que tiene como consecuencia la sanción.

11. SANCIONES

El maestro Eduardo García Maynes define las sanciones, como: "Consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado. Como toda consecuencia de derecho, la sanción encuéntrase condicionada por la realización de un supuesto. Tal supuesto tiene carácter secundario, ya que consiste en la inobservancia de un deber establecido por una norma a cargo del sujeto sancionado".⁽¹²⁵⁾

La facultad que tiene la autoridad administrativa de sancionar las infracciones a las normas jurídicas, esta contenida en el Artículo 21 de nuestra Carta Magna:

Artículo 21.- ...Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los Reglamentos Gubernativos y de Policía...

Por su naturaleza, las sanciones pueden ser de tres tipos:

1.- Sanciones disciplinarias, son aquellas que la autoridad impone a los servidores públicos con base en un vínculo particular que los une con la Administración. Esta facultad sancionadora sale del contexto general, ya que no responde a la relación autoridad-gobierno, y se integra en el Derecho Disciplinario.

2.- Medidas de apremio, son recursos que la autoridad utiliza para

(125) García Maynes, Miguel. *Introducción al Estudio del Derecho*. Ed. Porrúa. México 1977. p. 295.

hacer cumplir sus determinaciones. Se trata de medios de coacción para obligar a los gobernados a cumplir con los requerimientos que les hace la autoridad, y el incumplimiento por parte del gobernado. Generalmente consisten en apercibimientos, multas, auxilio de la fuerza pública y arresto, que puede o no darse en ese orden.

3.- Sanciones administrativas, que son las que impone la autoridad administrativa por violación a la disposición legal, al no hacer lo que en ella se ordena o hace lo que prohíbe. Estas sanciones son impuestas por la autoridad a través de un procedimiento sumario, el cual debe respetar lo dispuesto por los Artículos 14 y 16 de la constitución Federal, es decir: la autoridad administrativa debe cumplir con las formalidades de ley y dar la oportunidad al sancionado después de haber sido notificado, de defenderse, ofrecer pruebas, ser oído en su defensa. En una palabra, respetar su derecho de audiencia, antes de ser sancionado.

Las sanciones pueden ser:

Apercibimiento, amonestación, suspensión, inhabilitación, destitución, cancelación clausura, multa, y arresto hasta por 36 horas.

Para dar un ejemplo de las sanciones administrativas en el ámbito municipal transcribo el Artículo 166 del Título VI, Capítulo Segundo, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México:

Artículo 166.- Las infracciones a las normas contenidas en el Bando, los Reglamentos, Circulares y disposiciones administrativas municipales de observancia general, se sancionarán atendiendo a la gravedad de la falta cometida, con:

I.- Amonestación;

II.- Multa hasta de cincuenta días de salario mínimo general, pero si el infractor es jornalero, ejidatario u obrero, la multa no excederá del salario de un día;

III.- Suspensión temporal o cancelación del permiso o licencia;

IV.- Clausura temporal o definitiva;

V.- Arresto administrativo hasta por treinta y seis horas.

12. DEL RECURSO ADMINISTRATIVO

El recurso administrativo es el ejercicio del derecho que tienen los particulares de exigir a la autoridad administrativa que se sujete en su función a las normas legales establecidas al efecto, y en consecuencia, se verifiquen dicha función por los órganos competentes, y se cumplan con las formalidades establecidas por la ley.

El administrado tiene el derecho a la legalidad de los actos y resoluciones que la autoridad administrativa ejecute, por lo tanto el recurso administrativo, es un medio de defensa que el particular ejerce cuando la función de autoridad no cumple con los procedimientos legales aplicables, lesionando sus derechos e intereses.

Al respecto el maestro Gabino Fraga, indica: "Al hacer el estudio de los derechos de orden administrativo de que disfrutaban los particulares señalamos, como una categoría de ellos, los derechos de los administrados a la legalidad de los actos de la administración, es decir, consideramos que los administrados tienen el poder de exigir a la administración que se sujete en su funcionamiento a las normas legales establecidas al efecto, y que, en consecuencia, los actos que realice se verifiquen por los órganos competentes, de acuerdo con las formalidades legales, por los motivos que fijen las leyes, con el contenido que éstas señalen y persiguiendo el fin que las mismas indiquen".

"Es decir, el derecho a la legalidad se descompone en una serie de derechos, como son el derecho a la competencia, el derecho a la forma, el derecho al motivo, el derecho al objeto y el derecho al fin prescrito por la ley".

"Esos diversos derechos del administrado necesitan protegerse en forma de dar a su titular los medios legales para obtener la reparación debida en caso de violación, es decir, para lograr el retiro, la reforma o la anulación del acto lesivo".

"Para conseguir ese propósito existe una gran diversidad de sistemas en los Estados contemporáneos".

"Dentro de ellos existen medios indirectos y medios directos para proteger los derechos de los particulares a la legalidad administrativa".

"Los medios indirectos consisten, principalmente, en las garantías que presta un buen régimen de organización administrativa. La regularidad de la marcha de ésta, su eficiencia, el control que las autoridades superiores tienen sobre las que les están subordinadas. En una palabra, la autotutela que la Administración desarrolla en su propio seno, constituyen indudablemente elementos de protección de los derechos de los administrados".

"Por el contrario, existen otros medios directos que sí están destinados en forma inmediata a satisfacer el interés privado, de manera tal, que la autoridad ante la cual se hacen valer, está legalmente obligada a intervenir y a examinar nuevamente, en cuanto a su legalidad o a su oportunidad, la actuación de que el particular se queja".

"Esos medios directos que la ley establece para la protección de los derechos de los particulares se pueden clasificar, según las autoridades que deben intervenir, en remedios o recursos administrativos, y en recursos o acciones jurisdiccionales".

"Todavía dentro de este último grupo, se pueden separar los recursos y acciones ante los tribunales administrativos, y los recursos y acciones ante los tribunales comunes".

"El Recurso Administrativo constituye un medio legal de que dispone el particular, afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en los términos legales, de la autoridad administrativa una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del mismo".

Como elementos característicos del Recurso Administrativo, pueden señalarse los siguientes:

- 1.- La existencia de una resolución administrativa que afecte un derecho o un interés legítimo del particular recurrente.
- 2.- La fijación en la ley de las autoridades administrativas ante quienes debe presentarse.
- 3.- La fijación de un plazo dentro del cual deba interponerse el recurso.
- 4.- Los requisitos de forma y elementos que deben incluirse en el escrito de interposición del dictar nueva resolución en cuanto al fondo. (126)

(126) Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. Op. Cit. p. 434-436. Ed. Porrúa, México, 1992.

"La interposición del recurso con los requisitos y formalidades que la ley establece condiciona el nacimiento de la competencia de la autoridad que conforme a la ley ha de conocer del propio recurso".

"Esa autoridad que puede ser la misma que dictó el acto, la jerárquica superior, o un órgano especial distinto de las dos anteriores, tiene las facultades que la ley le otorga, facultades que pueden ser: bien, las de decretar simplemente la anulación o reforma del acto impugnado o, además, la de reconocer el derecho del recurrente, sujetándose al examen de los agravios aducidos, o bien, y esto específicamente cuando la revisora es la autoridad jerárquicamente superior a la que ha realizado el acto, las de examinar no solamente la legalidad sino también la oportunidad del acto impugnado".

Es importante diferenciar entre el recurso administrativo y el proceso, en ambos casos tenemos como característica la existencia de un litigio, es decir, existe un conflicto de intereses que se caracteriza por la pretensión de una de las partes y la resistencia de la otra. En el recurso administrativo la relación procedimental es lineal, ya que se encuentran por una parte, la autoridad administrativa, que dictó la resolución, y quien será el juez del acto impugnado; y por la otra, el particular promueve. Por ejemplo: en la administración pública municipal el recurrente interpone recurso administrativo ante el Síndico del órgano administrativo quien resolverá el recurso en los términos de la Ley Orgánica Municipal; en cambio, en el proceso se encuentra en igualdad de

circunstancias, por un lado, la autoridad administrativa; por otro el recurrente, y en otro extremo está la autoridad jurisdiccional, ante quien se somete para su decisión, la controversia que existe entre la administración y el administrado. Ejemplo: Autoridad administrativa municipal, particular recurrente y tribunal de lo contencioso administrativo.

La Ley De Justicia Administrativa del Estado de México, establece:

Artículo 2.- El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado es un órgano autónomo e independiente de cualquier autoridad administrativa, dotado de plena jurisdicción y del imperio suficiente para hacer cumplir sus resoluciones.

Artículo 3.- El Tribunal de lo contencioso administrativo tiene por objeto dirimir las controversias de carácter administrativo y fiscal que se suscite entre la Administración Pública del Estado, los Municipios y Organismos Descentralizados con funciones de autoridad, y los particulares, así como las responsabilidades administrativas en que incurran los servidores públicos.

Cuando la propia ley o reglamento establece el mecanismo de defensa para interponer el recurso, no quiere decir que necesariamente tenga que agotarse este recurso para posteriormente, poder recurrir a la Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Así mismo, una vez recurrido ante el Tribunal no podrá interponerse ante

la autoridad administrativa a quien se le imputa la resolución, es decir, se restringe ese derecho.

Lo anterior se desprende del análisis del Artículo 43 de la Ley de Justicia administrativa del Estado de México, que a la letra dice:

Artículo 43.- Cuando las leyes o reglamentos establezcan algún recurso o medio de defensa, será optativo para el particular agotarlo o intentar directamente el juicio ante el tribunal; o bien, si está haciendo uso de dicho recurso o medio de defensa, previo desistimiento del mismo, podrá acudir al Tribunal dentro del término de ley. Ejercida la acción ante éste, se extinguirá el derecho para ocurrir a otro medio de defensa ordinario.

En el Estado de México la Ley Orgánica Municipal en su Título V, Capítulo Segundo, establece el derecho de los particulares a la interposición de recursos de revocación y de revisión, impugnando los actos o resoluciones que emitan o ejecuten las autoridades municipales.

De igual forma dicha ley invocada establece los requisitos que deben de observar los particulares promoventes para llevar a cabo la interposición de recursos:

Artículo 154.- Los actos, acuerdos o resoluciones que emitan o ejecuten las autoridades municipales, podrán ser impugnados por los

particulares mediante la interposición de los recursos de revocación y de revisión.

Artículo 155.- El recurso de revocación se interpondrá por el interesado dentro del plazo de quince días hábiles siguientes al de la notificación o ejecución del acto, acuerdo o resolución reclamado, de carácter no fiscal, ante la propia autoridad que lo haya dictado o realizado, la que deberá resolverlo en un plazo no mayor de quince días hábiles después de interpuesto el recurso.

Artículo 156.- Procede el recurso de revisión en contra de las resoluciones dictadas por las autoridades municipales, recaídas a los recursos de revocación. Se interpondrá ante el síndico, que conocerá y resolverá el recurso, excepto el instaurado en contra del Presidente Municipal que será resuelto por el Ayuntamiento. Los plazos para la interposición y resolución del recurso de revisión, serán los mismos que los del recurso de revocación.

Artículo 157.- Los recursos deberán promoverse en forma escrita, señalando lo siguiente:

I.- El nombre y domicilio del promovente;

II.- El, acto, acuerdo o resolución que se impugne;

III.- La violación que se estime se cometió a los derechos del promovente, expresando, en su caso, los agravios cometidos en su perjuicio;

IV.- Los hechos, en que funde su petición;

V.- Las pruebas, para demostrar los hechos.

Artículo 158.- La autoridad municipal que conozca de un recurso, al dictar su resolución, deberá tomar en cuenta las pruebas que acompañe el promovente al interponer el recurso, así como los argumentos o agravios que éste exponga.

Artículo 159.- En contra de la resolución que se dicte en el recurso administrativo, proceden los medios de defensa que establece la Ley de Justicia Administrativa del Estado.

12. REGLAMENTOS TIPO

Para la elaboración de los Reglamentos tipo, que propondré a continuación, tomaré como base la Legislación del Estado de México.

BANDO DE POLICIA Y BUEN GOBIERNO

(TIPO)

El Ayuntamiento Constitucional de (nombre completo) Estado de México, el C. (nombre) Presidente Municipal Constitucional, a sus habitantes hace saber:

Que en cumplimiento de lo dispuesto por los Artículos 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 142, 145 y 155 Fracción II, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, 160, 161, 162, 163, 164, 165 de la Ley orgánica Municipal en vigor, y de conformidad con la Sesión ordinaria de Cabildo del día (fecha), el H. Ayuntamiento ha tenido a bien expedir el siguiente:

BANDO MUNICIPAL DE POLICIA Y BUEN GOBIERNO**TITULO PRIMERO****DEL MUNICIPIO COMO ENTIDAD POLITICA Y JURIDICA****CAPITULO I****DISPOSICIONES GENERALES**

Artículo 1.- El Municipio Libre de (nombre) tiene personalidad jurídica y patrimonio propio, forma parte de la división territorial y organización política y administrativa del Estado de México, en los términos del Artículo 115 de la Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos, y por la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

Artículo 2.- Para su régimen interior, el Municipio de (nombre) se regirá por lo dispuesto en la Constitución General de la República, en la Constitución Política del Estado Libre y soberano de México en las leyes que de ellas emanen, así como por este Reglamento, los reglamentos que de él se deriven, circulares, disposiciones y avisos administrativos aprobados por el Ayuntamiento.

Artículo 3.- Las autoridades municipales tienen competencia plena sobre el territorio del Municipio, su población, así como sobre su

FALTA PAGINA

284.a la 287

Por su condición política, la población del Municipio se clasifica en los siguientes grupos: originarios, vecinos, ciudadanos y visitantes.

Artículo 13.- Son originarios del Municipio, quienes hayan nacido dentro de los límites de su territorio.

Artículo 14.- Son vecinos del Municipio:

I.- Quiénes tengan más de 6 meses de residir dentro del territorio del Municipio;

II.- Quiénes tengan menos de 6 meses de residir, pero que expresamente manifiesten ante la autoridad Municipal su deseo de adquirir la vecindad, debiendo acreditar por cualquier medio de pruebas, la existencia de su domicilio y ocupación.

Artículo 15.- Son derechos de los vecinos:

I.- Hacer uso de los servicios públicos que presta el Ayuntamiento;

II.- Impugnar, a través de los recursos prescritos por la ley, las decisiones del Ayuntamiento, del Presidente Municipal y de cualquier Autoridad Municipal;

III.- Los demás que les otorguen las disposiciones contenidas en las leyes Federales, Estatales y Reglamentos Municipales.

Artículo 16.- Son obligaciones de los vecinos del Municipio:

- I.- Respetar los mandatos de las autoridades legalmente constituidas; y cumplir con las Leyes, Reglamentos y disposiciones administrativas que de ellas emanen;
- II.- Contribuir al gasto público municipal conforme a las leyes respectivas;
- III.- Inscribirse en los padrones que determinen las leyes Federales, Estatales y Municipales, así como en sus Reglamentos; los varones, presentarse en edad militar ante la junta de reclutamiento municipal, en los términos que establece la Ley y Reglamentos del Servicio Militar Nacional;
- IV.- Prestar los servicios personales necesarios para garantizar la seguridad del Municipio, de las personas y su patrimonio;
- V.- Cumplir con el desempeño de las funciones declaradas obligatorias por la ley;
- VI.- Procurar la conservación y mejoramiento de los servicios públicos municipales;
- VII.- No alterar el orden público;

- VIII.- Participar con las autoridades en la preservación y mejoramiento de los elementos naturales que coadyuven a mantener el medio ambiente cumpliendo con las disposiciones que sean dictadas o que se dicten en la materia;
- IX.- Participar en la Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal, y en los Consejos Municipales de Protección Civil;
- X.- Hacer asistir con regularidad a sus hijos o pupilos menores de edad, en las escuelas públicas o privadas para obtener la educación primaria y secundaria;
- XI.- Inscribir en el registro civil todos los actos previstos por la ley;
- XII.- Proporcionar verazmente y sin demora, los informes y datos estadísticos y de cualquier otro género que le sean solicitados por las autoridades competentes;
- XIII.- Desempeñar los cargos para los que fueron elegidos, para integrar los Consejos de Participación ciudadana;
- XIV.- Cercar sus lotes baldíos y mantenerlos limpios, así como sus banquetas, evitando la insalubridad y el deterioro de la fisonomía urbana;

XV.- Todas las demás que les impongan las Leyes Federales, Estatales y Municipales, así como sus Reglamentos.

Artículo 16.- La vecindad del Municipio se pierde en los siguientes casos:

I.- Por renuncia expresa ante la Autoridad Municipal;

II.- Por cambio de domicilio o ausencia del territorio municipal por más de seis meses, excepto cuando se desempeñen comisiones de carácter oficial, o cargos de elección popular.

Artículo 17.- Son ciudadanos del Municipio aquellos quien además de tener la calidad de mexicanos, reúnan los requisitos que indican los Artículos 34 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que son: haber cumplido dieciocho años y tener un modo honesto de vivir; 27 de la Constitución política del Estado Libre y Soberano de México, y 14 de este Bando, y no encontrarse en los supuestos previstos por los Artículos 31 y 32 de la propia Constitución del Estado de México.

Artículo 18.- Son derechos de los ciudadanos del Municipio, además de los consignados en el Artículo 14 de este Bando, los siguientes:

I.- Votar y ser votados a los cargos de elección popular;

- II.- Ejercer su derecho de petición, de cualquier asunto;

- III.- Tener preferencia, en igualdad de circunstancias para el desempeño de cargos públicos, empleos, comisiones y para el otorgamiento de contratos y concesiones municipales;

- IV.- Asociarse libre y pacíficamente para tratar asuntos de orden social, político y económico del Municipio;

- V.- Ejercer la acción pública para denunciar cualquier acto, omisión o hecho que sea violatorio de la Constitución de la República, la Constitución del Estado, de las Leyes Federales y Estatales, del presente Bando, sus reglamentos y en general todas las disposiciones administrativas municipales;

- VI.- Los demás que establezcan las Leyes Federales, Estatales, Municipales, y sus Reglamentos;

Artículo 19.- Son obligaciones de los ciudadanos del Municipio además de las prescritas en el Artículo 15 de este Bando las siguientes:

- I.- Prestar los servicios personales necesarios para garantizar la seguridad y tranquilidad del Municipio, de las personas y su patrimonio;

- II.- Inscribirse en el padrón electoral;

III.- Votar en las elecciones populares;

IV.- Desempeñar las funciones que le son asignadas durante los procesos electorales;

IV. - Desempeñar los cargos de elección popular Federales, Estatales y Municipales;

V.- Desempeñar el cargo de Consejero Municipal;

VI.- Las demás que le impongan las Leyes Federales, Estatales Municipales, y sus Reglamentos.

TITULO CUARTO

DEL GOBIERNO MUNICIPAL, AUTORIDADES Y ORGANISMOS AUXILIARES DEL AYUNTAMIENTO

CAPITULO I

DE LAS AUTORIDADES MUNICIPALES

Artículo 20.- El Ayuntamiento es el órgano supremo y la autoridad máxima del gobierno municipal; se integra por el Presidente Municipal, un Síndico (o síndicos en su caso), y (tantos) Regidores.

Las atribuciones del H. Ayuntamiento de encuentran contenidas en los Artículos 115 De la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, del 142 al 154 de la Constitución del Estado Libre y soberano de México y 31 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, y son:

I.- Expedir y reformar el Bando Municipal, así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro del territorio del Municipio, que sean necesarios para su organización, prestación de los servicios públicos y, en general, para el cumplimiento de sus atribuciones;

II.- Celebrar convenios, cuando así fuese necesario, con las autoridades estatales competentes, en relación con la prestación de los servicios públicos a que se refiere el artículo 115 fracción III de la Constitución General, así como en lo referente a la administración de contribuciones fiscales;

III.- Proponer, ante la Legislatura Local, iniciativas de ley o decretos en materia municipal, en su caso, por conducto del Ejecutivo del Estado;

IV.- Proponer, en su caso, a la Legislatura local, por conducto del Ejecutivo, la creación de organismos municipales descentralizados para la prestación y operación, cuando proceda de los servicios públicos;

V.- Acordar la división territorial municipal en delegaciones, subdelegaciones, colonias, sectores y manzanas;

VI.- Acordar, en su caso, la categoría y denominación política que les corresponda a las localidades, conforme a la ley;

VII.- Convenir, contratar o concesionar, en términos de ley, la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos, con el Estado, con otros Municipios de la entidad o con particulares, recabando, cuando proceda, la autorización de la Legislatura del Estado;

VIII.- Concluir las obras iniciadas por administraciones anteriores y dar mantenimiento a la infraestructura e instalaciones de los servicios públicos municipales;

IX.- Crear las unidades administrativas necesarias para el adecuado funcionamiento de la administración pública municipal y para la eficaz prestación de los servicios públicos;

X.- Conocer los informes contables y financieros anuales dentro de los tres meses siguientes a la terminación del ejercicio presupuestal, que presentará el Tesorero con el visto bueno del Síndico;

XI.- Designar de entre sus miembros a los integrantes de las comisiones del Ayuntamiento; y de entre los habitantes del Municipio, los jefes de sector y de manzana;

XII.- Convocar a elección de los delegados y subdelegados municipales y de los miembros de los consejos de participación ciudadana;

XIII.- Solicitar al Ejecutivo del Estado la expropiación de bienes por causa de utilidad pública;

XIV.- Municipalizar los servicios públicos en términos de ley;

XV.- Aprobar en sesión de cabildo los movimientos registrados en el libro especial de bienes muebles e inmuebles;

XVI.- Acordar el destino o uso de los bienes inmuebles municipales;

XVII.- Nombrar y remover al secretario, tesorero, titulares de las unidades administrativas y de los órganos auxiliares, a propuesta del presidente municipal; para la designación de estos servidores públicos se preferirá en igualdad de circunstancias a los ciudadanos del Estado vecinos del Municipio;

XVIII.- Administrar su hacienda en términos de ley, y controlar a través del Presidente y Síndico la aplicación del presupuesto de egresos del Municipio;

XIX.- Aprobar su presupuesto de egresos;

XX.- Autorizar la contratación de empréstitos, en términos de la Ley de Deuda pública Municipal del Estado de México;

XXI.- Formular, aprobar y ejercer los planes de desarrollo municipal y los programas correspondientes;

XXII.- Dotar de servicios públicos a los habitantes del Municipio;

XXIII.- Preservar, conservar y restaurar el medio ambiente;

XXIV.- Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales y ecológicas; convenir con otras autoridades en el control y la vigilancia sobre la utilización del uso en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones privadas; planificar y regular de manera conjunta y coordinada el desarrollo de las localidades conurbadas;

XXV.- Construir o participar en empresas paramunicipales y fideicomisos;

XXVI.- Enajenar y dar en arrendamiento, usufructo o comodato los bienes del Municipio, previa autorización, en su caso, de la Legislatura del Estado;

XXVII.- Promover y apoyar los programas estatales y federales de capacitación y organización para el trabajo;

XXVIII.- Desafectar del servicio público los bienes municipales o cambiar el destino de los bienes inmuebles dedicados a un servicio público o de uso común;

XXIX.- Introducir métodos y procedimientos en la selección y desarrollo del personal de las áreas encargadas de los principales servicios públicos, que propicien la institucionalización del servicio público;

XXX.- Sujetar a sus trabajadores al régimen de seguridad social establecido en el estado;

XXXI.- Formular programas de organización y participación social, que permitan una mayor cooperación entre autoridades y habitantes del Municipio;

XXXII.- Elaborar y poner en ejercicio programas de financiamiento de los servicios públicos municipales, para ampliar su cobertura y mejorar su prestación;

XXXIII.- Coadyuvar en la ejecución de los planes y programas federales y estatales;

XXXIV.- Publicar por lo menos una vez al año la "Gaceta Municipal" como órgano oficial para la publicación de los acuerdos de carácter general tomados por el Ayuntamiento y de otros asuntos de interés público;

XXXV.- Organizar y promover la instrucción cívica que mantenga a los ciudadanos en conocimiento del ejercicio de sus derechos;

XXXVI.- Nombrar al cronista municipal para el registro escrito del acontecer histórico local, que preserve y fomente la identidad de los pobladores con El Municipio y con el Estado y que supervise el archivo de los documentos históricos municipales;

XXXVII.- Promover en la esfera de su competencia lo necesario para el mejor desempeño de sus funciones;

XXXVIII.- Las demás que le señalen otras disposiciones legales.

Artículo 21.- El Presidente Municipal tiene las atribuciones que indican el Artículo 155 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, 48 de la Ley Orgánica Municipal del Estado, siendo las siguientes:

I.- Presidir y dirigir las secciones del Ayuntamiento;

- II.- Ejecutar los acuerdos del Ayuntamiento e informar su cumplimiento;
- III.- Promulgar y publicar en la Gaceta Municipal, el Bando Municipal, y ordenar la difusión de las normas de carácter general y reglamentos aprobados por el Ayuntamiento;
- IV.- Asumir la representación jurídica del Municipio, en los casos previstos por la ley;
- V.- Convocar a sesiones ordinarias y extraordinarias a los integrantes del Ayuntamiento;
- VI.- Proponer al Ayuntamiento los nombramientos de Secretario Tesorero y titulares de las dependencias y organismos auxiliares de la administración pública municipal;
- VII.- Presidir las comisiones que le asigne la ley o el Ayuntamiento;
- VIII. Contratar y concertar en representación del Ayuntamiento, y previo acuerdo de éste, la realización de obras y la prestación de servicios públicos, por terceros o con el concurso del Estado o de otros ayuntamientos;

- IX.- Verificar que la recaudación de las contribuciones y demás ingresos propios del Municipio se realice conforme a las disposiciones legales aplicables;
- X.- Vigilar la correcta inversión de los fondos públicos;
- XI.- Supervisar la administración, registro, control uso, mantenimiento y conservación adecuados de los bienes del Municipio;
- XII.- Tener bajo su mando los cuerpos de seguridad pública, tránsito y bomberos municipales, en los términos del capítulo octavo, del Título Cuarto de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México;
- XIII.- Vigilar que se integren y funcionen en forma legal las dependencias, unidades administrativas y organismos desconcentrados o descentralizados y fideicomisos que formen parte de la estructura administrativa;
- XIV.- Vigilar que se integren y funcionen los Consejos de Participación Ciudadana Municipal y otros órganos de los que formen parte representantes de los vecinos;
- XV.- Informar, por escrito, al Ayuntamiento, el quince de diciembre de cada año, en sesión solemne de Cabildo, del estado que guarda la administración municipal y de las

labores realizadas durante el ejercicio;

XVI.- Cumplir y hacer cumplir dentro de su competencia, las disposiciones contenidas en las leyes y reglamentos federales, estatales y municipales, así como aplicar, a los infractores de las sanciones correspondientes o remitirlos, en su caso, a las autoridades correspondientes;

XVII.- Promover el patriotismo, la conciencia cívica, las identidades nacional, estatal y municipal; el aprecio a los más altos valores de la República, el Estado y el Municipio, con la celebración de eventos, ceremonias y en general todas las actividades colectivas que contribuyan a estos propósitos, en especial el puntual cumplimiento del calendario cívico oficial;

XVIII.- Las demás que le confieran la ley u otros ordenamientos.

Artículo 22.- El Síndico (o síndicos) Municipal tendrá a su cargo la procuración y defensa de los derechos e intereses del Municipio, en especial los de carácter patrimonial y la función de contraloría interna, que ejercerá conjuntamente con el órgano de control y evaluación que, para tal efecto, se establezca; las atribuciones del Síndico se encuentran contenidas en el Artículo 53 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, y son las siguientes:

- I.- Procurar, defender y promover los derechos e intereses municipales; representar jurídicamente al Ayuntamiento en los litigios en que éste fuera parte, y en la gestión de los negocios de la Hacienda municipal;
- II.- Revisar y firmar los cortes de caja de la Tesorería Municipal;
- III.- Cuidar que la aplicación de los gastos se hagan llenando todos los requisitos legales y conforme al presupuesto respectivo;
- IV.- Vigilar que las multas que impongan las autoridades municipales ingresen a la Tesorería, previo comprobante respectivo;
- V.- Asistir a las visitas de inspección que realice la Contaduría General de Glosa a la Tesorería e informar de los resultados al Ayuntamiento;
- VI.- Hacer que, oportunamente, se remitan a la Contaduría General de Glosa de la Legislatura del Estado las cuentas de la tesorería municipal y remitir copia del resumen financiero a los miembros del Ayuntamiento;
- VII.- Intervenir en la formación del inventario general de los bienes muebles e inmuebles propiedad del

Municipio, haciendo que se inscriban en el libro especial, con expresión de sus valores y de todas las características de identificación, así como el uso y destino de los mismos;

VIII.- Regularizar la propiedad de los bienes inmuebles municipales;

IX.- Inscribir los bienes inmuebles municipales en el Registro Público de la Propiedad;

X.- Vigilar que los responsables de las comisarías, observen las disposiciones legales en cuanto a las garantías que asisten a los detenidos;

XI.- Participar en los remates públicos en los que tenga interés el Municipio, para que se finquen al mejor postor y se guarden los términos y disposiciones prevenidos en las leyes respectivas;

XII.- Verificar que los remates públicos, se realicen en los términos de las leyes respectivas;

XIII.- Verificar que los funcionarios y empleados del Municipio, cumplan con hacer la manifestación de bienes que preve la Ley de Responsabilidades para los Servidores Públicos del Estado y Municipios;

XIV.- Admitir, tramitar y resolver los recursos administrativos que sean de su competencia;

XV.- Revisar las relaciones de rezago para que sean liquidados;

XVI.- Las demás que le señalen las disposiciones aplicables;

Artículo 23.- Las atribuciones de los Regidores están contenidas en el Artículo 55 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, son las siguientes:

I.- Asistir puntualmente a las sesiones que celebre el Ayuntamiento;

II.- Suplir al Presidente Municipal en sus faltas temporales, en los términos establecidos por la ley;

III.- Vigilar y atender el sector de la administración municipal que les sea encomendado por el Ayuntamiento;

IV.- Participar responsablemente en las comisiones conferidas por el Ayuntamiento y aquellas que le designe en forma concreta el Presidente Municipal;

V.- Proponer al Ayuntamiento, alternativas de solución para la debida atención de los diferentes sectores de la administración municipal;

VI.- Proponer la participación ciudadana en apoyo a los programas que formule y apruebe el Ayuntamiento;

VII.- Las demás que les otorgue esta ley y otras disposiciones aplicables.

Artículo 24.- Son atribuciones de la Autoridad Municipal, vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias del Gobierno Municipal, calificar las infracciones y aplicar las sanciones correspondientes; determinar y establecer las políticas generales tendientes a prevenir la prostitución, la drogadicción, el alcoholismo, la vagancia, y en general, todas las conductas que deterioren la convivencia social; otorgar, revalidar o cancelar las licencias y los permisos en los términos de las disposiciones reglamentarias correspondientes, así como reglamentar el horario del comercio, de la industria y de cualquier actividad que se realice dentro del territorio del Municipio.

CAPITULO II
DE LAS DEPENDENCIAS ADMINISTRATIVAS MUNICIPALES

Artículo 25.- Para el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios administrativos, el H. Ayuntamiento se auxiliará de directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento a los cuales se les denominará funcionarios, que sean necesarios para la atención de las siguientes dependencias:

- 1.- SECRETARIA MUNICIPAL;
- 2.- TESORERIA MUNICIPAL;
- 3.- DIRECCION DE ADMINISTRACION;
- 4.- DIRECCION DE DESARROLLO URBANO;
- 5.- DIRECCION DE OBRAS PUBLICAS;
- 6.- DIRECCION DE SERVICIOS PUBLICOS;
- 7.- DIRECCION DE DESARROLLO ECONOMICO Y BIENESTAR SOCIAL;
- 8.- DIRECCION DE SEGURIDAD PUBLICA Y TRANSITO MUNICIPAL;
- 9.- CONTRALORIA INTERNA MUNICIPAL;

10.- PROCURADURIA SOCIAL MUNICIPAL;

11.- LAS DEMAS QUE EL H. AYUNTAMIENTO DECIDA CREAR PARA LA MEJOR ORGANIZACION Y ADMINISTRACION Y EFICIENTE PRESTACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS.

Artículo 26.- Los titulares de cada una de las dependencias serán designados por el H. Ayuntamiento, a propuesta del Presidente Municipal de conformidad con lo previsto en el Artículo 86 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

Artículo 27.- Cada una de las dependencias ejecutará sus actividades en forma programada, con base en las políticas y prioridades que, para el logro de sus objetivos y metas, estén contempladas en el Plan y Programa de Gobierno que sea establecido por el Presidente Municipal; sus atribuciones y funcionamiento serán las establecidas en la Ley Orgánica Municipal, y en el Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal.

CAPITULO III

DE LAS AUTORIDADES Y ORGANOS AUXILIARES DEL AYUNTAMIENTO

Artículo 28.- Para los efectos de este Bando, se consideran Autoridades auxiliares del Municipio, las siguientes:

- 1.- DELEGADOS;
- 2.- SUBDELEGADOS;
- 3.- JEFES DE SECTOR O SECCION;
- 4.- JEFES DE MANZANA;

Artículo 29.- La elección, funcionamiento y atribuciones de las Autoridades Auxiliares se apegarán a las bases y requisitos establecidos por los Artículos 57 al 85 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México y los Reglamentos Municipales que para tal efecto se instrumenten.

CAPITULO IV DEL REGISTRO CIVIL

Artículo 30.- Dentro del territorio del Municipio funcionarán Oficialías del Registro Civil, cuyas responsabilidades, relacionadas con el estado civil de las personas, se encuentran contenidas en las Leyes y Reglamentos de la materia.

TITULO QUINTO**CAPITULO I****DE LOS SERVICIOS PUBLICOS**

Artículo 31.- El H. Ayuntamiento a través de la Dirección de Servicios Públicos Municipales, tendrá a su cargo la planeación, administración, evaluación y control de los servicios públicos que requiera la población del Municipio.

Conforme a lo dispuesto en el Artículo 115 Fracción III de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, así como en el Artículo 125 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, los servicios que el Municipio prestará son:

- 1.- Agua potable, suministro y abastecimiento;
- 2.- Drenaje, alcantarillado, pavimentación y bacheo;
- 3.- Limpia, recolección y transporte de basura;
- 4.- Alumbrado Público;
- 5.- Rastros;
- 6.- Panteones;
- 7.- Mercados y centros de abasto;
- 8.- Calles, Parques y jardines su embellecimiento y cuidado;
- 9.- Seguridad pública y tránsito.
- 10.- Los demás que sean requeridos y declarados por el H. Ayuntamiento, estableciendo, para ello, las disposiciones reglamentarias, que contengan las modalidades, requisitos y

condiciones a las cuales deberán de sujetarse los usuarios de dichos servicios.

Artículo 32.- El Ayuntamiento de (nombre) tiene la atribución de concesionar los servicios públicos con excepción del de Seguridad Pública, a personas físicas o morales, con fundamento en el Artículo 126 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, para tal efecto se observarán las bases y requisitos contenidos en los artículos 128 al 131 del mismo ordenamiento.

Asimismo, el Ayuntamiento podrá revocar las concesiones otorgadas por las causas indicadas en el Artículo 132 del ordenamiento legal antes invocado, y son las siguientes:

I.- Se constate que el servicio se presta en forma distinta a los términos de la concesión;

II.- No se cumpla con las obligaciones que deriven de la concesión o se preste irregularmente el servicio concesionado;

III.- Se constate que el concesionario no conserva los bienes e instalaciones en buen estado de operación, o cuando éstos sufran deterioro por negligencia imputable a aquél, con perjuicio para la prestación eficaz del servicio;

IV.- El concesionario pierda capacidad o carezca de los elementos materiales o técnicos para la prestación del servicio;

V.- Por cualquier otra causa, el concesionario contravenga las disposiciones aplicables.

Artículo 33.- El Ayuntamiento de (nombre) podrá municipalizar los servicios públicos en poder de los particulares con fundamento en los Artículos 31 fracción XIV y 138 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, que son siguientes casos:

I.- Cuando la prestación del servicio, sea irregular o deficiente;

II.- Cuando se causen perjuicios, graves, a la colectividad;

III.- Cuando así lo requiera el interés público.

Para la municipalización de los servicios públicos se observarán los procedimientos indicados en los Artículos 139 al 141 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

Artículo 34.- Las formas que se requieren para la prestación de los servicios públicos municipales pueden ser modificadas cuando en interés de la comunidad así lo requiera, previo acuerdo del Ayuntamiento.

CAPITULO II
DE LAS OBRAS PUBLICAS

Artículo 35.- Con fundamento en lo dispuesto por el Artículo 31 fracción VII, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, el H. Ayuntamiento esta facultado para celebrar contratos de obras públicas dentro del territorio municipal, las cuales se sujetarán a las bases establecidas en la Ley de Obras Públicas del Estado de México y reglamentos en la materia.

TITULO SEXTO

DEL DESARROLLO URBANO
CAPITULO UNICO

Artículo 36.- El H. Ayuntamiento, con arreglo a la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México, así como en cumplimiento de los planes Federales, Estatales y Municipales relativos al desarrollo urbano, enfocará su atención, principalmente a factores que propicien la armonía, la salud y el equilibrio de las localidades y de sus habitantes, cuidando siempre aspectos de equipamiento, servicios, zonas verdes y vialidad, así como la tenencia de la tierra.

TITULO SEPTIMO
DE LAS FINANZAS PUBLICAS DEL MUNICIPIO
CAPITULO I
DEL PATRIMONIO DEL MUNICIPIO

Artículo 37.- El Municipio (nombre) está investido de personalidad jurídica y cuenta con patrimonio propio, conforme a lo establecido en el Artículo 115 Fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por tanto, tiene la plena capacidad de goce y de ejercicio, para adquirir, usar, disfrutar, administrar y disponer de los bienes y derechos que constituyen su patrimonio, acatando para tal efecto lo dispuesto en el Capítulo Cuarto de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

Artículo 38.- Corresponde al Ayuntamiento la administración del patrimonio municipal, para lo cual establecerá las acciones necesarios para la conservación y mantenimiento de los bienes muebles e inmuebles municipales;

De conformidad con los términos establecidos en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México en su Artículo 91, Fracción XI, el Secretario de Ayuntamiento con la intervención del Síndico llevará el inventario de los bienes muebles e inmuebles propiedad de Municipio

CAPITULO II**DE LOS INGRESOS DEL MUNICIPIO**

Artículo 39.- El Municipio de (nombre) está facultado para captar su ingreso conforme a lo dispuesto por el Artículo 115, Fracción IV, de la Constitución General de la República.

Para el ejercicio fiscal (año) los ingresos del Municipio se integrarán de acuerdo con lo establecido por el Artículo 1º de la Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México, el cual señala que la Hacienda Pública Municipal percibirá durante dicho ejercicio fiscal, los impuestos, derechos, aportaciones de mejoras, productos, aprovechamientos, ingresos municipales derivados de gravámenes y fondos Federales y Estatales repartibles e ingresos derivados de financiamientos.

CAPITULO III**DE LAS ADQUISICIONES Y COMPRAS DE
BIENES Y SERVICIOS**

Artículo 40.- El H. Ayuntamiento (nombre) a través de la Dirección de administración, con sujeción al Presupuesto de Egresos, comprará los bienes y servicios que sean necesarios para la prestación,

conservación y administración de las obras públicas y de los servicios que debe prestar a los habitantes del Municipio.

CAPITULO IV DE LA CONTRALORIA INTERNA

Artículo 41.- El H. Ayuntamiento de (Nombre) en cumplimiento por lo establecido en los Artículos 110, 111 y 112 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, establecerá una dependencia llamada Contraloría Municipal, designando para ello al titular al cual se le denominará Contralor; tendrá como objeto promover el funcionamiento armónico y ordenado de las Dependencias que integran la Administración Pública Municipal, con la finalidad de dar seguimiento y control a los programas y metas establecidas, para garantizar la racionalidad, probidad y eficiencia del manejo de los recursos presupuestales.

Artículo 42.- El órgano de Contraloría Interna Municipal, tendrá las siguientes funciones:

I.- Planear, programar, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación municipal;

II.- Fiscalizar el ingreso y ejercicio del gasto público municipal y su congruencia con el Presupuesto de Egresos;

III.- Aplicar las normas y criterios en materia de control y evaluación;

IV.- Asesorar a los órganos de control interno de los organismos auxiliares y fideicomisos de la Administración Pública Municipal;

V.- Establecer las bases generales para la realización de auditorías e inspecciones;

VI.- Vigilar que los recursos federales y estatales asignados al Ayuntamiento se apliquen en los términos estipulados en las leyes, los reglamentos y los convenios respectivos;

VII.- Vigilar el cumplimiento de las obligaciones de proveedores y contratistas de la administración pública municipal;

VIII.- Coordinarse con la Contaduría General de Glosa y la Contraloría del Poder Legislativo y con la Secretaría de la Contraloría del Estado, para el cumplimiento de sus funciones;

IX.- Designar a los auditores externos y proponer al Ayuntamiento, en su caso, a los Comisarios de los organismos auxiliares.

X.- Establecer y operar un sistema de atención de quejas denuncias y sugerencias;

XI.- Realizar auditorías y evaluaciones e informar del resultado de las mismas, al Ayuntamiento;

XII.- Participar en la entrega y recepción de las unidades administrativas de las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos del Municipio;

XIII.- Dictaminar los estados financieros de la Tesorería Municipal y verificar que se remitan los informes correspondientes a la Contaduría General de Glosa;

XIV.- Vigilar que los ingresos municipales se enteren a la tesorería municipal, conforme a los procedimientos contables y disposiciones legales aplicables;

XV.- Participar en la elaboración y actualización del inventario general de los bienes muebles e inmuebles propiedad del Municipio, que expresará las características de identificación y destino de los mismos;

XVI.- Verificar que los servidores públicos municipales cumplan con la obligación de presentar oportunamente la manifestación de bienes, en términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México;

XVII.- Las demás que le señalen las disposiciones relativas.

CAPITULO OCTAVO
DEL DESARROLLO ECONOMICO Y BIENESTAR SOCIAL

CAPITULO I
DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 43.- Es prioridad del Ayuntamiento de (nombre) el establecer las bases necesarias para la integración y funcionamiento de los programas tendientes a lograr un mejor desarrollo económico, cultural y social de los habitantes del Municipio.

CAPITULO II
DE LA COMISION PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL

Artículo 44.- Para el desarrollo, aplicación y seguimiento de los programas, mencionados en el Artículo anterior el Presidente Municipal convocara para formar la Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal, a ciudadanos distinguidos del Municipio, representativos de los sectores público, social, y privado, así como de las organizaciones sociales del Municipio y miembros de los Consejos de Participación Ciudadana.

Son objetivos de dicha Comisión, los siguientes:

I.- Asegurar la participación activa de la sociedad en los asuntos del gobierno municipal;

II.- Fortalecer la democracia en base al mejor desarrollo social, cultural, económico y político de los habitantes del Municipio;

III.- Fortalecer la comunicación entre el Gobierno Municipal y la comunidad, en forma permanente y eficaz;

IV.- La programación racional y progresiva de los recursos del Municipio;

IV.- En general, procurar la superación económica, cultural y el bienestar social de la población del Municipio.

Artículo 45.- La Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal tendrá las atribuciones que señala el Artículo 83 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, que son las siguientes:

I.- Proponer al Ayuntamiento los mecanismos, instrumentos o acciones para la formulación, control y evaluación del Plan de Desarrollo Municipal;

II.- Consolidar un proceso permanente y participativo de planeación orientado a resolver los problemas municipales;

III.- Formular recomendaciones para mejorar la administración municipal y la prestación de los servicios públicos;

IV.- Realizar estudios y captar la información necesaria para cumplir con las encomiendas contenidas en las fracciones anteriores;

V.- Gestionar la expedición de reglamentos o disposiciones administrativas que regulen el funcionamiento de los programas que integre el Plan de Desarrollo Municipal;

VI.- Comparecer ante el Cabildo cuando éste lo solicite, o cuando la Comisión lo estime conveniente;

VII.- Proponer, previo estudio, a las autoridades municipales, la realización de obras o la creación de nuevos servicios públicos o el mejoramiento de los ya existentes mediante el sistema de cooperación y, en su oportunidad, promover la misma;

VIII.- Desahogar las consultas que en materia de creación y establecimiento de nuevos asentamientos humanos, dentro del Municipio, les turne el Ayuntamiento;

IX.- Formar subcomisiones en estudio para asuntos determinados;

X.- Proponer al Cabildo su Reglamento Interior.

TITULO NOVENO

CAPITULO I

**DE LA PROTECCION ECOLOGICA Y
MEJORAMIENTO DEL MEDIO AMBIENTE**

Artículo 46.- En materia de protección ecológica y mejoramiento del medio ambiente, corresponde al Ayuntamiento de acuerdo con el artículo 5º de la Ley de Protección al Ambiente del Estado de México, lo siguiente:

I.- Proteger el ambiente dentro de la jurisdicción territorial del Municipio coordinando sus acciones con el Estado o la Federación, en los casos de jurisdicción estatal o federal, tomando en cuenta la legislación en vigor;

II.- Formular la política y los Criterios Ambientales Particulares del Municipio;

III.- Ejecutar el Programa Municipal de Protección al Ambiente, en congruencia con el Programa Estatal;

IV.- Planear, ejecutar y evaluar las acciones de Reordenamiento Ambiental Municipal;

V.- Planear y controlar la contaminación de la atmósfera, generada por fuentes que no sean de jurisdicción Estatal o Federal;

VI.- Incorporar en las licencias municipales de construcción que se refieran a obras o actividades que produzcan impacto o riesgo ambientales significativos, los resultados del dictamen que al efecto emitan las autoridades competentes;

VII.- Prevenir y controlar la contaminación de las aguas que tengan asignadas o concesionadas para la prestación de servicios públicos y de las que se descarguen en los sistemas de drenaje y alcantarillado de los centros de población;

VIII.- Prevenir y controlar la contaminación originada por ruidos vibraciones, energía térmica y energía lumínica perjudiciales al ambiente, salvo en las zonas o en los casos de fuentes emisoras de jurisdicción Estatal o Federal;

IX.- Prevenir y controlar la contaminación originada por vapores, gases y olores perjudiciales al ambiente; cuando las fuentes contaminantes se encuentren dentro del territorio del Municipio. En los casos en que las fuentes sean de jurisdicción Federal o Estatal, se deberá actuar conviniendo acciones con el Estado o dando aviso al Estado o la Federación;

X.- Regular y controlar el manejo de los residuos sólidos municipales;

XI.- Proteger el ambiente de los centros de población de los efectos negativos derivados de los servicios públicos municipales;

XII.- Prevenir y controlar contingencias ambientales, cuando la magnitud o gravedad de la alteración al medio ambiente no rebasen el territorio del Municipio o se haga necesaria la acción del Estado o de la Federación; sin perjuicio de tomar las medidas inmediatas que sean necesarias;

XIII.- Participar en el establecimiento y vigilancia de las Areas Naturales del Municipio que requieren ser preservadas;

XIV.- Establecer las medidas necesarias e imponer las sanciones correspondientes por infracciones a esta Ley, en el ámbito de su competencia;

XV.- Fomentar la capacitación y formación de técnicos para el logro de los objetivos de la presente ley;

XVI.- Organizar la participación social en los programas de protección al ambiente;

XVII.- Crear, reglamentar y organizar órganos colegiados de participación ciudadana para concertar, recomendar y colaborar en las acciones de protección al ambiente;

XVIII.- Promover el establecimiento de estímulos a la población que desarrolle actividades de protección al ambiente;

XIX.- Participar con las autoridades Estatales en materia de protección al ambiente, o a través de éstas, con las Federales, o de otras entidades federativas;

XX.- Concertar convenios intermunicipales en los casos en que las fuentes contaminantes, los programas o acciones de protección, restauración o conservación comprendan dos o más Municipios, dando intervención a la autoridad estatal correspondiente;

XXI.- Integrar un sistema de información, que cuente con inventarios de fuentes contaminantes en su jurisdicción;

XXII.- Celebrar convenios de coordinación dentro del ámbito de su competencia con el Estado, para la realización de acciones que procuren la protección y mejoramiento del ambiente;

XXIII.- Hacer cumplir esta Ley, sus reglamentos y demás ordenamientos aplicables:

Artículo 47.- La Autoridad Municipal integrará la Comisión para la Protección Ecológica y el Mejoramiento del Medio Ambiente la cual desarrollará programas tendientes a mejorar la calidad de agua de la red de abastecimiento y tanques de almacenamiento, del agua para consumo humano; de los alimentos, del aire, del suelo y subsuelo, de

las aguas residuales, así como de las áreas cuyo grado de contaminación se considera peligrosa para la salud pública, y los ecosistemas en general, también la disposición final de desechos sólidos.

Artículo 48.- El H. Ayuntamiento con base en el artículo 5º de la Ley de Protección al Ambiente, realizará la inspección y vigilancia que considere necesarias para el cumplimiento de la misma y sus Reglamentos.

Artículo 49.- las violaciones a lo dispuesto en este Bando Municipal y sus Reglamentos relativos a la prevención y control de la contaminación del ambiente, constituyen infracción y serán sancionadas, con independencia de los que determinen las leyes Federales y Estatales.

CAPITULO II

DE LA SALUD PUBLICA

Artículo 50.- El H. Ayuntamiento expedirá las disposiciones necesarias para la conservación y mejoramiento de la Salud Pública del Municipio.

Artículo 51.- Es obligación de los habitantes de Municipio de (nombre), tener limpias las banquetas y el arroyo de las calles que se encuentren frente a sus casas o comercios, depositar la basura en

los camiones de limpia; así como los predios baldío, deberán ser conservados sin basura, piedras, cascajo o hierbas que provoquen insalubridad y mal aspecto.

Cuando los particulares no cumplan con este precepto después de dos requerimientos o multa, el Ayuntamiento podrá efectuar la limpieza de los predios, quedando a cargo del propietario del mismo, cubrir a la Tesorería Municipal el costo que la misma hubiera representado, independientemente de la sanción que se le imponga.

Artículo 52.- Los comerciantes en general tienen la obligación de asear debidamente sus locales antes de expender sus mercancías, además de conservarlos limpios durante y después de la venta, recogiendo y almacenando la basura o desperdicios de cualquier índole, en recipientes y lugares adecuados, los que deberán depositar personalmente en el basurero municipal.

Artículo 53.- Todas las actividades tanto industriales, comerciales y de prestación de servicios que se desarrollen dentro del territorio municipal, deberán observar las normas establecidas en la Ley General de Salud, la Ley de Salud del Estado de México y sus Reglamento.

De igual forma todos los habitantes del Municipio de (nombre), están obligados a observar las Normas de Salud, y a colaborar con las Autoridades Federales, Estatales y Municipales competentes, en las

acciones que realicen a efecto de mejorar las condiciones de Salud dentro del Municipio.

TITULO DECIMO

ACTIVIDADES INDUSTRIALES, COMERCIALES Y DE SERVICIOS A CARGO DE LOS PARTICULARES

CAPITULO I

DEL FUNCIONAMIENTO DE LOS ESTABLECIMIENTOS

Artículo 54.- El H. Ayuntamiento de (nombre), con fundamento en los términos de los Artículos 115 de la Constitución Federal, 143 de la Constitución del Estado de México. 31 Fracción I de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, establece que para el desarrollo de las actividades comerciales, industriales y de prestación de servicios requieren de autorización expresa de la Autoridad Municipal, estableciendo para ello los requisitos y restricciones que considere adecuados, tanto en el presente Bando como en los Reglamentos Municipales que en la materia sean elaborados.

Artículo 55.- Para los efectos de este Bando, se consideran:

I.- Establecimientos comerciales; cualquier expendio, local, agencia, oficina o instalación donde se realicen parcial o totalmente actos de comercio. Quedan comprendidos, dentro de este concepto, los

puestos fijos y semifijos y los vendedores ambulantes, cuyo funcionamiento requiera de autorización;

II.- Establecimientos industriales. el lugar o instalaciones donde se desarrollen actividades de producción, procesamiento, transformación, extracción o distribución de bienes:

III.- Establecimientos de prestación de servicios, las oficinas, talleres, agencias o cualquier otro local o instalación donde se desarrollen actividades de reparación, contratación transporte, hospedaje, alquiler, confecciones u otros similares. Quedan comprendidos dentro de estos establecimientos los centros de capacitación, las escuelas y las academias particulares, así como los gimnasios o locales particulares donde se impartan disciplinas de danza, baile, o cualquier deporte que requiera de instalaciones especiales.

Artículo 56.- El ejercicio de las actividades a que se refiere este Capítulo, se sujetarán a los horarios y condiciones determinadas por este Bando y Reglamentos aplicables.

Artículo 57.- Los particulares no podrán realizar actividades comerciales, industriales o de prestación de servicios diferentes a las autorizadas por la Autoridad Municipal.

Artículo 58.- El ejercicio del comercio en la vía pública requiere de autorización del H. Ayuntamiento y sólo podrá realizarse en las zonas y bajo las condiciones que el Reglamento respectivo establezca.

Artículo 59.- Las autorizaciones o permisos del H. Ayuntamiento, no podrán transferirse o cederse sin el consentimiento expreso de la Autoridad Municipal competente.

Artículo 60.- Los particulares que obtengan la autorización del H. Ayuntamiento para desarrollar actividades comerciales, industriales o de prestación de servicios, deberán integrar a la Tesorería Municipal el Impuesto sobre Radicación, sujetándose a los términos establecidos por los Artículos 83 Bis-C al 83 Bis-L de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de México.

Los comerciantes que estén autorizados por el H. Ayuntamiento para realizar actividades comerciales en la vía pública, mercados públicos, sean fijos, semifijos o ambulantes, integraran a la Tesorería Municipal los derechos correspondientes, en los términos de los Artículos 109 al 111. de la Ley de Hacienda Municipal.

CAPITULO II

ESPECTACULOS Y DIVERSIONES PUBLICOS

Artículo 61.- Se consideran espectáculos públicos, a todos aquellos actos o eventos que se originen con el fin de que asista el

público, gratuita u onerosamente por su ingreso, pudiendo ser éstos culturales, deportivos, recreativos, artísticos y similares.

Artículo 62.- Los espectáculos y diversiones con carácter público de toda índole, deberán contar con los permisos correspondientes que expida la Autoridad Municipal, su funcionamiento se sujetarán a las disposiciones dispuestas por este Bando y Reglamentos Municipales, Ley de Salud del Estado de México y demás Leyes Federales y Estatales de la materia.

Artículo 63.- La falta de autorización, licencia o permiso para desarrollar las actividades mencionadas en este capítulo, serán sancionadas por la Autoridad Municipal, en los términos de la Ley Orgánica Municipal, del presente Bando y demás disposiciones legales y Reglamentos de la materia.

CAPITULO III

DE LAS OBRAS PRIVADAS

Artículo 64.- La construcción o reparación total o parcial de obras, bardas, techos o paredes, deberá estar autorizada por el H. Ayuntamiento, a través de la Dirección de Desarrollo Urbano, mediante la expedición de las licencia o permiso respectivo, para lo cual las personas que deseen realizar cualquier tipo de obras, deberán sujetarse a las disposiciones establecidas en los ordenamientos Estatales y Municipales aplicables en las materia.

CAPITULO IV**PROCEDIMIENTO DE CANCELACION DE AUTORIZACIONES**

Artículo 65.- Con fundamento en lo establecido en el Artículo 166 Fracción III, de la Ley Orgánica Municipal, el H. Ayuntamiento podrá decretar la suspensión temporal o cancelación de autorizaciones, permisos o licencias expedidas por éste, cuando el desarrollo de las actividades autorizadas sean violatorias a las leyes Federales, Estatales, este Bando y Reglamentos en la materia.

Artículo 66.- El H. Ayuntamiento a través de la Dependencia que determine el Reglamento Orgánico de las Administración Pública Municipal, ejercerá las funciones de inspección, vigilancia y aplicación de las sanciones legales y reglamentarias, de expedición de autorizaciones, permisos o licencias de funcionamiento de los establecimientos dedicados a actividades comerciales, industriales, de prestación de servicio, de comercio en la vía pública, espectáculos y diversiones públicas, así como construcciones y obras privadas, con las facultades y limitaciones que sean establecidas para tal efecto.

CAPITULO V**DE LAS RESTRICCIONES A LA ACTIVIDAD
DE LOS PARTICULARES**

Artículo 67.- Todas las actividades realizadas por los particulares que habiten o visiten el Municipio de (nombre), así como los que desarrollen actividades industriales comerciales y de servicios, estarán reguladas por las disposiciones siguientes, expresadas de manera enunciativa no limitativa;

Queda estrictamente prohibido a todas las personas:

I.- Depositar basura en la vía pública, terrenos baldíos o cualquier otro lugar que no este destinado para ese fin;

II.- Desarrollar cualquier actividad que ocasione daños a la salud, al medio ambiente o al patrimonio de las personas;

III.- Dar uso indebido o desperdiciar el agua potable destinada a cualquiera de sus usos;

IV.- Ingerir bebidas embriagantes en la vía pública y lugares de uso común;

V.- La práctica de juegos de azar en la vía pública, plazas o lugares públicos, con monedas, naipes, dados o cualquier otro objeto análogo;

VI.- Provocar ruidos o vibraciones por el desarrollo de cualquier actividad, por el uso de vehículos, o aparatos de sonido que afecten a los vecinos;

VII.- Escandalizar en la vía pública y lugares de uso común;

VIII.- Colocar propaganda o carteles en edificios públicos, escuelas, monumentos, postes, puentes, kioscos, bardas, jardines, fachadas de casas habitación y en cualquier otro lugar que las Autoridades señalen;

IX.- Satisfacer cualquier necesidad fisiológica o realizar acciones que ofendan el pudor, la decencia y las buenas costumbres de los demás;

X.- Incurrir en faltas hacia las Autoridades Federales, Estatales y Municipales.

TITULO DECIMO PRIMERO**DE LA SEGURIDAD PUBLICA, CONSEJO DE PROTECCION CIVIL
Y ADMINISTRACION DE JUSTICIA MUNICIPAL****CAPITULO I**

Artículo 68.- En el Municipio de (nombre) son cuerpos de seguridad: la policía Preventiva Municipal, el Heroico Cuerpo de Bomberos, Tránsito Municipal, y organizaciones de Prevención, Rescate y Auxilio que sean integradas por el Consejo Municipal de Protección Civil, de acuerdo a lo establecido en el Artículo 81 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, cuyo jefe inmediato será el Presidente Municipal, quien ejercerá el mando a través de un Comandante quien será el director de Seguridad Pública Municipal.

Artículo 69.- Con apego a lo establecido en los Artículos 142 al 144 de la Ley Orgánica Municipal, los cuerpos de seguridad pública y tránsito tendrán las siguientes funciones:

a) Policía Preventiva Municipal:

I.- Vigilar la seguridad pública;

II.- Proteger los derechos, propiedades o posesiones de las personas dentro del territorio municipal;

III.- Practicar órdenes de presentación, cateo y visitas domiciliarias, con mandato expreso de la Autoridad competente;

IV.- Poner, a disposición de las Autoridades competentes a las personas que infrinjan las leyes o disposiciones reglamentarias y administrativas;

V.- Las demás que le sean conferidas por la H. Ayuntamiento, el presente Bando y sus Reglamentos.

b) El H. cuerpo de Bomberos, tendrá las siguientes funciones:

I.- La prevención y extinción de incendios;

II.- Acudir a prestar el servicio de salvamento en:

1.- Derrumbes;

2.- Desbarrancamientos;

3.- Catástrofe; y,

4.- Accidentes para los casos que sean requeridos.

III.- Evitar el estancamiento de aguas, que pongan en peligro la seguridad de los habitantes;

IV.- Intervenir en casos de fugas de gas;

V.- Las demás que le sean conferidas por el H. Ayuntamiento, este Bando y Reglamentos en la materia.

c) Tránsito municipal

CAPITULO II

DEL CONSEJO MUNICIPAL DE PROTECCION CIVIL

Artículo 70.- El H. Ayuntamiento de (nombre) Constituirá un Consejo Municipal de Protección Civil, que encabezará el Presidente Municipal, con funciones de órgano de consulta, y participación de los sectores sociales y privados, para la prevención y adopción de acuerdos, ejecución de acciones en general, de todas las actividades necesarias para la atención inmediata y eficaz de los asuntos relacionados con situaciones de emergencia, desastre, o calamidades públicas que afecten a la población.

Son atribuciones del Consejo de Protección Civil, las siguientes:

I.- Identificar en un Atlas de Riesgos Municipales, que se publicará en la Gaceta de Gobierno durante el primer año de gestión,

sitios que, por sus características específicas, puedan ser escenarios de situaciones de emergencia, desastre o calamidad pública;

II.- Formular, en coordinación con las autoridades estatales de la materia, planes operativos para prevenir riesgos, auxiliar y proteger a la población y restablecer la normalidad, con la oportunidad y eficacia debida, en caso de desastre;

III.- Definir y poner en práctica los instrumentos de concertación que se requieren entre los sectores del Municipio, con otros Municipios y el Gobierno del Estado, con la finalidad de coordinar acciones y recursos para la mejor ejecución de los planes operativos;

IV.- Coordinar sus acciones con los sistemas nacionales y estatales de protección civil;

V.- Crear y establecer los órganos y mecanismos que promuevan y aseguren la participación de la comunidad municipal, las decisiones y acciones del Consejo, especialmente a través de formación del Voluntariado de Protección Civil;

VI.- Operar, sobre la base de las dependencias municipales, las agrupaciones sociales y voluntariado participante, un sistema municipal en materia de prevención, información, capacitación, auxilio y protección civil en favor de la población del Municipio.

CAPITULO III
DE LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA MUNICIPAL

Artículo 71.- Para la impartición de Justicia Municipal el H. Ayuntamiento de (nombre) designará a propuesta del Presidente Municipal a los Oficiales Conciliadores y Calificadores que sean necesarios; quiénes, para desempeñar dicho cargo, cumplirán con los requisitos establecidos en el artículo 149 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

Artículo 72.- Son atribuciones de los oficiales conciliadores y calificadores, las siguientes:

I.- Conciliar a los vecinos de su adscripción en los conflictos que no sean constitutivos de delito, ni de la competencia de los órganos judiciales o de otras autoridades;

II.- Conocer, calificar e imponer las sanciones administrativas municipales que procedan por faltas o infracciones al Bando Municipal, reglamentos y demás disposiciones de carácter general contenidas en los ordenamientos expedidos por el Ayuntamiento, excepto las de carácter fiscal;

III.- Apoyar a la autoridad municipal que corresponda, en la conservación del orden público y en la verificación de daños que, en

su caso, se causen a los bienes propiedad municipal, haciéndolo saber a quien corresponda;

IV.- Expedir recibo oficial y enterar en la Tesorería Municipal, los ingresos derivados por concepto de las multas impuestas en términos de ley;

V.- Llevar un libro en donde se asiente todo lo actuado;

VI.- Expedir, a petición de parte, certificaciones de hechos de las actuaciones que realicen;

VII.- Dar cuenta al Presidente Municipal de las personas detenidas por infracciones a ordenamientos municipales que hayan cumplido con la sanción impuesta por dicho servidor público o por quien hubiese recibido de éste la delegación de tales atribuciones, expidiendo oportunamente la boleta de libertad;

VIII.- Las demás que les atribuyan los ordenamientos municipales aplicables.

CAPITULO IV

DE LOS MENORES INFRACTORES

Artículo 73.- En el caso de que cualquier menor cometa infracciones al Bando Municipal o Reglamentos Municipales, así como

cualquier conducta antisocial, el Oficial Conciliador y Calificador podrá amonestar a éstos siendo potestativo de él practicar esta diligencia en presencia de sus padres; cuando la conducta reprochable pueda entrañar la comisión de un delito el menor infractor será turnado a la Delegación del Consejo Tutelar para Menores Infractores.

Artículo 74.- Cuando un menor de edad cometa infracciones al Bando Municipal o Reglamentos Municipales, no será sancionado económicamente, ni con detención carcelaria.

TITULO DECIMO SEGUNDO
INFRACCIONES, SANCIONES Y
RECURSOS ADMINISTRATIVO

CAPITULO I

DE LAS FALTAS E INFRACCIONES AL BANDO
Y REGLAMENTOS MUNICIPALES

Artículo 75.- Se considera falta o infracción, las acciones u omisiones de los habitantes o visitantes del Municipio de (Nombre), y el desarrollo de actividades industriales, comerciales y de servicios, realizados que no cumplan con las disposiciones y restricciones establecidas en el presente Bando y en sus Reglamentos.

Artículo 76.- De conformidad con lo establecido en el Artículo 166 de la Ley Orgánica Municipal, las infracciones a las normas

contenidas en el Bando, Reglamentos, circulares y disposiciones administrativas municipales de observancia general, se sancionarán atendiendo a la gravedad de las faltas cometidas, con:

I.- Amonestación;

II.- Multa hasta de cincuenta días de salario mínimo general, pero si el infractor es jornalero, ejidatario u obrero, la multa no excederá del salario de un día;

III.- Suspensión temporal o cancelación del permiso o licencia;

IV.- Clausura temporal o definitiva;

V.- Arresto administrativo hasta por treinta y seis horas.

CAPITULO II

DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

Artículo 77.- Los actos, acuerdos o resoluciones que emitan o ejecuten las autoridades municipales, podrán ser impugnados por los particulares mediante la interposición de los recursos de revocación y de revisión.

Artículo 78.- El recurso de revocación se interpondrá por el interesado dentro del plazo de quince días hábiles siguientes al de la notificación o ejecución del acto, acuerdo o resolución reclamado, de carácter no fiscal, ante la propia autoridad que lo haya dictado o realizado, la que deberá resolverlo en un plazo no mayor de quince días hábiles después de interpuesto el recurso.

Artículo 79.- Procede el recurso de revisión en contra de las resoluciones dictadas por las Autoridades Municipales, recaídas a los recursos de revocación. Se interpondrá ante el Síndico, que conocerá y resolverá el recurso, excepto el instaurado en contra del Presidente Municipal que será resuelto por el Ayuntamiento. Los plazos para la interposición y resolución del recurso de revisión serán los mismos que los del recurso de revocación.

Artículo 80.- Los recursos deberán promoverse en forma escrita, señalando lo siguiente:

I.- El nombre y domicilio del promovente;

II.- El acto, acuerdo o resolución que se impugne;

III.- la violación que se estime se cometió a los derechos del promovente expresando, en su caso, los agravios cometidos en su perjuicio;

IV.- Los hechos en que funde su petición;

V.- Las pruebas para demostrar los hechos.

TRANSITORIOS

Artículo 1º Se derogan las disposiciones que contravengan al presente Bando Municipal.

Artículo 2º El presente Bando Municipal entrará en vigor el día siguiente a su publicación.

Artículo 3º El presente Bando Municipal podrá ser modificado por el H. Ayuntamiento cuando las necesidades de la comunidad lo requieran, de acuerdo con las Bases Normativas y las Leyes en la materia.

Artículo 4º. El Presente Bando fue aprobado en sesión ordinaria de Cabildo celebrada el (fecha) en el Municipio de (nombre) Estado de México.

C. Presidente Municipal, C. Síndico, C Regidores, C. Secretario Municipal.- Rúbricas.

**REGLAMENTO ORGANICO DE LA
ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL
(TIPO)**

De conformidad con el Artículo 115 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, con las Bases Normativas establecidas por el H. Congreso del Estado de México, y en ejercicio de sus atribuciones, el H. Ayuntamiento Constitucional de (nombre) ha tenido a bien expedir el Reglamento siguiente:

**REGLAMENTO ORGANICO DE LA
ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL
CAPITULO I
DEL MUNICIPIO LIBRE**

Artículo 1º.- El presente reglamento tiene por objeto regular la estructura y el funcionamiento del Ayuntamiento y de la administración Pública Municipal y paramunicipal del Municipio de (nombre).

Artículo 2º.- El Ayuntamiento en una asamblea deliberante de elección popular directa de interés público, está investido de personalidad jurídica y patrimonio propio, autónomo en su régimen interior y con libre administración de su hacienda.

Artículo 3º.- El Ayuntamiento se compone de un Presidente Municipal, Síndico, (o síndicos) (X nº) Regidores, en los términos del artículo 136 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

Artículo 4º.- El Ayuntamiento es un Cuerpo Colegiado, y tiene autoridad y competencia plena y exclusiva sobre su territorio, población, organización política y administrativa, en los términos que fijan las leyes respectivas y con las atribuciones que señalan las mismas.

Artículo 5º.- De conformidad con el Artículo 115 Fracción II de la Constitución Federal, 143 de la Constitución del Estado de México, el Ayuntamiento dictará todas las normas jurídicas que requieran el Régimen, el Gobierno y Administración del Municipio de (nombre).

CAPITULO II

DEL FUNCIONAMIENTO DEL AYUNTAMIENTO

Artículo 6º.- El Ayuntamiento de (nombre) de conformidad a lo establecido en los Artículos 28 y 29 de la Ley Orgánica Municipal, celebrará sesiones de cabildo, que tendrán el carácter de ordinarias y extraordinarias, dependiendo de los asuntos a tratar, en la forma siguiente:

I.- Las sesiones ordinarias se celebrarán cuando menos, una vez cada ocho días, y las extraordinarias, en cualquier tiempo;

II.- El Presidente Municipal, a través de la Secretaria del Ayuntamiento, convocará a las sesiones de Cabildo mediante oficio-citatorio;

III.- Cuando existan asuntos de urgente resolución, a petición de la mayoría de los miembros del H. Ayuntamiento, se convocará a sesión extraordinaria y podrán declararse en sesión permanente cuando la importancia del asunto lo requiera;

IV.- Las sesiones tendrán lugar con la asistencia de todos sus miembros o el 50% más uno, sus acuerdos se tomarán por mayoría de votos asentándose en el acta correspondiente;

V.- Las sesiones serán presididas por el Presidente Municipal, o quien lo sustituya legalmente, quien tendrá voto de calidad;

VI.- Se llevarán a cabo en la Sala de Cabildos, o en cualquier otro lugar que el Ayuntamiento haya declarado oficial previamente;

VII.- En las sesiones públicas los asistentes observarán respeto y compostura, guardarán silencio, no debiendo hacer demostraciones de ningún género. Quien presida la sesión, podrá llamar la atención a cualquiera que perturbe el orden y podrá hacerlo salir del recinto si fuera necesario;

VIII.- Si a pesar de las medidas dictadas por el Presidente Municipal, no fuera posible mantener el orden, podrá mandar a desalojar el recinto, para, posteriormente, continuar la sesión;

IX.- Las sesiones comenzarán con la lista de asistencia y a continuación el Secretario del Ayuntamiento dará lectura al acta anterior. Enseguida se dará cuenta de los negocios a tratar con apego al orden del día;

X.- El Presidente Municipal al dirigir los debates tomará parte en la discusión, servirá de moderador en la misma, y rendirá los informes que creyere pertinentes;

XI.- Cuando la intervención de cualquier miembro del Ayuntamiento se derive a cuestiones ajenas, al tema que se discute, el Presidente Municipal hará volver al municipe al tema de discusión y procurará centrarlo y llamar al orden a quien lo quebrante. Después de tres llamadas al orden, el Presidente Municipal podrá hacerlo salir de la reunión;

XII.- Ninguna discusión podrá interrumpirse si no ha concluido, salvo en el caso que el Presidente Municipal decrete la suspensión.

XIII.- Cuando así lo decida la mayoría de los integrantes del Cabildo, cualquier funcionario Municipal, Autoridades Auxiliares del Ayuntamiento, o Miembros de Comisiones Municipales, ocurrirán a las

sesiones para rendir informes sobre algún negocio de su competencia, sin tomar parte en las discusiones;

XIV.- La votación podrá ser económica o secreta. La votación económica consistirá en levantar la mano, los que aprueben, y de no hacerlo así se considerará en contra. La votación secreta consistirá en emitir el voto a través de cédula diseñada ex profeso y en forma personal;

XV.- Los acuerdos serán tomados por el voto de la mitad, más uno, de los miembros del Ayuntamiento.

CAPITULO II

DE LAS DEPENDENCIAS

ADMINISTRATIVAS MUNICIPALES

Artículo 7.- El H. Ayuntamiento de (nombre) para el ejercicio de sus atribuciones y responsabilidades ejecutivas, de conformidad con los Artículos 86 y 87 de la Ley Orgánica Municipal se auxiliará de las siguientes Dependencias y Entidades Administrativas:

- Presidencia Municipal.
- Secretaría Municipal.
- Tesorería Municipal.
- Dirección de Administración.
- Dirección de Desarrollo Urbano.

- Dirección de Obras Públicas.
- Dirección de Servicios Públicos.
- Dirección de Desarrollo Económico y Bienestar Social.
- Dirección de Seguridad Pública y Tránsito Municipal.
- Dirección de Contraloría Interna.
- Procuraduría Social.

Artículo 8.- Las dependencias y entidades administrativas del H. Ayuntamiento, conducirán sus actividades en forma programada y coordinada, con apego a las políticas que para el logro de sus objetivos y metas establezca el Presidente Municipal.

Artículo 9.- Los titulares de las dependencias municipales acordarán con el Presidente Municipal los asuntos de su respectiva competencia, en forma y términos que éste lo indique.

Artículo 10.- Los titulares de las dependencias municipales están obligados a coordinar entre sí las actividades que por su naturaleza lo requieran y a proporcionar la información que los demás les soliciten.

Artículo 11.- Los titulares de las dependencias municipales a que se refiere el presente reglamento, elaborarán los manuales de organización y procedimientos, acuerdos, circulares y demás disposiciones que tiendan a regular el funcionamiento administrativo de las mismas; correspondiendo al Presidente Municipal su aprobación y expedición, en su caso.

Artículo 12.- El Presidente Municipal, desempeñará, además de las funciones que le atribuyen la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, la Ley Orgánica Municipal, el Bando Municipal y demás ordenamientos en vigor, las siguientes:

I.- Establecer, dirigir y controlar la Política Administrativa Municipal en los términos de las Leyes aplicables;

II.- Autorizar la creación o supresión de dependencias, unidades y oficinas que requiera la administración pública municipal y asignarle las funciones que sean convenientes;

III.- Autorizar el manual de organización y procedimientos, y servicios públicos;

IV.- Resolver las dudas que se susciten con motivo de la aplicación o interpretación de este Reglamento, así como los casos no previstos en el mismo;

V.- Las demás que le atribuyan otras disposiciones legales vigentes.

SECRETARIA MUNICIPAL

DE LAS ATRIBUCIONES DE LA SECRETARIA MUNICIPAL

Artículo 13.- A la Secretaría del Ayuntamiento le corresponde, además de las atribuciones que le confieren expresamente el Artículo

91 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Formular el anteproyecto del Plan de Gobierno, así como la organización de foros de consulta ciudadana, para la instrumentación del mismo;

II.- Elaborar el anteproyecto de organización general del Ayuntamiento, así como los procedimientos y servicios públicos;

III.- Acordar con el Presidente Municipal, el despacho de los asuntos encomendados a las dependencias y entidades de la administración municipal a su cargo;

IV.- Someter, a la aprobación del Presidente Municipal los estudios y proyectos que elaboren las dependencias y entidades de la administración municipal;

V.- Desempeñar las comisiones que el Presidente Municipal le encomiende, manteniéndolo informado sobre el desarrollo de sus actividades;

VI.- Coordinar sus funciones con las demás dependencias y entidades administrativas del Ayuntamiento, con la finalidad de obtener un mejor desarrollo de las mismas;

VII.- Conducir la política interior del Ayuntamiento;

VIII.- Coordinar y vigilar el ejercicio de las funciones del Registro Civil en el Municipio;

IX.- Coordinar y vigilar el ejercicio de las funciones de la Junta Municipal de Reclutamiento;

X.- Supervisar la prestación y mantenimiento de los servicios públicos municipales;

XI.- Coordinar y vigilar las funciones de la Oficialía Conciliadora y Calificadora Municipal;

XII.- Coordinar las actividades y relaciones del Ayuntamiento con asociaciones de vecinos, organizaciones políticas y Consejos de Participación Ciudadana Municipal;

XIII.- Coordinar las actividades del Consejo de Protección Civil;

XIV.- Organizar, dirigir y controlar el archivo municipal, así como la correspondencia oficial;

XV.- Expedir los permisos, licencias o autorizaciones para el funcionamiento de giros comerciales, industriales y de servicios, así como su revalidación;

XVI.- Ejercer las funciones de inspección, control, vigilancia y calificación de sanciones legales y reglamentarias, así como la determinación del horario de funcionamiento de los giros comerciales industriales y de servicios;

XVII.- Previo acuerdo del C. Presidente Municipal autorizar, suspender o prohibir, de conformidad con las disposiciones vigentes, cualquier espectáculo o evento público, así como los horarios y precios para el acceso a las diversiones y los espectáculos, como también vigilar su desarrollo;

XVIII.- Levantar actas por violaciones al Bando Municipal y a los Reglamentos Municipales, así como calificar e imponer las sanciones que correspondan;

XIX.- Expedir los nombramientos de funcionarios previo acuerdo del H. Ayuntamiento.

XX.- Compilar y difundir las normas jurídicas relacionadas con el Municipio;

XXI.- Formular y revisar los proyectos de reglamentos, acuerdos, circulares y demás disposiciones jurídicas respecto de las materias en que tenga competencia el Municipio;

XXII.- Gestionar la publicación de la Gaceta Municipal los ordenamientos o asuntos que deban tener publicidad oficial.

XXIII.- Formular y revisar los contratos, convenios y concesiones de los que se deriven derechos y obligaciones para el Municipio;

XXIV.- Llevar a cabo los estudios jurídicos que se le encomienden así como emitir opinión jurídica, cuando así se le solicite, por parte de las unidades o dependencias administrativas del Municipio;

XXV.- Coadyuvar con el Síndico Procurador en los juicios en que sea parte o tenga interés jurídico el Municipio;

XXVI.- Substanciar los procedimientos administrativos de revocación y revisión que sean interpuestos sobre resoluciones emanadas de las Autoridades del Municipio;

XXVII.- Llevar a cabo las visitas especiales que ordene el Presidente Municipal;

XXVIII.- Aplicar, vigilar y, en su caso, coordinar con otras dependencias o unidades del Municipio el cumplimiento de las disposiciones jurídicas competencia del Municipio;

XXIX.- Mantener actualizado el inventario, en general, de bienes muebles o inmuebles propiedad del Municipio;

XXX.- Prestar servicios de Asesoría Jurídica a los habitantes del Municipio;

XXXI.- Coordinar eventos de divulgación sobre hechos, personas y fechas históricas trascendentales para el Municipio, Estado y País, a fin de mantener y fomentar la educación cívica y la solidaridad social de los habitantes del Municipio;

XXXII.- Apoyar a otras autoridades en la realización de eventos que exalten y conmemoren la obra de Héroes Nacionales;

XXXIII.- Promover la integración de los Consejos de Participación Ciudadana;

XXXIV.- Las demás que le sean atribuidas expresamente por el Ayuntamiento, y las leyes y reglamentos de aplicación municipal.

TESORERIA MUNICIPAL

DE LAS ATRIBUCIONES DE LA TESORERIA MUNICIPAL

Artículo 14.- A la Tesorería Municipal le corresponde, además de las atribuciones que expresamente le señalan el Artículo 93 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Planear, dirigir, controlar la política de finanzas públicas del Municipio;

II.- Recaudar, determinar, comprobar y administrar los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y demás ingresos que señala la

Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México, y en los demás ordenamientos aplicables;

III.- Formular en coordinación con las demás dependencias los anteproyectos de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos anuales, presentándolos al Ayuntamiento por conducto del Presidente Municipal;

IV.- Organizar y llevar la contabilidad del Municipio y las estadísticas financieras del mismo, así como la ejecución de los convenios de coordinación fiscal que celebre el Ayuntamiento con el Estado para colaborar en la recaudación y administración de impuestos de su competencia;

V.- Ejercer el Presupuesto de Egresos y efectuar los pagos, en coordinación con las demás dependencias del H. Ayuntamiento;

VI.- Coordinar y supervisar las actividades que realicen las áreas que conforman la Tesorería;

VII.- Administrar la deuda y el crédito municipal así como elaborar y proponer al Presidente Municipal los proyectos de reglamentación y demás disposiciones que se requieran para el mejor manejo de los asuntos tributarios del Municipio;

VIII.- Elaborar los estudios que sean necesarios tendientes a la contratación de créditos y financiamiento para el Municipio;

IX.- Proveer de fondos revolventes a las dependencias del Municipio, previo acuerdo del Presidente Municipal y vigilar su correcta aplicación;

X.- Establecer coordinación con las demás dependencias del H. Ayuntamiento, para la comprobación correcta del gasto;

XI.- Practicar visitas domiciliarias de auditoría a los giros comerciales, para la revisión, inspección y comprobación del cumplimiento de las obligaciones fiscales de carácter municipal y, aplicar las sanciones correspondientes por infracciones a los ordenamientos, cuya atribución esté encomendada a la propia Tesorería; así como ejercer la facultad económica-coactiva, mediante el procedimiento administrativo de ejecución, para hacer efectivos los créditos fiscales, conforme lo establece el Código Fiscal Municipal del Estado de México;

XII.- Autorizar, en su caso, a los contribuyentes el pago a plazos por créditos fiscales de carácter local o en los términos y modalidades que señalen las disposiciones para otra clase de contribuciones;

XIII.- Efectuar el análisis y la conciliación de cuentas bancarias del Municipio;

XIV.- Elaborar y presentar los informes sobre la situación financiera del Municipio, que le solicite el Ayuntamiento por conducto del presidente municipal;

XV.- Fomentar e inducir al cumplimiento de sus obligaciones fiscales a los contribuyentes;

XVI.- Formar y tener actualizado el padrón de contribuyentes del Municipio;

XVII.- Las demás atribuciones que expresamente le otorgue el Ayuntamiento y las leyes y reglamentos de aplicación municipal.

DIRECCION DE ADMINISTRACION

DE LAS ATRIBUCIONES DE LA DIRECCION DE ADMINISTRACION

Artículo 15.- A la Dirección de Administración, corresponde el despacho de los siguientes asuntos;

I.- Proponer al Presidente Municipal las medidas técnicas y administrativas que permitan mayor fluidez y organización del funcionamiento interno del Ayuntamiento, así como de los trámites de la administración pública municipal;

II.- Tramitar y resolver con base en los lineamientos que fije el Presidente Municipal los asuntos relacionados con el personal al servicio del Ayuntamiento;

III.- Tramitar los nombramientos, remociones, renunciaciones, licencias y jubilaciones de los servidores públicos municipales;

IV.- Vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales y estatutarias que rigen las relaciones entre el gobierno del Municipio y los servidores públicos municipales;

V.- Imponer, modificar o revocar las sanciones administrativas a que se haga acreedor el personal del Municipio de conformidad con las disposiciones administrativas y legales aplicables;

VI.- Elaborar y mantener actualizado el escalafón de los trabajadores del Ayuntamiento;

VII.- Proporcionar y administrar las prestaciones económicas o de servicio destinadas al personal del Ayuntamiento;

VIII.- Formular programas de capacitación del personal para mejorar sus condiciones sociales, culturales y de trabajo;

IX.- Participar, en coordinación con la Secretaría Municipal en la Comisión Mixta de Higiene y Seguridad, y demás Comisiones que se

integren con el Sindicato Unico de Trabajadores al Servicio del Estado de México y Municipios;

X.- Mantener actualizados los registros de los movimientos de personal así como programar la asignación y ejercicio de los recursos presupuestales destinados a servicios personales;

XI.- Aplicar los sistemas de estímulo y recompensas para el personal que se estipulen en las disposiciones legales respectivas;

XII.- Elaborar y controlar el padrón de proveedores del gobierno municipal, así como cuidar de su actualización;

XIII.- Administrar los bienes muebles e inmuebles del Municipio cuidando su mantenimiento, conservación y acondicionamiento, así como coordinarse con la Secretaría Municipal para ordenar su recuperación, administración cuando proceda, y proponer, por conducto del Presidente Municipal, la concesión del uso o venta en su caso de dichos bienes al Cabildo;

XIV.- Organizar, dirigir y controlar la intendencia del Ayuntamiento;

XV.- Proponer y aplicar las políticas básicas de la administración de recursos materiales y de la prestación de servicios generales;

XVI.- Controlar la asignación de vehículos del Gobierno Municipal, emitiendo las normas y políticas más adecuadas.

XVII.- Controlar y vigilar los almacenes del Municipio, mediante la implantación de sistemas y procedimientos que optimicen las operaciones de recepción, guarda, registro y despacho de mercancías y materiales en general;

XVIII.- Controlar los servicios de reparación y mantenimiento de vehículos, maquinaria, mobiliario y equipos propiedad del Municipio, así como administrar la dotación de lubricantes, combustibles y refacciones para los mismos;

XIX.- Formular el programa anual de necesidades sobre bienes y servicios que requieren las áreas administrativas del Ayuntamiento;

XX.- Asesorar y apoyar a las dependencias y entidades de la administración pública municipal en el diseño y elaboración de sus manuales y procedimientos internos, para el mejorar manejo y administración de documentos;

XX.- Implementar instructivos para la elaboración del Presupuesto de cada una de las Dependencias y Unidades Administrativas;

XXI.- Las demás atribuciones que, expresamente, le otorgue el Ayuntamiento y las leyes y Reglamentos de aplicación municipal.

DIRECCION DE DESARROLLO URBANO
DE LAS ATRIBUCIONES DE LA DIRECCION DE DESARROLLO URBANO

Artículo 16.- A la Dirección de Desarrollo Urbano corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Integrar implementar y ejecutar el plan de Desarrollo Urbano del Municipio;

II.- Proponer, coordinar y ejecutar las políticas del Municipio en materia de planeación urbana y, vigilar la correcta aplicación y observancia de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México, la Ley de Protección al Ambiente del Estado de México, y demás disposiciones aplicables a la materia;

III.- Establecer la coordinación y congruencia de los planes de desarrollo municipal, con los de la Administración Pública Federal y del Gobierno del Estado de México;

IV.- Determinar y proponer con base a los planes de desarrollo la adquisición de reservas territoriales por parte del H. Ayuntamiento, para la ejecución de dichos planes;

V.- Promover la participación de los sectores social y privado en la formulación de los Planes de Desarrollo Urbano del Municipio;

VI.- Autorizar las solicitudes de aliniamiento, números oficiales, compatibilidad urbanística, relotificación, fusión y subdivisión de áreas y predios en el Municipio, de acuerdo con la legislación vigente;

VII.- Estudiar y formular los anteproyectos de reglamentos y demás disposiciones relativas a la planeación de obras publicas y privadas y desarrollo urbano del Municipio;

VIII.- Expedir las licencias para ejecutar obras de construcción, ampliación, modificación, conservación y mejoramiento de inmuebles;

IX.- Verificar que las obras de construcción, ampliación, modificación, conservación y mejoramiento de inmuebles a cargo de los particulares, cumplan con lo establecido en las leyes y reglamentos aplicables;

X.- Llevar a cabo, en colaboración con la Secretaría Municipal, los estudios necesarios para proponer lineamientos respecto al establecimientos industriales, comerciales y de servicios;

XI.- Levantar actas por violaciones al Bando y demás disposiciones municipales en materia de desarrollo urbano, así como calificar e imponer en coordinación con la Secretaría Municipal, las sanciones que correspondan a los infractores;

XII.- Promover, planear y vigilar el equilibrio y desarrollo de las diversas comunidades y centros de población del Municipio y zonificación de los mismos;

XIII.- Proponer soluciones y criterios para la regularización y rehabilitación de los asentamientos humanos irregulares;

XIV.- Asesorar a la población del Municipio; y, gestionar ante las autoridades competentes, la regularización de la tenencia de la tierra;

XV.- Asesorar al Presidente Municipal en la elaboración de los convenios que celebre el Ayuntamiento en materia de Planeación del Desarrollo del Municipio;

XVI.- Las demás atribuciones que, expresamente, le otorgue el Ayuntamiento y las leyes y reglamentos de aplicación municipal;

XVII.- Coordinarse con las demás dependencias de la Administración Pública del Municipio, para el mejor cumplimiento de sus funciones;

DIRECCION DE OBRAS PUBLICAS
DE LAS ATRIBUCIONES DE LA DIRECCION DE OBRAS PUBLICAS

Artículo 17.- Corresponde a la Dirección de Obras Públicas, el despacho de los siguientes asuntos;

I.- Proponer, ejecutar y supervisar las obras públicas que se realicen en el territorio municipal, con apego a la política, objetivos y metas establecidas dentro del marco de la Planeación Municipal;

II.- Realizar y desarrollar los proyectos de ingeniería y arquitectura urbanos, en casos específicos;

III.- Realizar, reparar y conservar en buen estado las vías de comunicación y edificios públicos dentro de la jurisdicción del Municipio;

IV.- Elaborar y realizar Programas de Reforestación Municipal;

V.- Formular y proponer al Ayuntamiento, por conducto del Presidente Municipal, planes de proyección, contratación y financiamiento para la ejecución de obras públicas municipales;

VI.- Asesorar técnicamente, y participar, en las obras públicas que se realicen por cooperación ciudadana;

VII.- Supervisar que las acciones y obras que se ejecuten en Territorio del Municipio, cumplan con la Ley de Obras Públicas del Estado de México, planes y programas aplicables en la materia;

VIII.- Practicar levantamientos topográficos y deslindes de áreas de donación y reservas territoriales;

IX.- Participar en la elaboración de las propuestas de los programas de inversión pública en el Municipio, así como gestionar la obtención de recursos destinados para la obras públicas, sean de origen federal, estatal o del propio Gobierno Municipal;

X.- Establecer la coordinación, con otras autoridades de Municipios conurbados, para la realización de obras públicas intermunicipales, así como, para la solución de la problemática de asuntos inherentes a la materia comunes;

XI.- Elaborar el Programa Hidráulico del Municipio;

XII.- Realizar proyectos y supervisión de redes de drenaje y alcantarillado, ampliaciones y mantenimiento de las mismas;

XIII.- Elaborar proyectos así como construir obras de aprovisionamiento y distribución de agua potable y reaprovechamiento de aguas residuales y alcantarillado con la intervención de las Autoridades federales y estatales competentes;

XIV.- Fijar las normas y especificaciones técnicas a que deberán sujetarse las obras y servicios hidráulicos a cargo del H. Ayuntamiento;

XV.- Proyectar, ejecutar y supervisar las obras necesarias para evitar y controlar las inundaciones, así como hundimientos y movimientos de suelos, cuando éstos sean de origen hidráulico;

XVI.- Registrar y clasificar los proyectos de inversión que se formulen y el catálogo de las obras que se ejecuten, con el objeto de contar con el material idóneo que permita la adecuada programación y presupuestación de los mismos;

XVII.- Proponer al Ayuntamiento, a través del Presidente Municipal, las expropiaciones que sean necesarias por causa de utilidad pública en el Municipio;

XVIII.- Proponer, gestionar y realizar las acciones necesarias para la preservación de la ecología del Municipio;

XXI.- Fomentar la creación de parques, jardines y áreas verdes, así como promover entre los habitantes del Municipio el deber de mantenerlos y conservarlos en condiciones adecuadas;

XXII.- Vigilar que las obras públicas, que se realicen en el Municipio, cumplan con lo establecido en la Ley de Obras Públicas del Estado de México y sus reglamentos;

XXIII.- Coordinarse con las demás dependencias de la Administración Pública del Municipio, para el mejor cumplimiento de sus funciones;

XXIV.- Las demás atribuciones que expresamente le otorguen el Ayuntamiento y la Ley y Reglamentos de aplicación municipal.

DIRECCION DE SERVICIOS PUBLICOS
DE LAS ATRIBUCIONES DE LA DIRECCION DE SERVICIOS PUBLICOS

Artículo 18.- Corresponde a la Dirección de Servicios Públicos, el despacho de los siguientes asuntos;

I.- Planear, programar, organizar, dirigir, controlar y evaluar la prestación de los servicios públicos municipales, con apego a las políticas que en esta materia, establezca el Ayuntamiento.

II.- Prestar los servicios públicos de rastros, panteones y mercados públicos, así como administrar los que sean propiedad del Municipio y cuidar de su mantenimiento;

III.- Prestar los servicios públicos de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, parques y jardines, así como mantener sus instalaciones en buen estado.

IV.- Vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales vigentes en materia de mercados y centros de abasto, sean propiedad o no del Municipio;

V.- Vigilar que en los rastros municipales el sacrificio de animales se efectúe cumpliendo con las normas sanitarias respectivas, así como cubriendo los gravámenes fiscales correspondientes;

VI.- Vigilar que en los panteones municipales y particulares, la inhumación, exhumación y cremación de cadáveres se realice en estricto apego a las disposiciones legales vigentes en la materia;

VII.- Establecer las políticas bajo las cuales deberá proporcionar el servicio de limpia en el Municipio;

VIII.- Realizar la recolección, depósito y aprovechamiento de los desechos sólidos del Municipio;

IX.- Operar, conservar, controlar y vigilar los sistemas de aprovechamiento y distribución de agua potable y alcantarillado;

X.- Proponer al Ayuntamiento a través del Presidente Municipal, la concesión de servicios a particulares, así como realizar los estudios previos;

XI.- Vigilar que los servicios concesionados cumplan con estricto apego a las condiciones establecidas, materia de la concesión, y el cumplimiento a las leyes y reglamentos aplicables;

XII.- Vigilar que la prestación de servicios de agua y alcantarillado se realice de conformidad con lo establecido en la Ley sobre la Prestación de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado en el Estado de México;

XIII.- Imponer y calificar, en coordinación con la Secretaría Municipal, las sanciones a que se hagan acreedores los particulares que hagan mal uso de los servicios públicos municipales;

XIV.- Coordinarse con las demás dependencias de la Administración Pública del Municipio, para el mejor cumplimiento de sus funciones;

XV.- Las demás atribuciones que le otorgue el Ayuntamiento y las leyes y reglamentos de aplicación municipal.

DIRECCION DE DESARROLLO ECONOMICO Y BIENESTAR SOCIAL

ATRIBUCIONES DE LA DIRECCION DE DESARROLLO

ECONOMICO Y BIENESTAR SOCIAL

Artículo 19.- Corresponde a la Dirección de Desarrollo Económico y Bienestar Social, el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Organizar campañas de promoción de trabajo que fomenten y desarrollen mejores niveles de vida para los habitantes del Municipio;

II.- Coordinar, fomentar, dirigir y vigilar las actividades educativas artísticas y culturales que se realicen en el Municipio, a través de espectáculos, congresos, audiciones y toda clase de actos que permitan el esparcimiento de la comunidad;

III.- Coordinar y fomentar los eventos y programas deportivos;

IV.- Brindar asistencia y promoción social a menores desvalidos y adultos indigentes que deambulen en el Municipio;

V.- Prestar auxilio en servicios funerarios cuando se trate de personas que en vida hayan sido notoriamente indigentes y no exista quien se interese por ellos; o sus deudos carezcan de recursos económicos para su inhumación;

VI.- Coordinarse con las autoridades competentes en la realización de campañas tendientes a prevenir y erradicar el alcoholismo, la prostitución y la toxicomanía en el Municipio;

VII.- Promover y participar en estudios y programas tendientes a determinar el desarrollo de actividades productivas de naturaleza agropecuaria, comercial, industrial o de servicios;

VIII.- Proponer al H. Ayuntamiento, a través del Presidente Municipal, acciones y programas tendientes a mejorar la calidad de vida de la comunidad, así como el cuidado de los ecosistemas;

IX.- Promover y ejecutar acciones tendientes a difundir la cultura ambiental entre los habitantes del Municipio;

XI.- Promover que las industrias y comercios que se encuentran en la jurisdicción municipal, contraten a personas habitantes del Municipio;

XII.- Coordinarse con las demás dependencias de la administración pública para el mejor desempeño de sus funciones;

XIII.- Las demás atribuciones que, expresamente, le indiquen el Ayuntamiento y las leyes y reglamentos de aplicación municipal.

DIRECCION DE SEGURIDAD PUBLICA Y TRANSITO MUNICIPAL
ATRIBUCIONES DE LA DIRECCION DE
SEGURIDAD PUBLICA Y TRANSITO MUNICIPAL

Artículo 20.- Corresponde a la Dirección de Seguridad Pública y Tránsito Municipal, el despacho de los siguientes asuntos;

I.- Mantener la seguridad y el orden público en el Municipio;

II.- Prevenir la comisión de delitos y proteger a las personas, sus propiedades y derechos;

III.- Auxiliar al ministerio público, autoridades judiciales y a las autoridades administrativas, cuando sea requerida para ello;

IV.- Coordinar los planes operativos necesarios con el Consejo de Protección Civil, tendientes a prevenir riesgos, auxiliar y proteger a la población y restablecer la normalidad, con la oportunidad y eficacia debidas, en caso de desastre;

V.- Proporcionar el auxilio necesario, en caso de siniestro, por conducto del Cuerpos de Bomberos y Rescate y demás elementos que se dispongan del voluntariado del Consejo de Protección Civil;

VI.- Conceder a los particulares el visto bueno relativo al local donde se propongan instalar giros reglamentarios, para que éste cuente con las condiciones de seguridad y equipo necesario contra incendio;

VII.- En el caso de flagrante delito, aprehender al delincuente y a sus cómplices, poniendolos inmediatamente a disposición de la autoridad judicial;

VIII.- Promover la capacitación técnica y científica para preparar al personal de nuevo ingreso, así como fomentar el desarrollo del personal en funciones;

IX.- Cuidar la observancia de los Reglamentos Municipales de Policía y Tránsito así como aplicar y hacer cumplir las Leyes y Reglamentos referentes al tránsito de vehículos y peatones en la vía pública;

X.- Coordinar sus actividades en materia de vehículos y peatones con las autoridades estatales, cuya competencia se relaciona con esta materia;

XI.- Fomentar la educación vial a los distintos sectores de la población;

XII.- Adoptar las medidas necesarias para regular la circulación de vehículos en las vías de comunicación del Municipio;

XIII.- Prestar el auxilio necesario a los conductores cuyos vehículos se descompongan, previniendo accidentes y evitando los embotellamientos ;

XIV.- Proponer al H. Ayuntamiento, a través del Presidente Municipal, las medidas necesarias para la prevención de la delincuencia, y mejoramiento de la vialidad, así como realizar los estudios;

XVI.- Presentar a los infractores de faltas administrativas a la Oficialía Calificadora y Conciliadora Municipal;

XVII.- Coordinarse con las demás dependencias de la Administración Pública Municipal para el mejor desempeño de sus funciones;

XVIII.- Las demás atribuciones que expresamente le indiquen el Ayuntamiento y las leyes y reglamentos de aplicación municipal;

CONTRALORIA INTERNA

ATRIBUCIONES DE LA CONTRALORIA INTERNA

Artículo 21.- Corresponde a la Contraloría Interna del Ayuntamiento, además de las atribuciones contenidas en el Artículo 112 de la Ley Orgánica del Estado de México, el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Vigilar que las dependencias y unidades administrativas del Ayuntamiento cumplan con las obligaciones que les señala éste, el presente reglamento y demás disposiciones legales en materia de Administración;

II.- Establecer y operar un sistema de control y evaluación de la Administración interna;

III.- Vigilar que se cumplan, en sus términos, los contratos y convenios que afecten el presupuesto de ingresos y egresos del Municipio;

IV.- Vigilar las operaciones de adquisición o enajenación de bienes inmuebles que lleve a cabo la Administración Municipal, cuidando que se ajusten a las disposiciones legales y reglamentarias aplicables;

V.- Instrumentar y llevar a cabo un programa de auditoría en las dependencias y entidades administrativas que integran la Administración Pública del Municipio;

VI.- Vigilar que los ingresos y egresos del Municipio se ajusten a los presupuestos aprobados;

VII.- Emitir opinión sobre proyectos de sistemas de contabilidad y control en materia de programación, presupuesto, administración de recursos humanos, materiales y financieros, contratación de deuda y manejo de fondos y valores que formen la Tesorería Municipal y la Dirección de Administración;

VIII.- Proponer, en coordinación con la Secretaría del Ayuntamiento, al H. Ayuntamiento, a través del Presidente Municipal, para que en el Reglamento respectivo se expidan reformen o adicionen las normas reguladoras del funcionamiento, instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Municipal;

IX.- Asesorar a los Consejos de Participación Ciudadana en la implantación de sistemas de contabilidad, recaudación y aplicación de los recursos que se integren con fondos por cooperación;

X- Coordinarse con las demás dependencias de la Administración Pública del Municipio para el mejor desempeño de sus funciones;

XI.- Las demás atribuciones que, expresamente, le indiquen el Ayuntamiento y las leyes y reglamentos de aplicación municipal.

PROCURADURIA SOCIAL MUNICIPAL

ATRIBUCIONES DE LA PROCURADURIA SOCIAL MUNICIPAL

Artículo 22.- Corresponde a la Procuraduría Social Municipal, el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Crear, Programar y operar el sistema de atención de quejas y orientación a la ciudadanía en general;

II.- Informar, inmediatamente, al Presidente Municipal las quejas que reciban en contra de cualquier funcionario o empleado Municipal;

III.- Asesorar a las personas que lo soliciten en cualquier asunto que intervenga la Administración Municipal, sus dependencias y entidades administrativas;

IV.- Recibir y canalizar, inmediatamente, a la dependencia correspondiente las quejas sobre la prestación de servicios públicos, para su inmediata atención, y dar el seguimiento del asunto hasta que sea resuelto;

V.- Informar y orientar al público, en general, sobre los asuntos que no sean competencia municipal;

VI.- Proporcionar, a cualquier ciudadano que lo solicite, los documentos que contengan Leyes, Bando, Reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de competencia municipal;

VII.- Prestar asesoría jurídica;

VIII.- Orientar y gestionar, cuando así lo soliciten, los recursos administrativos que interpongan los particulares en contra de resoluciones, actos, y acuerdos que emitan las Autoridades Municipales que afecten sus derechos e intereses;

IX.- Intervenir en defensa de los particulares cuando se presuma de cualquier acto o abuso de algún funcionario o empleado municipal que sea violatorio a las leyes y reglamentos establecidos;

X.- Establecer coordinación con la Secretaría Municipal para formular las políticas necesarias para el mejor desarrollo de sus funciones;

XI.- Informar diariamente a la Secretaría Municipal de sus Actividades;

XI.- Proponer al Ayuntamiento, a través del Presidente Municipal, las acciones necesarias tendientes a mejorar la atención a la población en los asuntos de competencia municipal;

XII.- Vigilar que los procedimientos Administrativos que realicen las dependencias y entidades administrativas municipales cumplan con las leyes y reglamentos aplicables;

XIII.- Coordinarse con las demás dependencias de la Administración Pública del Municipio para el mejor desempeño de sus funciones;

XIV.- Las demás atribuciones que expresamente le indique el Ayuntamiento y las leyes y reglamentos de aplicación municipal.

TRANSITORIOS

Artículo 1º.- Se derogan todas las disposiciones que se opongan a las previstas en el presente Reglamento.

Artículo 2º.- Este Reglamento entrará en vigor el día siguiente de su publicación;

Dado en sesión ordinaria en la sede del Ayuntamiento de (nombre) Estado de México el día (Fecha) por tanto se manda se publique, circule y observe.

Presidente Municipal, Síndico, Regidores, Secretario del Ayuntamiento.- Rúbricas.

**REGLAMENTO DE ACTIVIDADES
INDUSTRIALES COMERCIALES Y DE SERVICIO
(tipo)**

De conformidad con el Artículo 115 de la Constitución de la los Estados Unidos Mexicanos, con las Bases Normativas establecidas por el H. Congreso del Estado de México, y en ejercicio de sus atribuciones, el H. Ayuntamiento Constitucional de (nombre) ha tenido a bien expedir el reglamento siguiente:

**REGLAMENTO DE ACTIVIDADES
COMERCIALES INDUSTRIALES Y DE SERVICIOS**

El presente ordenamiento es reglamentario de los Artículos 46, 48, 49, 54, 55, 56, 59, 60 del Bando Municipal en vigor publicado el día (fecha). Para los efectos de este reglamento se entiende por Autoridad Municipal a la Secretaría Municipal, a través de la oficina en quien delegue estas funciones.

**CAPITULO I
DISPOSICIONES GENERALES**

Artículo 1º.- El presente ordenamiento es de interés público y de observancia general y tiene por objeto regular las actividades de los

establecimientos industriales, comerciales y de servicios que se encuentren establecidos en la jurisdicción del Municipio de (nombre).

Artículo 2º.- Los establecimientos industriales comerciales y de servicio ubicados dentro del Municipio de (nombre), para el ejercicio de sus actividades, requieren de Licencia de Funcionamiento expedida por el H. Ayuntamiento.

Artículo 3º.- La Licencia de Funcionamiento es la autorización que el H. Ayuntamiento otorga a los establecimientos industriales, comerciales y de servicios, para que puedan funcionar legalmente dentro de la jurisdicción municipal y deberá estar firmada por el Presidente Municipal y el Secretario del Ayuntamiento.

Artículo 4º.- Las Licencias de Funcionamiento tendrán vigencia por tiempo indefinido mientras subsistan las condiciones y circunstancias que motivaron su autorización, y no hayan sido revocadas o canceladas.

Artículo 5º.- Las Licencias de Funcionamiento expedidas por el H. Ayuntamiento, son intransferibles.

Artículo 6º.- El cambio de ubicación del establecimiento, de propietario y el cambio o modificación del giro, invalidan la Licencia.

Artículo 7º.- En los establecimientos industriales, comerciales y de servicio sólo deberán realizarse las actividades que se especifiquen en la Licencia de Funcionamiento.

Artículo 8º.- Cuando el propietario del establecimiento pretenda modificar o ampliar el giro del mismo, deberá solicitar autorización previamente, sin que pueda realizar las nuevas actividades, hasta en cuanto no se tenga la autorización correspondiente.

Artículo 9º.- La solicitud de Licencia de Funcionamiento, no autoriza el funcionamiento del establecimiento.

Artículo 10.- Los propietarios de establecimientos industriales, comerciales y de servicios, están obligados a integrar a la Tesorería Municipal el pago del Impuesto sobre Radicación en los términos de los artículos 83 Bis-C al 83 Bis-L de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de México.

Artículo 11.- La Licencia deberá ser colocada en lugar visible del establecimiento y mostrarse al representante de la Autoridad Municipal que lo requiera, junto con el recibo oficial del pago del impuesto sobre de radicación expedido por la Tesorería Municipal.

Artículo 12.- Los establecimientos industriales, comerciales y de servicios establecidos dentro de la jurisdicción, del Municipio de (nombre) deberán realizar sus actividades sujetandose al horario autorizado.

Artículo 13.- Son días de cierre obligatorio:

- Primero de Enero.
- Cinco de Febrero.
- Veintiuno de Marzo.
- Primero de Mayo.
- Dieciséis de Septiembre.
- Veinte de Noviembre.
- Veinticinco de Diciembre.

Así como las fechas en que rindan su informe el C. Presidente de la República, el C. Gobernador del Estado de México, el C. Presidente Municipal de este Municipio y las fechas en que se celebren elecciones Constitucionales Federales, Estatales, Locales y Municipales.

Se exceptúan de este tratamiento las farmacias, boticas, droguerías, recauderías, cremerías, panificadoras, expendios de pan, restaurantes sin venta de bebidas alcohólicas, refaccionarias, expendios de periódicos, molinos de nixtamal y tortillerías, hospitales, consultorios médicos, funerarias, neverías, sitios de taxis, mudanzas, estanquillos y tiendas de abarrotes al menudeo sin venta de cerveza.

Artículo 14.- Todos los establecimientos que se encuentren en el territorio del Municipio de (nombre) en caso de contingencia ambiental, siniestro o cualquier circunstancia que ponga en peligro

la salud o seguridad de los trabajadores o de la población, deberán suspender sus actividades cuando la autoridad competente así lo determine.

CAPITULO II
DE LOS REQUISITOS PARA LA OBTENCION
DE LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO

Artículo 15.- La persona o sociedad interesada en obtener Licencia de Funcionamiento para establecimientos industriales, comerciales y de servicios deberán solicitarlo ante la Secretaría Municipal a través de la subdirección de Gobierno, utilizando las formas que al efecto se proporcionen, que deberán contar;

- a) Nombre del propietario, denominación o razón social;
- b) Domicilio del propietario;
- c) Ubicación del negocio incluyendo nombre de la calle, número, colonia, pueblo o fraccionamiento;
- d) Denominación del negocio;
- e) Giro o actividad;
- f) Número de Registro Federal de Contribuyentes;
- g) Fecha de inicio de operaciones;
- h) Horario de funcionamiento; y
- i) Firma del propietario del negocio o, en su caso, por el representante legal debidamente acreditado.

Artículo 16.- A la solicitud de Licencia de Funcionamiento, deberá acompañar los siguientes documentos:

a) Dictamen técnico de uso del suelo expedido por la oficina de Desarrollo Urbano Municipal;

b) Dictamen expedido por la Secretaría Municipal a través de la Subsecretaría de Gobierno Municipal, donde se determine que el solicitante cumple con los requisitos reglamentarios respectivos;

c) Boleta predial al corriente de sus pagos, en caso de ser propietario del inmueble.

Contrato de arrendamiento y recibo del último pago impuesto predial del inmueble, al corriente.

En caso de ser prestado el inmueble, contrato de comodato y recibo del último pago del impuesto predial del inmueble al corriente.

d) Acta constitutiva debidamente protocolizada, en caso de ser personas morales.

e) Croquis de ubicación del negocio;

f) Representación o carta poder notarial en caso de representar al interesado en los términos del Artículo 105 del Código Fiscal Municipal del Estado de México;

g) Identificación del solicitante o, en su caso, del representante legal;

Artículo 17.- Cuando el desarrollo de la actividad industrial comercial o de servicios pueda representar riesgo a la salud o daño ecológico, además de los requisitos contenidos en los Artículos 14 y 15 de este ordenamiento, deberán presentarse los estudios necesarios para la instalación del equipo tendiente a su prevención, así como dictamen de la autoridad competente en la materia.

Artículo 18.- para dar de baja cualquier negocio, se solicitarán las formas que para tal efecto proporciona la Subdirección de gobierno para tal fin, adjuntando los siguientes documentos:

a) Solicitud de baja, presentada ante las autoridades hacendarias debidamente autorizada;

b) Recibo del pago del impuesto de radicación correspondiente al ejercicio en que ocurra la baja;

c) Original de la Licencia de Funcionamiento correspondiente al ejercicio en que ocurra la baja;

CAPITULO III
DEL FUNCIONAMIENTO DE LOS ESTABLECIMIENTOS
INDUSTRIALES COMERCIALES Y DE SERVICIOS

Artículo 19.- Los establecimientos industriales, comerciales y de servicios deberán contar con el equipo necesario contra incendios, así como los implementos adecuados para prestar primeros auxilios en caso de accidente;

Artículo 20.- Todas las negociaciones observarán las disposiciones contenidas en la Ley General de Salud, Ley de Salud del Estado de México y sus reglamentos.

Artículo 21.- De conformidad con el Artículo 51 de la Ley de Protección al Ambiente del Estado de México, las personas físicas o morales que descarguen aguas residuales de origen industrial a los cuerpos receptores, atenderán las siguientes disposiciones:

I.- Cumplir las condiciones particulares de descarga que se fijen, cuando las aguas se viertan en cuerpos de aguas estatales o en sistemas de drenaje y alcantarillado;

II.- Instalar sistemas o plantas de tratamiento de aguas residuales, cuando rebasen los límites permitidos;

III.- Realizar muestreos y análisis periódicos de calidad de las aguas residuales de los afluentes de los sistemas y plantas de tratamiento, para la verificación del cumplimiento de sus descargas, e informar a la Autoridad competente.

Artículo 22.- Los establecimientos industriales, comerciales y de servicios depositarán sus desechos sólidos en los recipientes y lugares adecuados que para tal efecto sean indicados.

Artículo 23.- De conformidad por lo establecido en el Artículo 58 de la Ley de Protección al Ambiente, queda estrictamente prohibido el depósito o quema de residuos sólidos en bienes de uso común, caminos, carreteras, derechos de vía, lotes baldíos, así como en cuerpos y corrientes de agua.

Artículo 24.- El desarrollo de actividades industriales, comerciales y de servicios quedan sujetos a observar las normas establecidas en cuanto se refiere a las emisiones de ruidos, vibraciones, energía térmica y lumínica; vapores, gases y olores.

CAPITULO IV
DE LA VERIFICACION AL CUMPLIMIENTO
A LAS DISPOSICIONES LEGALES

Artículo 25.- El Ayuntamiento podrá ordenar la realización de visitas de inspección para la verificación a las disposiciones establecidas en el Bando Municipal, el presente Reglamento y demás ordenamientos aplicables de competencia municipal.

Artículo 26.- Las visitas de inspección podrán ser ordinarias y extraordinarias. Las primeras se efectuarán en días y horas hábiles y las segundas, en cualquier tiempo.

Artículo 27.- Las visitas de inspección serán realizadas por el personal autorizado, y tendrán el carácter de representantes de la autoridad competente.

Artículo 28.- Los inspectores para practicar la diligencia de inspección deberán estar provistos de orden escrita, con firma autógrafa expedida por la autoridad competente, en la que se deberá precisar el lugar o zona que se ha de inspeccionar, el objeto de la visita, el alcance que debe tener y las disposiciones legales que la fundamenten.

Artículo 29.- La diligencia de inspección se entenderá con los propietarios, responsables, encargados o cualquier persona que se

encuentre, quiénes están obligados a permitir al personal autorizado el acceso al lugar o lugares que indique la orden respectiva, así como proporcionar toda clase de información necesaria para los propósitos señalados en ésta.

Artículo 30.- La autoridad competente podrá solicitar el auxilio de la fuerza pública, para realización de las visitas de inspección, cuando se obstaculice la práctica de las mismas; independientemente de la aplicación de las sanciones que resulten procedentes para quiénes se opongan al cumplimiento de lo mandado por la autoridad.

Artículo 31.- Al iniciar la diligencia el inspector deberá exhibir la credencial vigente expedida por el H. Ayuntamiento de (nombre), que lo acredite legalmente para el desempeño de dicha función, así como la orden expresa a que se refiere el Artículo 28 de este ordenamiento. de la cual deberá dejar copia a la persona con quien se entiende la diligencia.

Artículo 32.- Al iniciar la diligencia, se deberá requerir a la persona con quien se entiende la diligencia, que proponga a dos testigos que deberán permanecer durante el desarrollo de la visita. Ante su negativa los testigos serán propuestos por el inspector. Esta circunstancias, el nombre, domicilio y firma de los testigos, se hará constar en el acta.

Artículo 33.- Al concluir la verificación, se dará oportunidad al propietario, responsable, encargado o persona con quien se entendió

la visita, de manifestar lo que en su derecho convenga, asentando su dicho en el acta respectiva y recabando su firma en el propio documento, del que se entregará una copia. La negativa a firmar el acta o a recibir copia de la misma o de la orden de visita, se deberá hacer constar en el referido documento y no afectará su validez, ni la de la diligencia practicada.

Artículo 34.- Si durante la diligencia de inspección o con posterioridad a ésta, el representante de la autoridad advierte hechos que constituyan delitos, procederá a hacerlo del conocimiento del Ministerio Público, para los efectos conducentes.

Artículo 35.- Cuando del resultado de la visita de verificación al cumplimiento de las disposiciones establecidas en el Bando, el presente Reglamento y demás ordenamientos de aplicación municipal, se desprendan violaciones a las mismas, el supuesto infractor tiene el derecho en un plazo de 15 días hábiles contados a partir de la fecha de inspección, para ser oído en su defensa, comparecer ante la autoridad competente a manifestar lo que en su derecho convenga y ofrecer pruebas que estime procedentes en relación con los hechos asentados en el acta de inspección practicada.

Artículo 36.- La Autoridad Municipal competente, después de haber oído en su defensa al infractor, procederá a la calificación de las infracciones, fundará y motivará la resolución correspondiente, de la cual deberá notificar al interesado, tomando en cuenta:

- I.- La gravedad de la infracción;
- II.- Las condiciones socioeconómicas del infractor;
- III.- La calidad de reincidente del infractor;
- IV.- Los daños que se hayan producido o puedan producirse a el medio ambiente.

CAPITULO V

MEDIDAS DE SEGURIDAD

Artículo 37.- De conformidad con el Artículo 67 de la Ley de Protección Ambiental cuando se presenten emergencias o contingencias ambientales el Ayuntamiento podrá ordenar el aseguramiento de materiales o sustancias contaminantes; la clausura temporal, parcial, o total de las fuentes contaminantes correspondientes.

CAPITULO VI

SANCCIONES

Artículo 38.- Será motivo de sanción no manifestar el cambio de nombre, domicilio, giro o traspaso del establecimiento dentro de los 15 días hábiles siguientes a la fecha en que haya ocurrido dicho cambio.

Artículo 39.- Las infracciones a las normas contenidas en este ordenamiento, se sancionarán con:

- I.- Amonestación y apercibimiento;
- II.- Multa;
- III.- Clausura temporal o definitiva del establecimiento;
- IV.- Cancelación de la Licencia de Funcionamiento;
- V.- Arresto administrativo hasta por treinta y seis horas;
- VI.- Reparación del daño ambiental;

Las sanciones serán impuestas y notificadas al contribuyente por la Autoridad Municipal por conducto de la dependencia a quien delegue dicha función, misma que las ejecutará.

Artículo 40 .- La multa se aplicará de acuerdo a lo que señala la Ley de Protección al Ambiente del Estado de México, Código Fiscal Municipal, el Bando Municipal y los Reglamentos de aplicación municipal en la materia.

Artículo 41.- La clausura temporal se realizará por el tiempo necesario para corregir las deficiencias en el funcionamiento del establecimiento.

En caso de la comisión de delitos en el local, cuando lo determine la Autoridad competente.

Otras de las causas que pueden motivar la clausura temporal, son:

- a) La falta de licencia de funcionamiento;

b) No integrar a la Tesorería Municipal el impuesto de radicación en los términos marcados en la Ley de Hacienda Municipal, después de haber sido requerido para tal efecto;

c) No dar aviso y tramitado el cambio de domicilio del establecimiento o de su propietario;

d) Explotar un giro diferente al autorizado;

e) No respetar el horario autorizado; y

f) No contar con las medidas de seguridad que determinan las leyes y Reglamentos aplicables a la materia.

Artículo 43.- La clausura definitiva se realizará:

a) Por reincidencia en violaciones a lo que establece el presente ordenamiento y demás disposiciones de competencia municipal;

b) Cuando el establecimiento no reúna los requisitos para su funcionamiento;

c) Cuando lo determine otra Autoridad, en ejercicio de sus atribuciones;

d) En los casos que prevé la Ley de Hacienda Municipal; y

e) Por incumplimiento de los plazos otorgados por la Autoridad Municipal competente, para corregir deficiencias normativas y reglamentarias del funcionamiento de los establecimientos.

Artículo 44.- La cancelación de la Licencia de Funcionamiento, precederá en los siguientes casos:

- a) Que haya dejado de funcionar el establecimiento;
- b) Por incumplimiento de los requisitos inherentes a su funcionamiento;
- c) Por clausura definitiva;
- d) Por determinación de otra Autoridad competente;
- f) Cuando cambien las condiciones originales en las que fue otorgada la Licencia;
- g) En los casos que prevé la Ley de Hacienda Municipal;
- h) Por incumplimiento a los plazos otorgados por la autoridad competente para la corrección de circunstancias o deficiencias normativas y reglamentarias en el funcionamiento del establecimiento;
- i) Por no contar con las medidas de seguridad que señalan las Leyes y Reglamentos de la materia.

CAPITULO VII**RECURSOS**

Artículo 45.- Conforme a lo dispuesto por los Artículos 154, 155, 156 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, los propietarios de establecimientos industriales, comerciales o de servicios que se consideren afectados en su derecho o interés por actos, acuerdos o resoluciones emitidas o ejecutadas por la Autoridad Municipal, podrán interponer recursos administrativos de revocación y de revisión.

Artículo 46.- El recurso de revocación se interpondrá por el interesado dentro del plazo de quince días hábiles siguientes al de la notificación o ejecución del acto, acuerdo o resolución reclamado, de carácter no fiscal, ante la propia autoridad que lo haya dictado o realizado, la que deberá resolverlo en un plazo no mayor de quince días hábiles después de interpuesto el recurso.

Artículo 47.- Procede el recurso de revisión en contra de las resoluciones dictadas por autoridades municipales, recaídas a los recursos de revocación. Se interpondrá ante el Síndico, que conocerá y resolverá el recurso, excepto el instaurado en contra del Presidente Municipal que será resuelto por el Ayuntamiento. Los plazos para la interposición y resolución del recurso de revisión, serán los mismos que los del recurso de revocación.

Artículo 48.- Los recursos deberán promoverse en forma escrita, señalando lo siguiente:

I.- Nombre y domicilio del recurrente y, en el caso de la persona que promueva en su nombre o representación, acreditando la personalidad con que comparece cuando actúe a nombre propio.

II.- El acto, acuerdo o resolución que se impugne;

III.- La violación que se estime se cometió a los derechos del promovente expresando, en su caso, los agravios cometidos en su perjuicio;

IV.- Los hechos en que se funde su petición;

V.- Las pruebas para demostrar los hechos.

Artículo 49.- En contra de las resoluciones que se dicte en el recurso administrativo, proceden los medios de defensa que establece la Ley de Justicia Administrativa del Estado de México.

TRANSITORIOS

Artículo 1º De derogan todas las disposiciones anteriores que se opongan a las previstas en el presente Reglamento.

Artículo 2º El presente Reglamento entrará en vigor al día siguiente de su publicación.

Dado en sesión ordinaria de Cabildo en la sede del Ayuntamiento de (nombre) Estado de México, el día (fecha), por lo tanto se manda se publique, circule y observe.

Presidente Municipal, Síndico, Regidores, Secretario del Ayuntamiento. -Rúbricas.

CONCLUSIONES

1.- El Municipio es una agrupación humana producto de su asociación, antes que una creación jurídica que el Estado, al reconocerlo como una Institución, le da estructura jurídica y política en el campo del derecho.

2.- El Municipio como sociedad natural, fue la forma de organización local de grupos que se dieron de la tribu y el clan; cuyas relaciones, primero eran de parentesco, después de vecindad, cuyos objetivos eran el de protegerse entre si frente a otros grupos, división del trabajo y tomar decisiones de interés colectivo para su beneficio.

3.- El Municipio es la primera forma de organización política que el hombre adopta para el desarrollo y bienestar de su familia, grupo y comunidad.

4.- El Municipio, como institución, en el Imperio Romano fue usado como estrategia política y militar para otorgar a los pueblo conquistados diferentes categorías y privilegios, según el grado de sumisión.

5.- El Municipio en España, como institución, también fue usado por los reyes de la época como estrategia militar para contener a los árabes invasores, otorgando a éste todo tipo de canonjías y

privilegios a través de los fueros o cartas de población, naciendo entonces el principio de autonomía municipal.

6.- La organización política y administrativa de los aztecas a través del Calpulli, constituye el auténtico antecedente del Municipio Mexicano.

7.- La institución municipal fue la forma jurídica de legitimar la actuación del conquistador. Así, la conquista de México fue empresa de un Municipio mexicano fundado por Hernán Cortés Pizarro, primer Municipio en tierra continental, instaurado en la Villa Rica de la Veracruz.

8.- En los primeros años de la Conquista se fundaron Municipios integrados por españoles e indígenas aprovechando la organización política y económica ya existente; dando como resultado la apropiación del producto y el trabajo indígena. Posteriormente, fueron desplazados los indígenas, y la Institución del Municipio fue monopolio de la clase gobernante y acomodada de la época, pues los puestos de funcionarios municipales eran vendibles y renunciables, resultando con ésto el carácter oligárquico del Municipio.

9.- El primer documento importante emanado de las organizaciones municipales coloniales son las ordenanzas de 1525, mismas que fueron dictadas por el propio Cortés. Después, en 1527, la corona Española, para restringir los abusos, y controlar a las autoridades nombradas por los conquistadores, creó un órgano superior de gobierno

y justicia con asiento en la ciudad metrópoli México-tenochtitlan, dicho órgano se denominó Real Audiencia. En el año de 1573, bajo el reinado de Felipe II, tenemos como legislación aplicable las "Ordenanzas de Descubrimientos, Población y pacificación de las Indias", en las que se disponía la estructura municipal; así mismo eran señaladas las facultades de los gobernadores y se disponía también, el trazo y disposición ornamental urbana de las nuevas poblaciones, iniciándose así la etapa de colonización y organización formal.

Hacia 1759, con el cambio de la dinastía de la casa de Austria, sustituida por la dinastía de los Borbón, comienza un mayor centralismo. El Rey Carlos III realiza una serie de reformas en las que crea una nueva división política y administrativa de las Indias, nombró representantes directos de la corona denominados intendentes, los que limitaron, en gran medida a los Ayuntamientos en cuanto a finanzas se refiere. Tenemos así que esta serie de reformas culminan con las ordenanzas de Intendentes.

10.- En 1808 Napoleón Bonaparte invade España y el monarca Fernando VII, mediante un tratado firmado en la ciudad de Bayona, abdica en favor de José Bonaparte, el cual nombra a Murat como lugarteniente; El grupo de criollos del Cabildo de la ciudad capital del Virreinato, encabezados por el regidor Azcárate y Apoyado por el Síndico Francisco Primo de Verdad, elaboran un documento en el cual sostienen la tesis de la reasunción de la soberanía por el pueblo en ausencia y nombre del rey cautivo; este hecho tan

relevante, fue parte de la gesta libertaria de nuestro México. De esta forma, prácticamente se establecen dos partidos políticos: los criollos y los españoles.

11.- En el México independiente del siglo pasado, existen dos tendencias políticas fundamentalmente, los conservadores, de carácter centralista, quiénes trataban suprimir toda tendencia electiva en los Ayuntamientos e implantar un gobierno de una rigurosa jerarquía de autoridad; y la corriente liberal, que pugnaba por un gobierno federalista y elecciones populares para los Ayuntamientos en un régimen descentralizado.

12.- La primera Constitución que se aplicó en México, antes de ser independiente, es la Constitución de 1812, la cual, en materia municipal estableció: la elección popular, la prohibición de los oficios perpetuos; el principio de no reelección para los funcionarios municipales de elección popular para el período inmediato; la supervisión de la administración municipal por la diputación provincial, los cargos de elección popular inescusables y se instauran las jefaturas políticas.

13.- La primera Constitución Federalista ya en el México independiente fue la Constitución de 1824, la cual no reguló específicamente al Municipio, pero dejó la libertad a las Constituciones Locales para regularlo, siguiendo los lineamientos de la Constitución de 1812.

14.- Las Constituciones Centralistas, de 1836 y 1846, sí regularon la Institución municipal, aunque redujeron sus atribuciones impidiendo el auténtico sentido democrático.

15.- La Constitución Federal de 1857 no reguló la Institución Municipal, aunque hace una breve referencia, la cual no fue suficiente para establecer la Institución del Municipio en el régimen interior de los estados.

16.- Porfirio Díaz, al llegar a la Presidencia de la Nación, impone a sus allegados como gobernantes; y en materia municipal, fue aniquilada toda participación democrática, ya que en los jefes políticos recaía todo el poder, estableciendo así la dictadura.

17.- Los movimientos precursores de la Revolución Mexicana, propugnaron la plenitud del sufragio efectivo y la no reelección, la supresión de los jefes políticos y la libertad municipal.

18.- El antecedente directo del Artículo 115 de la Constitución de 1917, fue el decreto expedido por Venustiano Carranza del 26 de diciembre de 1914, conocido como "Ley del Municipio Libre" en donde cristalizó el ideal del movimiento armado de 1910 en materia municipal.

19.- El Constituyente de Querétaro de 1917, en materia municipal dejó dos omisiones sustanciales: uno lo relativo a la forma de resolver los conflictos entre Municipio con las autoridades del

Estado; y, el otro, la autonomía financiera del Municipio la cual queda a merced de las legislaturas de los Estados.

20.- El Artículo 115 constitucional de 1917 a 1982, fue reformado y adicionado en siete ocasiones, pero en ninguna dió una auténtica libertad al Municipio. En este lapso, estudiosos del derecho trataron esta problemática sin poder influir substancialmente en el legislador; fue hasta la campaña presidencial del Licenciado Miguel De la Madrid Hurtado que se realizó una consulta popular que se denominó "Fortalecimiento Municipal", ya siendo Presidente el Licenciado de la Madrid, de los primeros actos que realizó fue el hacer llegar al H. Congreso de la Unión, la Iniciativa de Ley de Reforma y Adiciones al Artículo 115 Constitucional, dicha iniciativa persiguió superar las dos grandes omisiones que nuestra Constitución de 1917 dejó, respecto al Municipio, ya descritas en el punto anterior.

21.- El primer contacto de la población con su gobierno es el Municipio; siendo la relación gobernante-gobernado, directa y personal. La comunidad municipal es mayoría con la que se integra la Nación.

22.- El Municipio es la base de la división territorial y organización política y administrativa de los Estados de la Federación; es administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, incluyendo entre sus miembros el principio de representación

proporcional, es un órgano colegiado y deliberante. El Municipio es el primer nivel de gobierno.

23.- El Ayuntamiento, esta facultado a exigir el cumplimiento del orden jurídico a la población de su jurisdicción, y al ejercicio de la acción política.

24.- El Ayuntamiento, como órgano de gobierno, está facultado para crear las normas jurídicas de interés público y observancia general para el ejercicio de sus atribuciones, es decir, está facultado para expedir el Bando Municipal, Reglamentos Circulares y demás disposiciones administrativas.

25.- La base legal de la facultad reglamentaria del Ayuntamiento, se encuentra contenida en la Fracción II segundo párrafo del Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la base legal de los Reglamentos Municipales, es la Constitución General de la República, la Constitución local, la Ley Orgánica Municipal, y el Bando Municipal.

26.- El ejercicio de la Facultad Reglamentaria del Ayuntamiento origina mayor seguridad jurídica a la población, legítima al Gobierno Municipal y ofrece mayor desarrollo y prosperidad al Municipio.

27.- La Facultad Reglamentaria del Ayuntamiento es poco creativa en la actualidad, ya que la autoridad municipal, en lo general,

desconoce la técnica reglamentaria y, con esto, provoca apatía o indiferencia para promover iniciativas reglamentarias que actualicen las necesidades municipales.

28.- En muchos casos los Ayuntamientos se limitan a transcribir prácticamente el Bando anterior estableciendo instrumentos jurídicos obsoletos lejanos a la realidad donde se aplican.

29.- A más diez años de las reformas al Artículo 115 Constitucional, en materia reglamentaria municipal ha habido poco avance. La Autoridad Municipal no ha terminado de entender el espíritu de dicha reforma, que es el vigorizar la autonomía política y administrativa del Municipio. Se debe promover la participación ciudadana en la formulación y aplicación de los reglamentos municipales; dar seguimiento sistemático a su aplicación y cumplimiento, para evaluar los alcances e impacto en la población, logrando, con esto, una mejor administración y organización municipal.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- Acosta Romero, Miguel. *Derecho Administrativo*, Ed. Porrúa, México, 1990.
- 2.- Alamán, Lucas. *Historia de México*, T. I. Ed. Jus. México, 1942
- 3.- Andrade Sánchez, Eduardo. *Teoría General del Estado*, Ed. UNAM, Colección de Textos Jurídicos, México, 1987.
- 4.- Aristóteles. *Política* (c. 329 a. C.), T. 1 Trad. Antonio Gómez Robledo.
- 5.- Bartlett Díaz, Manuel, *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, México 1988.
- 6.- Benson, Nettie Lee. *La Diputación provincial y el federalismo Mexicano*, Ed. Colegio de México, Fondo de Cultura Económica. México, 1955.
- 7.- Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Porrúa, México, 1991.
- 8.- Carrillo Flores, Antonio. *Ley Sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno*, Ed. Porrúa, México, 1980.

9.- Centro Nacional De Estudios Municipales, *El Municipio Mexicano*, Secretaría de Gobernación, México, 1985.

10.- Centro Nacional de Estudios Municipales. *El Artículo 115 Constitucional y las Nuevas Atribuciones Municipales*, Ed. Secretaría de Gobernación, México, 1985.

11.- Centro Nacional de Estudios Municipales. *El Desafío Municipal*, Ed. Secretaría de Gobernación, México, 1985.

12.- Centro Nacional de Estudios Municipales. *Elementos para la Reglamentación Municipal*, Ed. Secretaría de Gobernación, México 1986.

13.- Centro Nacional de Estudios Municipales. *Guías Técnicas de Gobierno y Administración Municipal*, Ed. Secretaría de Gobernación, México.

14.- Centro Nacional de Estudios Municipales. *Marco Jurídico del Municipio*, Ed. Secretaría de Gobernación Colección Textos Municipales, México, 1985.

15.- Díaz del Castillo, Bernal. *Verdadera Historia de la Conquista de la Nueva España*, Ed. Del Valle De México. México, 1984.

16.- Delgadillo Guitiérrez, Luis Humberto. *Elementos de Derecho administrativo*. Ed. Limusa, México, 1986.

17.- Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*, Ed. Porrúa, México, 1992.

18.- García Gallo, Alfonso. *La Ley como Fuente del Derecho en las Indias en el siglo VI, Estudios de la Historia del Derecho Indiano*, Instituto Nacional de Estudios Jurídicos, Madrid, 1972.

19.- Geraldo Venegas, Rubén. *Régimen Constitucional de los Municipios y Exámen del juicio político a los Ayuntamientos y sus miembros*. Centro Nacional de Estudios Municipales. secretaría de gobernación, México. 1986.

20.- González Obregón, Luis, *La Constitución Española de 1812*, Ed. Archivo General de La Nación T. IV- V.

21.- Gudiño Valencia, Sergio F. *Bases para la Implantación del Sistema de Control Interno en la Administración Municipal*, Tesis Profesional, Escuela Bancaria y Comercial.

22.- Guía Técnica Nº 2. *La Reglamentación Municipal*, Instituto Nacional de Administración Pública, Centro de Estudios de Administración Municipal.

23.- Hans Kelsen, *Teoría Pura Del Derecho*. Ed. Nacional, México, 1949

24.- Hernández Becerra, Agosto. *Estado y Territorio*, Ed. Nuevo México, México, 1936.

25.- Martínez Cabañas, Gustavo. *La Administración Estatal y Municipal*, Ed. Instituto Nacional de Administración Pública y Conacyt, México, 1985.

26.- Martínez Silva, Alvaro. *Participación de la Comunidad en los Planes de Desarrollo Municipal*, Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, México, 1988.

27.- Martínez, José Luis. *El Mundo Antiguo II, Grecia*, Panorama Cultural, Secretaría de Educación Pública, México, 1976.

28.- Max Webber, *Economía y Sociedad*, T. III. Ed. Palma, España, 1969.

29.- *México a Través de los Siglos*, Ed. Del Valle de México, 1985.

30.- Moreno Díaz, Daniel. *Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Pax-México, México, 1988.

31.- Moreno Moreno, Manuel. *Breve Reseña Histórica Política y Administrativa del Distrito Federal, Organización Política y Social de los Aztecas y otros ensayos*, Ed. Imprenta Roa, Cd. Juárez, Chih., México, 1971.

32.- Muñoz, Virgilio y Ruíz Massieu, Mario. *Elementos Jurídico-Históricos del Municipio Mexicano*, Ed. UNAM, México, 1982.

33.- Ochoa Campos Moisés, *El Municipio, su Evolución Institucional*, Ed. BANOBRAS, México, 1981.

34.- Ochoa Campos, Moisés. *La Reforma Municipal*, Ed. Porrúa, 1985.

35.- Pontifes Martínez, Arturo. *La Facultad Reglamentaria de los Ayuntamientos en el Gobierno y la Administración Municipal*, Ed. Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, México, 1988.

36.- Posada Adolfo. *El Régimen Municipal de la Ciudad Moderna*, Ed. Librería General de Victoriano Sánchez, España, 1980.

37.- Quintana Roldán Carlos Francisco, *El Régimen Jurídico del Municipio Mexicano*, Tesis Doctoral. UNAM, México.

38.- Rabasa Emilio. *La Constitución y la Dictadura*, Ed. Porrúa, México, 1976.

39.- Rendón Huerta Barrera, Teresita. *Derecho Municipal*, Ed. Porrúa, México, 1985.

40.- Reyes Heróles, Jesús. *El Liberalismo Mexicano*, T. I. Ed. UNAM, México, 1957.

41.- Rodríguez Lobato, Raúl. *Derecho Fiscal*, Ed. Harla, Colección Textos Jurídicos Universitarios. México, 1987.

42.- Rousseau, Juan Jacobo. *El Contrato Social*, Ed. Porrúa, México, 1975.

43.- Ruiz Massieu, José Francisco. *Estudios de Derecho Político de Estados y Municipios*, Ed. Porrúa, 1990.

44.- Ruiz Massieu, José Francisco. *El Nuevo Artículo 115, Nuevo Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Porrúa México, 1990.

45.- Sacristán y Martínez, Antonio, *Municipalidades de Castilla y León*, Ed. Nacional, Madrid, España, 1987.

46.- Sánchez Agesta, Luis. *Historia del Constitucionalismo Español*, Ed. Nacional, Madrid España, 1980.

47.- Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Porrúa, México 1992.

48.- Tena Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México, 1808-1992*. Ed. Porrúa 1992.

49.- Valenzuela Avila, Oscar. *Aspectos de Derecho constitucional Sobre El Municipio*. Ed. Porrúa, México, 1980.

50.- Vázquez Paredes, Héctor. *El Nuevo Municipio Mexicano*, Ed. Secretaría de Educación Pública, México 1986.

LEGISLACION

- Constitución Política De los Estados Unidos Mexicanos 1993.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.
1993.
- Código Fiscal Municipal del Estado de México 1993.
- Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México 1993.
- Ley de Hacienda Municipal del Estado de México 1993.
- Ley de Justicia Administrativa del Estado de México 1993.
- Ley de Protección al Ambiente del Estado de México 1993.
- Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de
México 1993.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de México 1993.

DICCIONARIOS

- * **Diccionario de Sinónimos y Antónimos de la Lengua Española. Ed. Porrúa, México, 1988.**

- * **Diccionario Enciclopédico Grijalbo. Ediciones Grijalbo México 1986.**

- * **Diccionario Jurídico Mexicano. Ed. Porrúa, México 1985.**

- * **Diccionario de Derecho. Rafael de Pina. Ed. Porrúa México 1988.**

- * **Enciclopedia Barsa. Ed. Encyclopaedia Británica Publishers. México, 1981.**