



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"CAMPUS ARAGÓN"**

**PROPUESTA PARA ATRIBUIR FACULTADES
LEGISLATIVAS A LOS AYUNTAMIENTOS MUNICIPALES**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
CIPRIANO JUAREZ LOPEZ

ASESOR: LIC. IRENE VAZQUEZ VELEZ.

SAN JUAN DE ARAGÓN EDO. DE MEXICO,

2004.





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
CAMPUS "ARAGON"

A MIS HIJOS VICTOR HUGO Y RUBI AZUCENA

A MI ESPOSA

A MIS PADRES

A MI ASESORA DE TESIS

A MIS COMPAÑEROS DE SIEMPRE.

INDICE

INTRODUCCION

Capítulo 1. Evolución Histórica del Municipio.

1.1. Antecedentes del municipio en el mundo.....	1
1.1.1. La Polis en Grecia.....	1
1.1.2. El Municipio Romano.....	5
1.1.3. El Municipio Hispano.....	9
1.2. Evolución del Municipio en México.....	13
1.2.1. Época Prehispánica.....	14
1.2.2. La Colonia.....	16
1.2.3. México Independiente.....	19

Capítulo 2. Aspectos relevantes del Municipio en el Federalismo Mexicano.

2.1. Generalidades del federalismo mexicano.....	26
2.1.1. Concepto de federalismo.....	30
2.1.2. Distribución de competencia en los tres niveles de gobierno.....	32
2.1.3. Concepto de competencia.....	35
2.1.4. Concurrencia y conflicto de competencia entre la federación y las entidades federativas.....	36
2.2. Generalidades del Municipio.....	39
2.2.1. Concepto de municipio.....	40
2.2.2. Concepto de Ayuntamiento.....	41
2.2.3. Artículo 115 Constitucional como fundamento legal.....	43
2.2.4. Principales legislaciones locales.....	52

Capítulo 3. Integración y Facultades de los Ayuntamientos en México.

3. 1. De la integración de los Ayuntamientos.....	58
3.1.1. El Presidente Municipal.....	60
3.1.2. El Síndico o los Síndicos.....	61
3.1.3. Los Regidores.....	62
3.1. Facultades del Ayuntamiento Municipal.....	63
3.2.1. La Constitución Federal.....	65
3.2.2. Constitución Política del Estado Libre y soberano de México...66	
3.2.3. Ley Orgánica Municipal del Estado de México.....	69
3.3. De la Facultad Reglamentaria de los Ayuntamientos.....	72
3.3.1. El Bando de Policía y Buen Gobierno de Nezahualcóyotl.....	77
3.3.2. Otros ordenamientos legales.....	81
3.4. Propuesta para atribuir Facultades Legislativas a los Ayuntamientos.....	84
CONCLUSIONES.....	87
BIBLIOGRAFÍAS.....	91

INTRODUCCION

El propósito para realizar la tesis con el título “Propuesta para atribuir Facultades Legislativas a los Ayuntamientos Municipales” consiste en aportar desde el punto de vista jurídico, elementos suficientes que permita sustentar, la viabilidad de convertir en órganos legislativos a los ayuntamientos municipales, tomando en consideración su proceso de evolución y las lagunas que presenta la normatividad en referencia a la institución del Municipio libre.

Acorde con el nuevo federalismo y los cambios políticos y sociales que se presenta en nuestro país y de manera general en el ámbito internacional, es de gran importancia fortalecer el Municipio y sus Ayuntamientos, ya que esto permitirá resolver en gran parte los problemas que enfrenta con los otros niveles de gobierno. Toda vez, que el Municipio es el nivel de gobierno y poder público que se encuentra más cercano con las diversas demandas de la comunidad y es el Ayuntamiento la autoridad inmediata para resolverlos.

Además, es necesario modernizar las cuestiones municipales y no anclarse en seguir considerando al Municipio como cualquier organismo descentralizado o una institución decorativa con una mínima competencia, que genera dependencia a las leyes de los Estados y de la federación; limitando así, las acciones de las autoridades municipales que son verdaderos representantes populares, electos por el sufragio universal, libre y secreto de los ciudadanos de la municipalidad, y que desarrollan funciones semejantes a los integrantes de las Legislaturas tanto federales como locales.

Por tal motivo, el presente trabajo de investigación, se abordan tres capítulos; en el que inicialmente se señala el origen y evolución de Municipio, tomando en cuenta la figura de la Polis griega, el Municipio Romano y Municipio español; para llegar a la evolución del Municipio en nuestro país, que comprende: la época prehispánica, la Colonia y el México Independiente.

En el segundo capítulo, se estructura la conceptualización de varios términos municipales y su relación con los Estados y la federación. También, se exponen las generalidades del Federalismo, la competencia de los tres niveles de gobierno, las generalidades del municipio y su relación con el artículo 115 constitucional.

El tercer y último capítulo, se analiza la facultad reglamentaria de los ayuntamientos municipales, según lo establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las constituciones locales, la Ley Orgánica Municipal y el Bando de Policía y Gobierno; para llegar a hacer la propuesta de convertir a los ayuntamientos municipales en órganos legislativos.

Capítulo 1.-Evolución Histórica del Municipio.

1.1. Antecedentes del municipio en el mundo.

1.1.1. La Polis en Grecia.

1.1.2. El Municipio Romano.

1.1.3. El Municipio Hispano.

1.2. Evolución del Municipio en México.

1.2.2. Época Prehispánica.

1.2.2. La Colonia.

1.2.3. México Independiente.

1.1.-Antecedentes del municipio en el mundo.

Para entender el municipio actual, es de suma importancia conocer los antecedentes históricos sobre las primeras manifestaciones que dieron origen a esta Institución; reconociendo que desde las primeras civilizaciones que tuvieron vida urbana, entre las que destacan las ciudades mesopotámicas, egipcias, chinas, fenicias y hebreas entre otras, ya habían creado formas de organización para resolver sus problemas y satisfacer sus necesidades de convivencia.

Sin embargo, ningún tratadista en la materia, señala alguna acción que permita afirmar que dichas civilizaciones hayan dado señales de presentar signos municipales; por lo que la polémica en cuanto al origen del municipio se centra entre Grecia y Roma. Por esta razón, destaca un grupo prominente en subrayar a Grecia como precursora de ideas e instituciones y el probable origen del municipio.

Cuestión que nos induce a integrar en este capítulo de investigación, un estudio general de la Polis griega, el Municipio Romano y el Municipio Hispano, entendiendo a este último como antecedente inmediato de la figura municipal en la Conquista y durante la Colonia en México. Por lo que el estudio que se hará de cada uno de los temas, se tendrá elementos suficientes para poder entender el complejo proceso que ha desarrollado esta organización política en las diversas etapas de su evolución.

1.1.1.-La Polis en Grecia.

Grecia, fue uno de los primeros pueblos con el más alto grado de civilización; y que es considerado como la base de la concepción política, de la filosofía, de la democracia y de la idea de Estado. Para los griegos, la Polis o ciudad fue el centro de su vida, su realización y plenitud; Así que la organización y la grandeza de su cultura que presentan, detallan elementos fundamentales que tiene vigencia en los pueblos actuales.

“El pueblo griego es uno de los más importantes de la antigüedad porque de él surgen los aspectos esenciales de organización de la Polis o Ciudad”¹. A pesar de haber existido muchos pueblos civilizados como los mesopotámicos, caldeos, babilonios, egipcios, chinos, fenicios; ninguno presentó la organización que la Polis desarrolló. Destacan la creación de funcionarios para administrar los servicios y la seguridad, la igualdad civil y política, la autonomía, la libertad y la autarquía; estos últimos tres elementos que se sustentó el Estado Antiguo y antecedente de la soberanía que sustenta el Estado actual.

Dice Ochoa Campos, que “La Polis, término griego, con el cual se hizo la connotación de la asociación de vecindad organizado políticamente, quiere decir ciudad. Pero, para la antigüedad equivalía a Ciudad-Estado, ya que representaba en aquella época, la organización política suprema integrada por demos o municipio”². Es necesario advertir que los griegos, no concebían al Estado como en la actualidad ya que para ellos, el estado constaba generalmente de una ciudad y de sus campos circundantes, mientras que la ciudad era un pueblo, un conjunto de ciudadanos; por lo que no se estableció ni se concibió otra organización social que la Ciudad o Polis y éste fue el equivalente del Estado Antiguo.

Por la ubicación geográfica del pueblo griego, en un territorio que forma una península bañada por mares y sembrados de islas, determinó la existencia de pequeñas y numerosas ciudades, jamás logró formar una sola ciudad; “Cada ciudad por exigencia de carácter religioso debía ser absolutamente independiente, pues era necesario que cada cual poseyese su código propio, cada una tenía su religión y de ésta emanaba su Ley”³. Entendiendo que la religión fue el primer Derecho que constituyó la ciudad, como primera institución sociopolítica, a falta de un derecho público. Esto indica que en Grecia no hubo Estados poderosos, por tanto, sólo existía alianzas momentáneas para repeler algún peligro o buscar beneficios de interés pero jamás hubo completa unión.

¹ “El Municipio Mexicano”. Centro Nacional de Estudios Municipales. Secretaría de Gobernación. México. 1985. p.80.

² OCHOA CAMPOS, Moisés. “El Municipio y su evolución Institucional” FONUM. Primera edición. México, 1981. p. 40.

³ RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita. “Derecho Municipal”. Primera edición. Ed. Porrúa. México, 1985.p.32.

A pesar de existir muchas ciudades en Grecia, es Atenas y Esparta las que con mayor influencia tuvieron en la vida política del pueblo griego. Por un lado, Esparta tenía un gobierno oligárquico y aristocrático con tendencia conservadora y militar que era representado por el eforado, supremo organismo del Estado que tenía todas las facultades. Mientras que Atenas era una República Democrática y la autoridad estuvo en manos de nueve arcontas, asistido por un consejo llamado Areópago de carácter vitalicio, impulsándose nuevas ideas e inquietudes con tendencias libertarias. A partir de las características que presentaron estas ciudades es que diversos tratadistas del derecho argumentan que es la Polis griega donde nace el Municipio, conocido como demos, división que se daba a los pueblos de la Polis. Cabe destacar, que sobre el origen del Municipio, existen diversas y variadas teorías o corrientes e inclusive polos totalmente opuestos entre la que destacan, que su origen se encuentra en la Polis Griega, y otros que nace en la civitatis romano. Entre las posturas o corrientes sobre el origen del Municipio, destacan dos hipótesis que orientan de la siguiente manera:

- “a) El municipio es una formación natural y consecuentemente anterior al estado, o bien
- b) El municipio es una formación artificial del estado y en consecuencia posterior a él”⁴

Dentro de la doctrina que establece de que el municipio es una formación natural y consecuentemente anterior al Estado; genera varias teorías que explican la aparición del municipio; a decir que la primera forma natural de comunidad es la familia, fíncado en los lazos de parentesco, conformándose en gens, tribu, fratria, confederaciones y cuando esa forma de organización se vuelve sedentario aparece el municipio natural, otras afirman que el municipio nace con el origen de la sociedad, también se adhieren a esa postura sociológica quienes afirman que el municipio es esencialmente una asociación de vecindad, de carácter natural, por ultimo que el municipio es el segundo grado de formación después de la familia. Algunos tratadistas argumentan de la siguiente manera: “...el municipio nace como una forma natural, inconsciente, de unión entre los seres humanos que se aglutinan como un medio de protección y subsistencia, así como para llevar a cabo en forma colectiva los fines que le son

⁴SALAZAR MEDINA, Julián. “Elementos Básicos de la Administración Municipal” Universidad Autónoma del Estado de México. Instituto de Administración Pública del Estado de México. Segunda edición. México, 1992.p.18.

necesario”⁵. Es más; Ochoa Campos, habla de cuatro etapas; el régimen premunicipal, primitivo, natural y el político, “Hablamos de un régimen premunicipal, cuando nos ocupamos del origen de la familia y de los grupos naturales fincados en el parentesco, antes de que predominen en ellos los vínculos de vecindad a través de la vida sedentaria”. “Hablamos del municipio primitivo, al referirnos al paso de la vida nómada a la sedentaria, en las agrupaciones gentilicias”. “Hablamos del municipio natural al referirnos a la comunidad domiciliaria independientemente de que posea o no la forma política propia del régimen local y hablamos del municipio político al referirnos a la comunidad domiciliaria en cuanto institucionaliza políticamente su régimen social”⁶.

Max Weber, en su obra “Economía y sociedad, nos dice que el origen del municipio lo podemos encontrar perfectamente en las organizaciones comunales griegas; en la polis griega en donde por primera vez el individuo llega a considerarse como ciudadano perteneciente a un clan determinado a una familia con privilegios propios y una asociación vecinal con fijación domiciliaria”⁷. Esta corriente dice que el municipio es una extensión de la familia y que el Estado es una extensión del municipio; es decir, el municipio nació primero que el Estado.

Por otra parte, está la doctrina moderna que establece la postura que el municipio es una formación artificial del estado y en consecuencia posterior a él; argumentan que la mayoría de los países exigen una resolución legislativa para darle vida jurídico-político a un municipio.

Para esto, dice Robles Martínez, que “La mayoría de los autores coinciden en que el Municipio nace en Roma y no teniendo elementos jurídicos de juicio para dudar de esta posición nos adherimos a ella...”⁸. Por lo que esta posición, niega totalmente de que el municipio se origina en la Polis griega y por lo tanto dicha institución tiene su origen posterior al Estado. “Se consideran a los municipios como creaciones imaginarias de la ley y

⁵ MUÑOZ, Virgilio y Mario RUIZ MASSIEU. “Elementos Jurídicos-Históricos del Municipio en México”. UNAM. México, 1979. p.17

⁶ OCHOA CAMPOS, Moisés. “La Reforma Municipal” Cuarta edición. Ed. Porrúa. México, 1985. pp. 22 y 23.

⁷ SALAZAR MEDINA, Julián, op. cit. supra, nota 4, p. 21.

⁸ ROBLES MARTINEZ, Reynaldo. “El Municipio”: Cuarta edición. Ed. Porrúa. México, 2000. p. 51.

subordinadas al estado, pudiendo el Poder legislativo crearlas, dividir las, disminuirlas, no siendo otra cosa que autoridades locales subordinadas a un gobierno central”⁹

Cabe observar que las dos corrientes polemizan la explicación sobre el origen del municipio; pero como este trabajo de investigación no se trata de tomar necesariamente postura; solo se puede decir que los autores que opinan que el municipio es anterior al estado, dan elementos suficientes para concebir que la polis griega es precursora de la primera idea de municipalidad; ya que muchas características que presentaba la polis griega tiene similitud con el municipio actual. Dice Quintana Roldán, que “... la figura del Municipio como institución política subordinada al Estado, se parece más a los demos o barrios de la Polis, que tenían algunas autoridades y funcionarios particulares... podemos apreciar que las instituciones urbanas griegas denotan indudablemente los perfiles que en Roma adquirieron los civitates municipales. La Polis griega es precursora, con su demos, de la organización municipal que florecería siglos después en el gran Imperio de los romanos”¹⁰

Rendón Huerta dice que “en Grecia sólo podemos referirnos a la idea del Municipio mas que éste como Institución. Aquí cabe hablar propiamente de régimen de ciudad mas que de régimen municipal en su acepción moderna, tomando en cuenta que para el pueblo griego la ciudad fue la asociación religiosa y política de las familias y de las tribus”¹¹

1.1.2. El Municipio Romano.

Nombrar a la ciudad de Roma legendaria, es hablar del pueblo que ha aportado a la humanidad el desarrollo de la ciencia del Derecho y las creaciones de todas las instituciones jurídicas que concebimos en la actualidad; por lo que todos los estudios de derecho coinciden que durante el auge del Imperio Romano aparece el municipio como institución jurídica. Es importante subrayar que el Imperio, fue producto de la guerra, de tratados y alianzas integrándose por pueblos y países muy diversos y que Roma no sometió a éstos con leyes

⁹ SALAZAR MEDINA, Julián, op. cit. supra, nota 4, p. 23.

¹⁰ QUINTANA ROLDAN, Carlos F. “Derecho Municipal” Cuarta edición. Ed. Porrúa. México, 2000. p.30.

¹¹ RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita., op. cit. supra, nota 3, p. 35.

uniformes, sino que respetó sus costumbres y en buena parte su forma de gobierno. “Coinciden la mayoría de los autores en afirmar que el Municipio como institución político-administrativo, surgió en Roma. En efecto, la estructura política y jurídica romana necesitó de las municipalidades para la atención de los asuntos locales cotidianos que el Imperio nunca asumió como suyos”¹²

Con marcada diferencia en cuanto a los griegos que denominaron Polis a su ciudad, los romanos utilizaron el término *urbs* para la ciudad de Roma y para las otras ciudades *Oppidum*, que después se fue generalizando al vocablo *civitas*. No cabe duda, que la expansión romana, desde la perspectiva de Roma como Imperio, no como ciudad, es lo que propició la génesis del régimen municipal en sus diversas formas. Se establece como probable que el antecedente inmediato del gobierno municipal fue la Institución del Tribunado, que estaba integrado por hombres que el pueblo elegía por cada cuatro tribus de la ciudad, siendo un pequeño concejo municipal, la reunión de estos tribunos deliberaban problemas de la ciudad. Conforme a la historia, el origen de los ayuntamientos surgió de la lucha que mantenían los plebeyos y los patricios de la antigua ciudad de Roma; apareciendo inicialmente los tribunos de la plebe, después los ediles plebeyos y por último, los ediles curules quienes consolidaron la existencia de los primeros ayuntamientos.

“El Municipio como institución encuentra su origen en Roma ciudad, durante el periodo de expansión, al que acabamos de referirnos, pues es entonces cuando surge la necesidad de imponer a los territorios conquistados a través de una modalidad jurídica de gobierno”¹³; además, que se utilizó el término municipio para distinguir a un centro de población de otros, toda vez que cada ciudad se mantenía independiente por su origen.

“Las ciudades incorporadas a Roma, recibían el nombre de municipia de *munus munare* que significa carga o gravamen, los vecinos obligados recibían el nombre de *municipium* así que los Municipios eran los obligados a verificar determinadas prestaciones, tributos y

¹² QUINTANA ROLDAN, Carlos F., op. cit. supra, nota 10, p.31

¹³ HUERTA RENDÓN BARRERA, Teresita, op. cit. supra, nota 3, p.55.

servicio militar. Se caracteriza los municipios, por la autonomía administrativa y sus magistrados”¹⁴

A los pueblos en conquista, se les daba la oportunidad para que optaran entre someterse pacíficamente a Roma, expresando la fórmula *soccii* o se enfrentaban militarmente expresando la fórmula *Dediti*. La ventaja que tenían los primeros es que conservaban sus instituciones, leyes, magistraturas y su relación con Roma era de aliada con dependencia a la metrópoli; mientras que las ciudades que se enfrentaban militarmente perdían todo. “La fórmula *socci*, fue sin duda uno de los medios para crear el Municipio, sin dejar de aceptar que existieron también otras alternativas para otorgar cierto autonomía y ciertos derechos para autogobernarse a pueblos integrantes del Imperio Romano”¹⁵. A las ciudades que conservaron su organización municipal se les llamó municipios, *municipia*; por otro lado, no todos los municipios estaban en las mismas condiciones, sino que entre ellos habían categorías en razón de los derechos. Como es el caso de:

“a) *Municipia soccii*, que surgen de los pueblos más cercanos a Roma; son sus socios, probablemente de común origen latino y de idiomas similares. Gozaban de plenitud de derechos por lo que se les conoció también como *municipia cum suffragio*.

b) *Municipia foederata*, que surgieron por convenios o pactos; muchos de ellos llegaron posteriormente a contar con *suffragio*; otros permanecieron en calidad de *municipia sine suffragio*.

c) *Municipia coercita*, también conocidos como *municipia coerita*, resultantes de la dominación militar. A éstos Roma les dejaba prácticamente nulas prerrogativas, o solamente la administración de cuestiones locales sin trascendencia política o económica para el Imperio. Desde luego carecían del *ius suffragii* y no tenían derecho a enviar representante a Roma”¹⁶. Resulta necesario señalar que los antecedentes más remotos de algunas regulaciones jurídicas sobre la Institución Municipal, lo encontramos en la época de Tarquino el Soberbio, cuando Sexto Papyrio los coleccionó en el Código Papiriano y ya con la legislación, el municipio obtuvo un carácter distinto al del estado, tiempo después, fue la ley *Municipalis* la

¹⁴ IGLESIAS, Juan. “Derecho Romano. Instituciones de Derecho Privado” Ed. Ariel, p. 25 cit. por ROBLES MARTINEZ, Reynaldo. “El Municipio”. Cuarta edición. Ed. Porrúa. México, 2000. p.56.

¹⁵ *Idem*.

¹⁶ QUINTANA ROLDAN, Carlos F., op. cit. supra, nota 10,p.33.

que regulaba la organización municipal. Del estudio que hace el tratadista Ochoa Campos, establece que “para ciertos autores, Roma estableció cuatro clases de Municipios a saber:

- 1.-Municipios con derecho completo, *optima iure*
- 2.-Municipios con sólo parte del derechos: *civita eon mercium, connubium sine suffragio*”.
- 3.-Municipios con derecho a conservar su legislación.
- 4.-Municipios que adoptaron la legislación de Roma, *fundi facti*”¹⁷

Para algunos autores, estos municipios, tienen como elementos característicos el territorio, el pueblo y la curia. Los habitantes del municipio, lo integraban: municipes o ciudadanos, los *incolae* o domiciliados y los transeúntes u *hospites*, todos ellos con derechos diferenciados; ya que sólo los ciudadanos podían formar parte de la Curia, mientras que los domiciliados pagaban impuestos o carga (*munera*) y los transeúntes eran totalmente ajenos al municipio. Teresita Huerta dice que “los elementos del Municipio fueron perfectamente diferenciados de la siguiente manera: 1.-Un *territorium*, 2. Un *Populus* que se manifestaba en la Asamblea general, 3. Un poder organizado, Curia-cuerpo deliberante-, con sus magistraturas y 4. Una legislación propia o igual a la de Roma ciudad, dependiendo del tipo de Municipio”¹⁸. Hablando del órgano más importante de la organización municipal del Municipio romano encontramos que es la Curia; de ahí que Robles Martínez establece que “la Curia era el cuerpo deliberante municipal, algo similar al actual Ayuntamiento. Sus miembros los *Decuriones* eran designados por el pueblo, la presidían dos *Duunviro*s que eran a su vez, electos por los *Decuriones*”¹⁹

Este cuerpo deliberante, llamada Curia tenía facultades de orden económico, político, civil, militar, administrativa, judicial y de glosa, así como en forma general, los cargos municipales se ocupaban por un año, salvo los vitalicios en la Curia y el número de *Decuriones* variaban en los municipios según la importancia o no de las ciudades.

¹⁷ OCHOA CAMPOS, Moisés, *op. cit. supra*, nota 2, p. 64.

¹⁸ RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita, *op. cit. supra*, nota 3. p.53.

¹⁹ ROBLES MARTINEZ, Reynaldo, *op. cit. supra*, nota 8. p. 58.

Mientras que los órganos ejecutivos lo integraban los Duunviro, ediles, los cuestores, el censor, el curator, el defensor civitatis, los Pontificios y augures y los subalternos. Probablemente antecedente de la Administración Pública Municipal.

1.1.3. El Municipio Hispano.

Los antecedentes del Municipio en las tierras de la Península Ibérica (hoy España), se remonta durante el Imperio Romano, al extender éste su dominación y dividir a Hispania en dos provincias: la ulterior y la citerior, y darles como autoridad un prócónsul para cada una.

Es durante el imperio de Julio César, cuando se expide la *lex municipalis* para unificar los sistemas administrativos y estructura política a las ciudades que el Estado romano les había concedido el carácter de municipio, y ya con el emperador Augusto se otorga el pleno derecho de municipalidad itálica a éstos. “Fue, pues, Cádiz el primer Municipio extraitálico fundado por Roma que entró en la confederación de ciudadanos romanos”²⁰. Así, los municipios ibéricos, tenían similares sistemas jurídicos y políticos de las municipalidades de la metrópoli.

En otro sentido cabe destacar que coexistieron otras organizaciones de gobierno en la que no eran municipios, como las ciudades libres, federadas y colonias.

Ante las invasiones de las tribus germánicas en las provincias hispánicas, el Imperio Romano fue perdiendo el control político y militar; por lo que las municipalidades también perdieron su estabilidad y eficiencia. Y así, cuando el Imperio desvanecé, son los visigodos quienes consolidan su reino y se convierten los dominadores de la Península, adoptando una multiplicidad de costumbres y reglas del municipio latino, sin embargo, esta afirmación provoca polémica, toda vez que existen varias hipótesis que pretenden explicar el origen del Municipio en España; por lo que resulta indispensable nombrar dos interpretaciones, la que

²⁰ QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., op. cit. supra, nota 10. p. 36.

afirma que el municipio latino desaparece a partir de la dominación visigoda y la que establece que subsiste hasta la Edad Media. En tales casos, el tratadista Reynaldo Robles, señala las dos posturas y termina dando una conclusión: “Por una parte Savigny, A. Thierry y Eichhorn, sostienen que una institución subsiste cuando a pesar de adoptar nuevos elementos y por ende transformarse, conserva algunos de los suyos primitivos. Por otra C. Hegel, Arnold y Laurent, sostienen que la institución desaparece cuando pierde la forma y en el caso del Municipio en España, en parte inclusive desapareció su organización. En nuestra opinión, subsiste el Municipio en España aún después de la dominación visigótica”²¹.

El autor Quintana Roldán, se une en el mismo sentido que el autor antes mencionado, e inclusive reafirma la postura de Herculano y de De Azcárate quienes sostienen que el municipio hispano medieval tiene su indudable origen en el romano visigodo y terminan diciendo “La historia del Municipio español, en síntesis, siempre guardó una secuencia e hilo conductor que, hasta nuestros días persiste todavía en nuestros propios Municipios mexicanos”²². De manera opuesta, Teresita Rendón, defiende la postura de Eduardo Hinojosa quien sostiene que el concepto de municipio concebido por el Derecho Romano termina en el periodo visigoda y concluye diciendo: “Consideramos más aceptable la explicación del nacimiento del Municipio en España, al principio de la reconquista del territorio español en poder de los árabes, ya que es hasta entonces cuando el Municipio surge con vida propia y alcanza a integrarse como órgano político”²³. No corresponde en este trabajo de investigación llegar a una conclusión sobre esta polémica, si la de mencionar las características que se mantuvo del municipio romano y las aportaciones de los visigodos y posteriormente los árabes que fueron los conquistadores de la Hispania hasta llegar a la Reconquista de estos territorios.

Durante la dominación visigoda el pueblo vencido mantuvo sus instituciones políticas representadas en el municipio; se conservaron las características de los últimos tiempos del Imperio Romano. Los visigodos respetaron en cierto grado la religión y las costumbres: “En efecto, conservaron los magistrados municipales, implantando dos nuevas instituciones: el Placitum, que era la reunión judicial de los hombres libres, y el Conventus Publicus

²¹ ROBLES MARTINEZ, Reynaldo., op. cit. supra, nota 8. p.60.

²² QUINTANA ROLDAN, Carlos F., op. cit. supra, nota 10. p. 60.

²³ RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita, op. cit. supra, nota 3. p.75.

Visinorum, con funciones administrativas en lo relativo a problemas locales”²⁴ El *Conventus Publicus Visinorum*, es indudablemente el antecedente de los cabildo abiertos en la Edad Media en España; mientras que el *Placitum* fue precursor de los jurados populares.

El reino visigodo se derrumbó cuando los árabes conquistaron a principios del siglo VIII d. C. gran parte de la Península Ibérica y estos desarrollaron grandes ciudades en los cuales gravitaba todo el poder político, económico y social, propiciando la desaparición de los municipios en los territorios árabes. Los siete siglos que los árabes ocuparon la península aportaron elementos de organización general de la sociedad española, a pesar de que la dominación fue cambiante; enfrentaron constantes luchas, el caso es que en el siglo X se estableció en Córdoba el Califato, unificando la administración de las ciudades dominadas y de los pueblos, los cuales eran gobernadas por un agente o delegado del Califa llamadas el *Caidés* o *alcadis*, palabra que devino posteriormente el alcalde (*Al'kade*) que en su etimología original significa juez. Cabe destacar que además de alcalde, hubo varias figuras que se utilizaron en los municipios españoles después de la reconquista, e inclusive se utiliza en la actualidad en nuestros municipios, los términos *alcaldes* y *alguacil*.

“Al no estar toda la Península Ibérica dominada por los árabes, coexistían los Municipios cristianos de concepción romana e influencia visigótica. En los Municipios cristianos, del *Concilium* emana el Concejo Municipal (Cabildo Abierto), que contaba con una notable participación de la Asamblea de Vecinos, y que junto a los Reyes Católicos, la Iglesia y los señores feudales, inician la lucha de reconquista”²⁵. Con los antecedentes que tenían los municipios españoles en el Imperio romano de mantener cierta autonomía y defenderse durante tres siglos del poder de Roma, obligó a que el Imperio concediese los máximos privilegios; es ahí donde nace los fueros de las ciudades, y que gracias a ellos subsistió frente a la dominación visigótica y la ocupación de los árabes, desarrollándose el espíritu de independencia. Además, ante la debilidad de la monarquía para enfrentarse a los conquistadores; los monarcas otorgaron grandes franquicias y privilegios a los pueblos para

²⁴ CONTRERAS CRUZ, Sergio. “*Historia, Teoría y Praxis Municipal*”. Primera edición. Instituto Mexiquense de Cultura. México, 1993, p. 25.

²⁵ COVARRUBIAS DUEÑAS, José de Jesús. “*La Autonomía Municipal en México*” Ed. Porrúa. México, 1998. pp.17 y 18.

que establecieran nuevos núcleos de población y sirvieran de muralla o dique ante los ataques continuos de los árabes. El establecimiento de estos pueblos acudieron hombres libres, libertos, mercaderes y aún criminales, estos derechos les eran otorgados en documentos denominados cartas-pueblas, es decir, permisos y derechos para poblar en determinado lugar.

Estos derechos les eran cedidos en documentos denominados Cartas Puebla, que era un permiso con derechos a poblar y para las poblaciones ya establecidas se cedían derechos llamado fuero municipal que eran leyes que otorgaban potestad a cada ciudad, La importancia de estos fueros giraba en que eran acuerdos legales que otorgaban autonomía política y administrativa a los municipios que se ejercían a través de la Asamblea General de Vecinos o Asamblea de Aforados y que consistía en un Concejo Abierto de vecinos para tratar y resolver los asuntos locales, como el nombramiento de sus autoridades municipales, aunque estos cargos variaban en los municipios por sus distintos orígenes. A decir de Reynaldo Martínez. “mas tarde el aumento de la Población, hizo imposible el Cabildo o concejo Abierto, naciendo entonces el cerrado y al especializarse, las funciones del Ayuntamiento”²⁶

Una vez logrado la reconquista, es decir, expulsado los árabes de España, los municipios tuvieron nueva afrenta, ahora con los feudos, caudillos que participaron en la reconquista; lo que obligó que los funcionarios municipales se reunieran con el Rey Alfonso V de Castilla para promulgar el fuero de León y resguardar así los derechos municipales. Ante el poderío de los feudales a costa de los municipios, éstos y sus milicias se aliaron con los reyes para frenar el feudalismo; una vez controlado la nobleza, los municipios se vuelven incómodos para el Rey, por lo que éste interviene en la vida interna de los municipios limitando sus derechos.

El nuevo orden político requería mayor centralización de poder; por eso, los monarcas no descansaron en crear las condiciones para tomar el control definitivo y disminuir la vigorización que había tomado los municipios durante el tiempo de esplendor y de democracia; como son los casos de Alfonso X, el Sabio, que centralizó los fueros en la Ley de Siete Partidas; mientras que Enrique III de Castilla y León, crea las figuras de los corregidores con facultades de supervisión sobre los municipios; siguió Alfonso XI, que acabó con los

²⁶ ROBLES MARTINEZ; Reynaldo, op. cit. supra nota 8. p. 63.

puestos de elección popular. Poco a poco, los funcionarios del Rey. Al minar el poder municipal, éste se va convirtiendo en una corporación administrativa. Desde luego que los españoles, se inconformaron ante dicho estado de cosas en contra de los municipios y defendieron con gran ahínco sus instituciones; “surgiendo el llamado movimiento de los comuneros que culminó en los inicios del siglo XVI, teniendo como caudillo a don Juan de Padilla.

Otros ilustres líderes comuneros fueron Juan Bravo, Francisco Maldonado, Pedro Girón y el Obispo Antonio de Acuña. En 1519, teniendo como sede la ciudad de Toledo, la junta de comuneros incitó a las poblaciones a promover acciones en contra de las órdenes autoritarias e intervencionistas de Carlos V. En 1520, de nueva cuenta la junta redobló sus esfuerzos en Ávila. El rey declaró la guerra a los comuneros el 31 de octubre de 1520, culminando ésta en la famosa batalla de los campos de Villalar en abril de 1521, con la total derrota de los comuneros y con la ejecución de sus principales líderes²⁷. Estos, eran representantes de Toledo, Segovia y Salamanca; con la derrota de Villalar, se impuso el autoritarismo centralista y la suerte del municipio español cambia para siempre.

1.2. Evolución del Municipio en México.

En lo que respecta a la evolución del Municipio en México; sobresale que esta Institución llega a nuestro país a través de la conquista dirigida por Hernán Cortés, por lo que más probable fue que se mantuvieron las características y modalidades que el municipio desarrolló en los últimos tiempos en España y en particular en el reino de Castilla. Sin descartar que a la llegada de los españoles, encontraron en este vasto territorio que hoy ocupamos como nación; muchos pueblos con su propia civilización y con un alto grado de organización; destacándose la institución del Calpulli, una organización política y administrativa del la Capital Mexica, que en poco o mucho aportaron a través de su derecho consuetudinario a la configuración del Municipio.

²⁷ QUINTANA ROLDAN, Carlos F., op. cit. supra, nota 10. p. 44.

Consecuentemente, es de suma importancia, resaltar las diferentes etapas de desarrollo que manifestó el municipio durante los tres siglos del colonialismo. Por otro lado, es indudable que para elevar el municipio a rango constitucional en nuestro México Independiente, se recorrió por un largo periodo; primero para sentar las bases de la República y luego para reconocer a la institución Municipal como tal.

1.2.1. Época prehispánica

De todas las culturas que se establecieron y se desarrollaron en mesoamérica, son los aztecas o mexicas y los mayas, las sociedades de mayor desarrollo en el territorio mexicano; cada una de estas civilizaciones presentaron características a su tiempo y ubicación geográfica de organización social, económica y política. Aunque cabe hacer notar que de los mayas poco se sabe por la destrucción masiva de su historia y lo que se rescata es que sobresalió por su organización socio-económica, elementos de cultura material, conocimientos científicos y concepciones cosmogónicas y religiosas.

El surgimiento de la organización política, se da cuando los mayas renuncian su libertad individual y se sujetan al jefe halachuinic por necesidades que en su tiempo así lo exigía, para regular la producción y abastecimiento; “se considera que el mundo maya estableció por primera vez en Mesoamérica un sistema de localidades, también que las obras y prestación de servicios contaban con sistemas de administración de gobierno, de participación de la población y tributación bastante avanzados”²⁸

Para el caso de los mexicas, existe suficientes argumentos para asegurar que es una de las civilizaciones más importante de nuestra historia; estableciéndose en un islote del lago de Texcoco, procedente de Aztlán; fundaron Tenochtitlan en 1325 y por un lapso de poco tiempo y bajo condiciones totalmente desfavorable lograron conformar un Imperio en la que erigieron la ciudad-estado de Tenochtitlan con barrios o calpullis aledaños y un número indeterminado

²⁸ “Gobierno y administración Municipal en México”. Secretaría de Gobernación. Centro Nacional de Desarrollo Municipal. Primera edición. México, 1993. p. 19.

de provincias dependientes. Es necesario expresar que existen posesiones vertidas en el sentido de que los mexicas no formaron un verdadero estado, sino que solo constituyeron una tribu basada en lazos familiares.

Independientemente de estas opiniones, lo que si coinciden los tratadistas es que la ciudad-capital de Tenochtitlan estaba organizado por Calpullis. El Calpulli era una comunidad formada inicialmente de 20 familias que ocupaban una porción de tierra en el régimen comunal y se clasificaban en urbanos, rurales y mixtos; resolvían internamente sus problemas y reconocían a una autoridad.

“El calpulli tenía su propio gobierno formado por un consejo de ancianos; que designaba a los funcionarios del calpulli, cuyos cargos eran de por vida. Sus atribuciones eran la administración de la localidad, organización del trabajo, distribución de los productos, administración del régimen comunal agrario, conservación del orden e impartición de justicia y el culto a sus dioses y antepasados”²⁹. El Calpulli fue la célula primaria de organización política, económica y social de los aztecas y esto permitió que contara con un gobierno propio, integrado por representante de cada familia, formándose así un concejo que se componía de varios miembros fundamentalmente para desarrollar las actividades de gobierno y que conforme a sus responsabilidades se denominaron: Tlatoani o jefe político, Teachcauh o administrador, Tecuhtli, calpuleques, los tequitlatos o capataces, los calpizques o recaudadores de tributos, los tlacuilos o escribanos y los topiles o gendarmes.

Las características que presenta el calpulli hace concluir a diversos tratadistas en afirmar que esta institución es el antecedente inmediato del municipio en México; dice Añorve Baños que “el calpulli contaba con características propias mucho más avanzadas que el municipio español toda vez era la célula primaria de toda la organización administrativa, política, religiosa y cultural con un consejo familiar como base”³⁰. Sin dejar de notar que hay un grupo de tratadistas entre los que destacan Carlos F. Quintana Roldán y Teresita Rendón Huerta, que consideran como antecedente del municipio mexicano a partir de los

²⁹ Ibid. p. 20.

³⁰ AÑORVE BAÑOS, Manuel. “Servicios Públicos Municipales”.Ed. Porrúa. México, 1998. p.3.

acontecimientos de la Conquista de México, ya que en el calpulli solo se tuvo una idea de lo que sería el municipio; sin embargo, es interesante lo que expone el doctor Ignacio Burgoa, “el gobierno concejil de los calpullis, además, designaba a sus propios funcionarios ejecutivos que tenían diferentes atribuciones públicas de carácter administrativo y judicial, lo que demuestra que tales entidades, nacimiento 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 el concepto respectivo”³¹

Lo que si destaca, es que el derecho consuetudinario azteca, fue considerado para dominar a los pueblos indígenas siempre que no contrariara los fundamentos ideológicos del derecho español, de ahí que Carlos V dispuso que se respetara las costumbres, instituciones y territorios de las comunidades indígenas, mediante cédula del 6 de agosto de 1555.

1.2.2. La Colonia.

Para hablar del Municipio en la etapa de la colonia; es fundamental nombrar a Hernán Cortés, protagonista de la historia municipal en nuestro continente. Este personaje había convenido con Diego Velázquez, gobernador de Cuba, la dirección de la tercera expedición hacia las tierras que hoy ocupa nuestro territorio nacional; sin embargo, la intención del gobernador de relevarlo del mando de la expedición, provocó a que Cortés se revelara contra éste, y partiera hacia tierras continentales el 10 de febrero de 1519; pero también consciente de su rebelión y desobediencia en concordancia con sus aspiraciones y ambiciones, al llegar a las costas mexicanas; buscó investirse de autoridad, toda vez que ya no tenía, adjudicándose el título de Justicia Mayor y Capitán General, a través de la fundación del Municipio de la Villa Rica de la Vera Cruz, el 22 de abril de 1519. Que por cierto, primero creó el Ayuntamiento y después estableció los lazos de vecindad; la institución política creada fue una semejanza del Municipio español, propiamente las comunas de Castilla de corte centralista y dependiente de la corona española.

³¹ BURGOA, Ignacio. “Derecho Constitucional Mexicano” Primera edición. Ed. Porrúa. México, 1973. pp.971 y 972.

El maestro Ochoa Campos, nos explica cómo quedó integrado el primer ayuntamiento: “para que nadie osare protestar, se eligieron alcaldes ordinarios a Portocarrero y Montejo, regidores a Alonso de Avila, a los dos Alvarado y a Sandoval, Alguacil mayor a Juan de Escalante, capitán de entradas a Pedro de Alvarado, maestro de campo a Olid, alférez del real a Ochoa y a un Alonso Romero y escribano a Diego Godoy”³². Con este acto jurídico, Cortés, se invistió de bases legales para iniciar la Conquista del Imperio Azteca.

La siguiente acción de Cortés, dicen algunos autores, que fue la instalación del municipio de Tepeaca, Puebla, el 15 de agosto de 1520; aunque la mayoría coinciden en que el segundo municipio fue fundado en Coyoacán en 1521 y tres años después se trasladó a la ciudad capital el día 8 de marzo de 1524, que más tarde se convierte en la metrópoli más importante de la Nueva España.

Conforme iba extendiéndose el dominio español, por razones políticas y militares, se fueron fundando municipios; sin embargo, por la falta de arraigo e identidad de los pobladores, se tuvo la necesidad de fortalecer esta institución y para ello; Hernán Cortés, con la calidad del título que se le fue conferido por el Ayuntamiento, dictó una serie de disposiciones que fueron la base de la organización denominada las Ordenanzas de Cortés o Plan Municipal de 1524 y 1525; “en aquellas ordenanzas se regulaban las siguientes cuestiones: el servicio militar; la implantación de la encomienda; planes agrícolas; reglas sobre el arraigo de los pobladores; cristianización de los indios; implantación de penas; nombramientos de autoridades; formación de cabildos; recaudación de diversos tributos y contribuciones:”³³

En el rubro perteneciente a la organización del gobierno, estableció que en cada villa tuviese dos alcaldes, cuatro regidores, un procurador y un escribano. Centralizó enormemente el poder que postuló como necesario su presencia o de su lugar teniente para la celebración de cabildo.

³² OCHOA CAMPOS; Moisés, op. cit. supra, nota 6 .p. 96.

³³ QUINTANA ROLDAN, Carlos F., op. cit. supra, nota 10. p. 54.

Esas disposiciones normativas se mantuvieron hasta en 1573, cuando el Rey Felipe, emitió las primeras ordenanzas sobre descubrimientos, población y pacificación de los indios; en la que contenía de manera general la prohibición de hacer descubrimientos sin licencia del Rey; a que se respetare las tierras pobladas por los naturales, así como sus mujeres. Además de las disposiciones que concordaba con las dictadas por Cortés, aunque cabe mencionar que estas normas muchas veces estuvieron alejadas de la realidad. Es decir, se reconoció el derecho de propiedad y que sólo se fundara poblados en tierras vacantes. También contenía los tipos de población que existía en ese tiempo como la ciudad metropolitana, la diocesana o sufragánea y las villas y lugares, que perduraron hasta 1776 cuando se dictaron las ordenanzas de Intendentes.

Al mismo tiempo de la existencia del municipio, destacaron las figuras del Virreinato, de la Real Audiencia, el Tribunal de Consulado, la Santa Hermandad, el juzgado para asuntos de indios y posteriormente la Intendencia con sus respectivas funciones; sin embargo, fue el cabildo o ayuntamiento, la institución de gobierno más cercano a la población y que generalmente tenía las funciones de mantener y fomentar las obras públicas, cuidar y vigilar los mercados, las plantaciones de árboles, regular la venta de carne y pan, entre otros; no así, el Ayuntamiento de la Ciudad de México que tuvo cierta peculiaridad en su calidad de metrópoli; y que hubo atribuciones que compartían entre los virreyes y el Ayuntamiento e inclusive la iglesia; dice Salazar Mediana, que “la importancia del ayuntamiento de la ciudad era tan amplia desde entonces, que recibió el título de la muy noble, insigne y muy leal e imperial ciudad de México. Incluso llegó a tener facultades legislativas que influyeron en todo el país.”³⁴

El municipio en la Nueva España, poco cambió su régimen toda vez que siempre estuvo inspirado en el régimen peninsular, pero que cumplió su papel de garantizar la institucionalización del poder español sobre los naturales; tuvo funciones legislativas como la expedición de ordenanzas, funciones administrativas sobre la resolución de problemas de policía, obras públicas, abasto, aguas, pesas y medidas y funciones judiciales como el

³⁴ SALAZAR MEDINA, Julián, op. cit. supra, nota 4. p. 37.

conocimiento de causas civiles y criminales. El caso de la designación de sus funcionarios de cabildo, pocas veces fue de elección, ya que la mayoría de los casos fueron designados por los adelantados, descubridores o fundadores de las villas o ciudades e inclusive, existió un sistema de designación real con la enajenación y venta de los cargos concejiles como es el caso de los regidores que fue considerado un oficio vendible por cédula del 5 de octubre de 1522 expedida por la Reina Juana y ratificada por Felipe III, quien puso al público almoneda dicho puesto y más tarde incluso se estableció la perpetuidad.

A comparación, de lo que en nuestros tiempos concebimos la figura del municipio y la persona en la que recae el presidir las sesiones; en la etapa de la Nueva España, era el gobernador o el corregidor quién presidía las sesiones de Cabildo. De manera general, tenemos que el cabildo colonial lo integraba los alcaldes, en un número considerable de regidores según la importancia del municipio, el síndico o procurador de cabildo, los diputados y otros oficios con características de transitorios o perpetuos.

En 1808, en protesta por la usurpación de Francia en el trono de España y ante un gesto de dignidad; el cabildo de la Ciudad de México a través del síndico don Francisco Primo de verdad y del regidor don Juan Francisco de Azcárate; encabezaron la propuesta de acuerdo con el virrey Iturrigaray; donde se exponía que el pueblo asumía la soberanía a través de los ayuntamientos mientras el rey seguía cautivo, pero caro pagaron estos personajes por su atrevimiento.

1.2.3. México Independiente.

En pleno inicio de la lucha de Independencia, hay un acto que merece mencionarlo, el 17 de septiembre de 1810, en la ciudad de San Miguel el Grande, don Miguel Hidalgo y Costilla, convocó a los vecinos notables de la ciudad para integrar una junta directiva en la que estuvo presidido por el Lic. Ignacio Aldama y su función fue la de asegurar el orden y la tranquilidad pública; esta acción es considerado como el establecimiento del Primer Ayuntamiento

Independiente de México. Institución que fue, inmediatamente perseguida y reprimida por las tropas reales.

La Constitución de Cádiz, también conocida como la Constitución de la Monarquía Española, promulgada el 19 de marzo de 1812 en España y el 30 de septiembre del mismo año en la Nueva España y que tuvo una vigencia mínima y accidentada. En sus artículos del 309 al 323; contempló con amplitud, la institución del Municipio que tuvo influencia en la evolución jurídica y política de la municipalidad en México.

Destacan la reinstauración de la elección popular, la no reelección inmediata y la periodicidad anual de los funcionarios municipales; como la creación de la figura de jefe político y se da fin a las regidurías perpetuas. Miguel Ángel Orozco Deza, expone que: "1.-El Ayuntamiento se integraba por el alcalde, los regidores, un procurador síndico, presididos por el jefe político o el prefecto donde lo hubiese, que era el representante del gobierno central; 2.- Preciso que las atribuciones del Ayuntamientos eran administrar en materia de salubridad, orden público, instrucción primaria, beneficencia, obras públicas y cárceles municipales".³⁵

En general, las atribuciones fueron limitadas, toda vez que los ayuntamientos eran sometidos a través de los jefes políticos, ya que estos presidían a los municipios. Esta figura existió desde entonces hasta la primera década del siglo XX y que su función propició un gran retroceso al desarrollo municipal; como el caso de la expedición de las ordenanzas municipales que el Ayuntamiento solo lo conformaba y era la Corte la que le correspondía aprobarla, a través de la diputación provincial.

La Constitución de Apatzingán sancionada el 22 de octubre de 1814 por José María Morelos y Pavón, primer documento jurídico del movimiento insurgente, de manera especial, no hace alusión a los Ayuntamientos ya que conservó el estado de cosas imperantes en aquella época.

³⁵ OROZCO DEZA, Miguel Ángel. "El Municipio Mexicano en el Tercer Milenio. Secretaría de Gobernación. Centro de Desarrollo Municipal. Primera edición. México, 2000. p.20.

La primera Constitución Federal de 4 de octubre de 1824 de los Estados Unidos Mexicanos, resultado de un debate para organizar el país entre federalistas y centralistas empezó a tener vigencia en un periodo de anarquía. Esa Constitución no hace referencia al Municipio; por lo que deja en libertad a las entidades federativas en el artículo 161 fracción I; para que cada Estado organice su gobierno y administración interior. Este mandato generó un peligro para los ayuntamientos al no existir una mínima de garantías. De manera general, las entidades federativas siguieron el modelo de la Constitución de Cádiz.

La Constitución de la República Mexicana de 1836, también conocida como Constitución de la Siete Leyes; promulgada la primera el 15 de diciembre de 1835 y las otras seis el 30 de diciembre de 1836, considerada como la primera Constitución centralista y que dividió el territorio nacional en departamentos; los departamentos se dividieron en distritos y estos en partidos. Resulta que desde la consumación de la independencia, es la primera vez que el municipio se eleva a rango constitucional; ya que en la Sexta Ley, en sus artículos del 22 al 26 reguló la existencia y atribuciones del ayuntamiento en el sentido de que se constituyeron ayuntamientos en las capitales de departamentos; en los que había en 1808; en los puertos que tenían cuatro mil almas y en los pueblos con ocho mil almas; además, que fueran electos popularmente. Entre las atribuciones de los ayuntamientos; destacaron la de policía de salubridad y comunidad, escuelas de primera enseñanza, obras públicas, tranquilidad y orden público, entre otros. No se establecieron los jefes políticos pero si los prefectos y subprefectos que tenían similitud en sus atribuciones.

Por lo que respecta a las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843, también centralista, no innovó propuestas, salvo que mantuvo a rango constitucional a los ayuntamientos y facultó a las asambleas departamentales para establecer corporaciones y funcionarios municipales, así como la expedición de ordenanzas y reglamentos; que por cierto, estos preceptos resultaron inútiles.

Como resultado de la lucha interna entre federalistas y centralistas, para sentar las bases jurídicas y políticas de nuestro país; se adopta nuevamente una Constitución federalista que es la Constitución Federal de 1857; sancionada y jurada por el Congreso General Constituyente,

el 5 de febrero de ese año; con innovaciones muy interesantes en diversas materias; pero sin haber reglamentado la estructura e integración de los ayuntamientos; y sólo se alude de manera generalizada a los aspectos municipales; reservándose esas facultades a los asuntos internos de los Estados; entre los puntos que destacan son:

“Art. 31. Es obligación de todo mexicano:

II. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y municipio en que resida, de la manera proporcional y equitativa que disponga las leyes.

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

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

Art. 72. El Congreso tiene facultad:

VI. Para el arreglo interior del Distrito federal y Territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales”³⁶.

En los debates del Constituyente del 57, resaltó la propuesta del diputado Castillo Velasco; en la que argumentó a que se reconociera a las partes constitutivas de los estados que son las municipalidades, pero que no prosperó.

Siendo Benito Juárez, presidente Constitucional de la República, Maximiliano de Habsburgo, proclama el Segundo Imperio y expide en 1865 el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano con una vigencia breve y además parcial, en la que dividía el país en departamentos, a su vez dividido en distritos y estos en municipalidades. El Municipio era administrado por el alcalde; nombrado y removido por el emperador en la capital y el prefecto en los departamentos; entendiéndose que solo los regidores eran electos por el pueblo.

Si en los primeros años de independencia del país, la figura del municipio fue prácticamente desapercibido; en los periodos del gobierno de Porfirio Díaz; terminó con la

³⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada y jurada por el Congreso Constituyente, el 5 de febrero de 1857. Imprenta de Ignacio Cumplido. México 1857.

vida municipal; dejándolo como una instancia secundaria y subordinada a los prefectos políticos; figuras administrativas superiores a los Ayuntamientos que restringieron la libertad municipal. “En esa época los ayuntamientos tenían únicamente la función de cuerpos consultivos concediéndoles solamente facultades relativas a la vigilancia y a la prestación de algunos servicios públicos. En cambio a los prefectos se les atribuía realmente el gobierno y control de las municipalidades indicando expresamente en el artículo 32 de la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal, que los ayuntamientos estarían bajo la inspección y dependencia del prefecto político”³⁷.

El prefecto o jefe político, era una autoridad intermedia entre el Gobierno del Estado y los Ayuntamientos; sujeta a la voluntad de los gobernadores; presidían a los ayuntamientos, encargándose de sofocar cualquier signo de ideas democráticas, de controlar las elecciones y cometer atropellos y abusos. Las características funestas que presentaba esta figura y los vicios que había acumulado fue la detonante para que se iniciara la Revolución Social de 1910.

Por ello, entre los postulados fundamentales de la Revolución Mexicana de 1910, fue el de la libertad municipal; ideales plasmados en los principales planes y programas de los movimientos revolucionarios en la que exigían la supresión de los jefes políticos y la reivindicación de la Institución del Municipio Libre.

Entre los que destacan, el programa del Partido Liberal Mexicano de 1906; que en el punto 45 exigía la supresión de los jefes políticos, y en el 46 señalaba la reorganización del municipio que habían sido suprimidos; en el Plan de San Luis Potosí del 5 de octubre de 1910, reconoció la división de Poderes, la soberanía de los Estados, la libertad de los Ayuntamientos y la no reelección del Presidente de la República, los Gobernadores y Presidentes Municipales.

Con respecto al Plan de Guadalupe expedido el 26 de marzo de 1913; en la que Venustiano Carranza, desconoció al usurpador Victoriano Huerta; no tocó asuntos municipales de manera directa, por lo que, este plan tuvo trascendencia en el aspecto municipal por las

³⁷ Gobierno y Administración Municipal en México. Op cit. supra, nota 28. p. 39.

adiciones que se le hizo y esta sirvió de base a Carranza para reformar el artículo 109 de la Constitución de 1857. El decreto expedido en Veracruz es antecedente del artículo 115 Constitucional y dice textualmente:

“Artículo único. Se reforma el artículo 109 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, de 5 de febrero de 1857, en los siguientes términos:

Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base su división territorial y de su organización política el municipio libre, administrado por Ayuntamiento de elección popular directa y sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el Gobierno del Estado.

El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados, tendrán el mando de la fuerza pública de los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente. Los gobernadores no podrán ser reelectos ni durar en su encargo por un periodo mayor de seis años”³⁸. Quintana Roldán, Moisés Ochoa Campos y Manuel Añorve Baños entre otros no mencionan el último párrafo.

Por otro lado, resulta interesante hacer mención a la Ley General sobre Libertades Municipales, que promulgó el General Emiliano Zapata en el Estado de Morelos, el 15 de septiembre de 1916; en la que destacan aspectos muy interesantes que señalan la idea que el zapatismo tuvo sobre la Institución Municipal. Como en el que se emanciparán de la tutela gubernativa en lo relativo a su administración interior y en lo hacendario, así también el de expedir los reglamentos, bandos y otras disposiciones con las observaciones del Consejo de Gobierno o la legislatura mientras se constituía el orden constitucional y que el municipio estará representado y regido por un ayuntamiento electo popularmente cada año y no ser reelecto periódicamente. Además de poder ser destituido a petición de los vecinos.

El 14 de septiembre de 1916, Carranza, expide el decreto en el que convoca a elecciones con el fin de integrar el Congreso de 1917; en la que da como resultado la promulgación de una nueva Constitución General de la República. Cabe resaltar que con respecto a la institución del Municipio Libre; Venustiano Carranza, presentó el mismo texto de adición al

³⁸ QUINTANA ROLDAN, Carlos F., op. cit. supra, nota 10, pp. 85 y 86.

Plan de Guadalupe y de reforma al artículo 109 de la constitución del 57 para el artículo 115 de la Constitución de 1917, esto a decir de varios autores. Sin embargo, Añorve Baños, menciona que el proyecto original de Carranza contenía III fracciones.

Con tono de duda; Moisés Ochoa Campos, escribe lo siguiente: “Parece que la Comisión de Constitución adicionó este artículo, pues en la sesión de la tarde del miércoles 24 de enero de 1917, se puso a discusión un texto más explícito cuya fracción I no fue motivo de debate, pero que sí suscitó amplia polémica en torno a la fracción II”³⁹. El contenido de dicha fracción correspondía a la hacienda municipal; con la que se gestó discusiones muy amplias en pro y en contra de dicho tema, centrándose sobre la discusión, si los municipios se encargarían de recaudar todos los impuestos o no y que los conflictos hacendarios fueran resueltos por la Suprema Corte de Justicia. Incluso las discusiones en el constituyente abarcó a dos proyectos para tratar de destrabar la fracción II; sin embargo ambos fueron desechados y fue la propuesta del diputado Gerzay Ugarte, secretario particular de Carranza, que resolvió el problema de la discusión de la Asamblea Constituyente, aprobándose el artículo 115 y en consecuencia la Constitución Política de 1917.

³⁹ OCHOA CAMPOS, Moisés, o p .cit. supra, nota 6. p. 320.

Capítulo 2.- Aspectos relevantes del Municipio en el federalismo mexicano.

2.1. Generalidades del federalismo mexicano.

2.1.1. Concepto de federalismo.

2.1.2. Distribución de competencia en los tres niveles de gobierno.

2.1.3. Concepto de competencia.

2.1.4. Concurrencia y conflicto de competencia entre la federación y las Entidades federativas.

2.2. Generalidades del Municipio.

2.2.1. Concepto de municipio.

2.2.2. Concepto de Ayuntamiento.

2.2.3. Artículo 115 Constitucional como fundamento legal.

2.2.4. Principales legislaciones locales.

2.1. Generalidades del federalismo mexicano.

En este tema, se hace una puntualización breve de los antecedentes, la conceptualización y la vigencia del federalismo mexicano, así como la relación que existe entre la federación, las entidades federativas y los municipios en concordancia con el ámbito competencial, tomando en cuenta las opiniones coincidentes y divergentes de los especialistas jurídicos y el aspecto legal.

Aún cuando el federalismo es la fórmula en que decidieron nuestros antecesores para organizar el Estado mexicano, carece de un sustento teórico único e inclusive de un enfoque legal acorde con la realidad; esto seguramente, por las circunstancias en la que se adoptó el sistema federal y la trascendencia en que ha permeado hasta nuestros días con sus aciertos y errores.

Sin embargo, es a través del tiempo, en que se han reconocido tres pilares o interpretaciones sobre la adopción del federalismo en México que data en los albores de la independencia y en que un número significativo de tratadistas entre los que destacan Jorge Carpizo, Roberto Ortega Lomelín y Máximo N. Gámiz Parral, coinciden; primero, en el que se sustenta en instituciones prehispánicas; segundo, en que fue una necesidad, que sirvió para unir lo que se estaba desuniendo y tercero, destaca el reconocimiento del éxito que tuvo en los Estados Unidos de Norteamérica, por lo que se imitó tal sistema.

Cada tesis tienen argumentos suficientes de convencimiento, pero, resulta insuficiente adoptar una opinión tajantemente, porque seguramente los precursores del federalismo, tuvieron varios puntos de vista en las discusiones de adopción del Estado Federal, por tal motivo, conviene retomar la opinión de Ortega Lomelín, en el sentido de que: “las tres pretendidas fuentes o influencias del federalismo mexicano... no son excluyentes, sino más bien complementarias...”⁴⁰

⁴⁰ ORTEGA LOMELIN, Roberto. El Nuevo Federalismo. La Descentralización. Primera edición. Ed. Porrúa. México 1988. p. 27.

Por otra parte, lo que no se puede negar es que el sistema federal, respondió a una necesidad prioritaria de encauzar y cohesionar las inquietudes de los independentistas ante tres siglos de gobierno español y que fue una solución a la unidad y diversidad del nuevo Estado; asegurando movilidad política y por ende mayor libertad de acción.

En cuanto al momento histórico en que se adopta el régimen federal, dice Faya Viesca, que “el federalismo quedó constituido en el país, primero en el Acta Constitutiva de la Federación, e inmediatamente después en la Constitución de 1824”⁴¹; criterio que casi la mayoría de tratadistas coinciden, es decir, que fue el Acta Constitutiva de la federación mexicana, el documento en el que se estableció la forma de gobierno federal, donde se señaló y enumeró inicialmente los estados; lo cual, fue ratificado por la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, y es en este último en el que se estableció dos órdenes de gobierno: el de la federación y el de las entidades federativas; régimen interrumpido por las constituciones centralistas de 1836 y de 1843, de entre ir y venir de los tiempos definitorios de nuestra historia.

Sin embargo, el federalismo ha sido una Conquista, que se implantó definitivamente en la constitución de 1857 con algunas fallas medulares, como la supresión del Senado y el problema simulativo del régimen, toda vez que en los hechos sólo quedó escrito en el papel, a consecuencia de los hechos que se suscitaron como: la invasión francesa, el imperio de Maximiliano y el gobierno de Porfirio Díaz, que fueron obstáculos y perjudiciales para que tuviera vigencia el federalismo. Después de estos acontecimientos, es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 y tercera de carácter federal, la que ratificó de manera categórica el régimen federal.

Corresponde el actual artículo 40 constitucional, consagrar la adopción del federalismo mexicano, que fue adoptado definitivamente desde la Constitución Política de 1857 y que pasó de manera íntegra a la de 1917, como forma de organización política del Estado y que reza: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática,

⁴¹FAYA VIESCA, Jacinto. El Federalismo Mexicano, Régimen Constitucional del Sistema Federal. 1ª. Edición. Ed. Porrúa. México 1998. p.273

federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecidas según los principios de esta ley fundamental”

El contenido de este artículo ha generado polémica entre tantos estudiosos del derecho, ya que algunos términos no se adecua con la realidad; de ahí que hay varias opiniones, entre los que destacan que en “México, en consecuencia, es un Estado compuesto no por Estados libres y soberanos, sino por entidades autónomas, con personalidad jurídica y política propia, creadas a posteriori en los documentos constitucionales en que el pueblo, a través de sus representantes colegiados en las respectivas asambleas constituyentes decidió adoptar la forma estatal federal. La Federación mexicana, por ende, no es ni ha sido, en puridad política y jurídica, una unión de Estados...”⁴².

Por otra parte, el jurista Jorge Carpizo, expone que : “Lo que aconteció fue que existió una verdadera confusión terminológica y como no se precisaba con exactitud cuál es la naturaleza del estado federal, se incurrió, si se examina el precepto número 40 con el monóculo de un hombre del siglo XX, en una serie de errores”⁴³

Mientras que la otra posición doctrinaria, argumentan la defensa de que las entidades federativas como anterior al Estado Federal y precisan que son soberanas en su régimen interno, destacando así la tesis de la cosoberanía proclamado por Alexis de Tocqueville y adoptado por la Constitución de 1857, en el Título II, Sección I. De la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno, artículo 40. Sin embargo, por una decisión histórica y por tradición, nuestros constituyentes de 1917, no tocaron dicho Título y mucho menos el artículo. Por lo que, corresponde el contenido de los artículos 39 y 41 de nuestra Ley Fundamental, clarificar que el pueblo es el titular de la soberanía.

En cuanto a la vigencia plena del federalismo como forma de gobierno, también existen opiniones vertidas, sobre si el federalismo ha tenido vigencia como tal o sólo es un precepto

⁴² BURGOA O, Ignacio. “Derecho Constitucional Mexicano”. Décima cuarta edición. Ed. Porrúa. México 2001. p. 415.

⁴³ CARPIZO, Jorge. “Estudios Constitucionales”. Séptima edición. Ed. Porrúa-UNAM. México 1999. p.90.

documentado, de ahí que resulta interesante destacar la opinión de Aguilar Saldivar, en la que manifiesta: “sin embargo, aunque el federalismo se sostuvo como bandera política y en la letra del texto constitucional, lo cierto es que en la práctica el país acusó rasgos profundamente centralistas que se mantiene hasta la fecha”⁴⁴.

Conforme a la idea del autor antes referido, indudablemente que las circunstancias históricas del país propició vivir en un federalismo en la que se adoptó aspectos centralistas y se deterioró facultades a las entidades federativas porque no pudieron o quisieron asimilar y en otras; se avivaron rasgos centralistas para abatir los cacicazgos regionales así como hacer realidad los programas sociales de cada sexenio lo cual era difícil que cada entidad federativa lo hubiera desarrollado cabalmente; todo esto fue obstáculo para que el federalismo se desarrollara con toda plenitud. Así que la misión futura será fortalecer y hacer realidad el federalismo en nuestro país, aunque es una tarea nada sencilla porque se tiene que revisar aspectos jurídicos, políticos, económicos y administrativos y darle el lugar que le corresponde al municipio libre como nivel de gobierno e integrante del federalismo conforme lo establece el artículo 115 constitucional. Para reforzar esta idea, conviene hacer mención la siguiente opinión: “El federalismo mexicano se fortalecerá sólo cuando el gobierno federal y estatal, permitan que el municipio se desenvuelva libremente, en sus aspectos de organización y funcionamiento internos, de acuerdo a los ideales democráticos”⁴⁵.

Partiendo de estas circunstancias, en los últimos tiempos, se ha estado gestando la idea del nuevo federalismo, en la cual se plantea un ajuste del federalismo tradicional a través de una redistribución del poder político y de las responsabilidades; “...nuestro actual sistema federal, como sucedió en los demás países, ha venido descansando en las competencias exclusivas para cada orden de gobierno que, por necesidades de desarrollo y consolidación del Estado, operó a favor del poder central. Existe ahora conciencia, sin embargo, de que el federalismo moderno tiene que superar esta concepción: por un lado, a través de una adecuada redistribución de competencias entre los diferentes niveles de gobierno, y por otra, mediante

⁴⁴ AGUIRRE SALDIVAR, Enrique. “Los retos de derecho Público en Materia de Federalismo. Hacia la integración del derecho administrativo” Primera edición. Ed. UNAM. México 1997. p. 99.

⁴⁵ UGARTE CORTES, Juan. “La Reforma Municipal y elementos para una teoría constitucional del Municipio” Primera edición. Ed. Porrúa. México 1985. p. 163.

una serie de atribuciones compartidas y concurrentes entre el gobierno federal, el estatal y el municipio”⁴⁶

El planteamiento anterior, exige que en el futuro, nuestro federalismo, tome el rumbo de los tiempos modernos y conforme a la realidad del país, ubique al municipio como la base para el desarrollo nacional y sin que se pierda la unidad, atribuya mayores facultades a los ayuntamientos, como nivel del gobierno, en consideración a su ámbito de competencia.

2. 1.1. Concepto de federalismo.

Así como el sistema federal tiene variaciones y no hay un modelo o patrón repetible en cada país con este régimen; también la forma de concebir el estado federal carece de consenso, ya que existen varias maneras de ver y entender el federalismo, y si con esto agregamos que el federalismo mexicano no se encauzó por los senderos naturales de formación que se desarrolló y evolucionó en otros países, vamos a encontrar nociones divergentes, razón que nos obliga a tomar en cuenta varias definiciones.

En este sentido, se consideran los siguientes conceptos: etimológicamente, “federalismo viene de concepto de federación, este a su vez del vocablo latino foedas o federare, que nos expresa ligar, unir o alianza; por lo que consecuentemente un estado federal será aquel que fue formado por varios estados o entidades que permanecían separados antes del pacto”⁴⁷

Ortiz Ramírez, expone que: “El Federalismo es una forma de gobierno intermedia entre centralismo y la confederación, que, repetimos, requiere la existencia de dos gobiernos: el federal y los gobiernos locales o de los estados, cada uno con su propia Constitución; con la

⁴⁶ VALENCIA CARMONA, Salvador. “Derecho constitucional Mexicano a fin de siglo” Porrúa-UNAM. México 1995. pp. 99 y 300.

⁴⁷ GAMIZ PARRAL, Máximo N. “Derecho Constitucional administrativo de las entidades federativas. Segunda Edición. Ed UNAM. México 2000. p. 55

salvedad de que la Constitución de la Federación es la que marca el camino a seguir a las Constituciones de los Estados”⁴⁸.

Mientras que el tratadista González Ruiz expone lo siguiente: “El sistema federal consiste en una forma de organización política que permite la coexistencia de diversos órdenes jurídicos de la misma jerarquía. Lo anterior quiere decir que junto con el orden federal, con autoridad en todo el territorio del Estado, existen los órdenes local y municipal, con autoridad restringida a una porción menor del territorio. Lo que les permite actuar así es la diversidad de sus respectivas campos de competencia”⁴⁹.

Por otro lado, de la Madrid Hurtado, cita a Hans Kelsen, en el que conceptualiza de la siguiente manera: “El federalismo es una forma de descentralización; este autor encuentra tres grados de descentralización: a) La comuna o municipio, que goza de cierta autonomía administrativa. b) La provincia autónoma, que alcanza determinada autonomía política; pero cuya Constitución es impuesta por el Estado dominante. c) El estado-miembro o federado, que goza de autonomía constitucional”⁵⁰.

Por tal motivo, ante la diversidad de estados federales y la complejidad que presentan, Carpizo, prefiere nombrar las características de la definición de federalismo, más que exponer un concepto y en el que sintetiza de la siguiente manera: “I.-Una Constitución que crea dos órdenes delegados y subordinados, pero que entre sí están coordinados: el de la federación y el de las entidades federativas. II.-Las entidades federativas gozan de autonomía y se otorgan su propia ley fundamental para su régimen interno. III.-Los funcionarios de las entidades federativas no dependen de las autoridades de carácter federal. IV.-Las entidades federativas deben poseer los recursos económicos necesarios para satisfacer sus necesidades, y V. Las entidades federativas intervienen en el proceso de reforma constitucional”⁵¹

⁴⁸ ORTIZ RAMÍREZ, Serafín. “Derecho Constitucional Mexicano. Sus antecedentes históricos. Las garantías individuales y el juicio de amparo”. 1ª. Edición. Ed. Cultura, T. G. S. A. México 1961. p. 503

⁴⁹ GONZÁLEZ RUIZ, José Enrique. “El Federalismo Mexicano desde el punto de vista fiscal. El Federalismo en sus aspectos educativos y financieros”. Instituto de Investigaciones Jurídicas. 1ª. Edición. Ed. UNAM. México 1976. p. 54.

⁵⁰ DE LA MADRID HURTADO, Miguel. “Elementos del Derecho Constitucional” ICAP. Instituto de Capacitación Política- serie derecho constitucional. México 1982. p. 341.

⁵¹ CARPIZO, Jorge. “La Constitución Mexicana de 1917” Ed. UNAM. México 1982. pp. 239 y 240.

Por último, tenemos que el tratadista Garza García, explica que: “El federalismo es la forma de Estado o técnica para organizar el poder público, por medio de la delimitación de competencias y con referencia a las distintas demarcaciones territoriales por las que se conforma el país, pero otorgando autonomía dentro del las mismas”⁵².

Después de revisar los conceptos y las características vertidas por los tratadistas, se vislumbra una noción muy generalizada de lo que se entiende por federalismo; toda vez que se da una explicación que está relacionado con el proceso evolutivo del mismo conforme a las características, en el tiempo y en el espacio en que se desenvuelve nuestra sociedad.

Tomando en cuenta los elementos que cada uno de los autores han expuesto sobre el tema, nos permite tener un punto de vista y concluir que “el federalismo es la forma de Estado en la que coexisten varios ámbitos o niveles de gobierno con sus respectivas competencias delimitados por la Constitución General”.

2.1.2. Distribución de competencia en los tres niveles de gobierno.

Sin duda alguna que cualquier Estado Federal, imprescindiblemente contempla niveles de gobierno y en consecuencia un sistema de distribución de competencia. El federalismo mexicano no es la excepción, toda vez que se caracteriza por contemplar tres niveles o esferas de gobierno: el federal, el estatal y el municipal; con sus respectivas responsabilidades políticos-administrativos y algunos inclusive compartidos. Independientemente de que sólo coexisten dos centros de creación y aplicación de normas; la federación y las entidades federativas.

El federalismo en México, adopta el sistema de distribución de competencia conforme al principio norteamericano en el que se menciona las facultades a cargo del gobierno federal,

⁵² GARZA GARCIA, César Carlos. “Derecho Constitucional Mexicano” 1ª. Edición, México 1997. Mc Graw-Hill. p. 60.

dejando las residuales a los gobiernos locales. Ese principio, se consignó en el artículo 124 de nuestra Constitución Política Federal, que reza: “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entiende reservadas a los Estados”. En opinión de los tratadistas, lo que se estipula en este precepto se ha concebido que la competencia, de origen pertenece a los estados y que éstos delegaron expresamente determinadas facultades a la federación; aspecto que ha propiciado divergencia de opiniones. toda vez, que nuestro sistema federal no fue producto de una preexistencia de estados, ya que en esos tiempos, sólo surgieron pronunciamientos que no tuvieron la solemnidad y legalidad para que se conformaran verdaderas entidades, por eso, resulta atinada la exposición de Burgoa al comentar: “...pues si los estados no precedieron a la federación, lógica y fácticamente no pudieron otorgar ni reservarse facultades”⁵³.

Por lo tanto, el nacimiento del sistema federal en nuestro país, al no encauzarse como en la Unión Americana o en otros países; fueron los Constituyentes del Estado Federal, quienes plasmaron en el Acta Constitutiva y luego en la Constitución Federal de 1824, el método para delimitar el reparto de competencia de cada uno de los órdenes de gobierno; en otros términos nuestra Ley fundamental fija los lineamientos competenciales y determina las facultades explícitas para la federación y por exclusión determina las facultades para los estados o entidades federativas.

Por otro lado, si bien es cierto que el artículo 124 constitucional contiene el principio general de distribución de competencia, y que hace referencia de solo dos órdenes de gobierno, la federación y las entidades federativas; resulta, que no es la única regla para hacer tal reparto, ya que también destacan los artículos 117 y 118 de nuestra Constitución, pero además, pareciera que se está excluyendo el ámbito municipal; sin embargo, conforme a la Constitución Federal de la República, el municipio, si participa de competencia aunque sea limitada y distinta de los otros dos entes pero no opuestas, y que se fundamenta especialmente en el artículo 115, fracción I; “...La competencia que esta Constitución otorga el gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado...”; así como los artículos 2° apartado B,

⁵³ BURGOA O. Ignacio, op. cit. supra, nota 51. p. 459.

3° primer párrafo, 21° primero y último párrafo, 27° fracción VI, 31° fracciones II y IV, 36° fracción V y 73° fracciones XXIII, XXIX-C, XXIX-G y demás relativos de la Constitución Federal; que reconocen y conceden atribuciones al primer nivel de gobierno que es el Municipio. Pero además, son las Constituciones de los Estados, las que otorgan competencia al Municipio, al adoptarlo por mandato Constitucional, como la base de su división territorial y de su organización política y administrativa.

Esto, nos permite manifestar que hay sustento jurídico para hablar de una distribución de competencia en los tres niveles de gobierno, además, que la doctrina así lo reconoce; y como tal, se manifiesta la opinión del tratadista Covarrubias Dueñas, que declara: "...los Municipios por mandato constitucional tienen competencia concurrentes con los Entes Federados y la Federación, además de sus potestades propias"⁵⁴. Mientras que, Martínez Eleuterio, en el tema Facultades de la Federación y de los Estados en materia municipal, expone lo siguiente: "Debe quedar claro que los tres niveles de gobierno en el Estado Federal mexicano tienen facultades exclusivas y en otros casos concurrentes, las atribuciones asignados por la Constitución a la Federación, estados o municipios, de ninguna manera pueden ser invadidas o efectuadas por órganos diferentes a las facultades por la misma..."⁵⁵.

Esta opinión es parte medular para concluir que efectivamente hay distribución de competencia en los tres niveles de gobierno y para finalizar con el tema, destaca la explicación de Gámez Parral, al decir que "la Constitución general de la república hace alusión y concede competencia sobre algunos asuntos al municipio"⁵⁶. Por lo tanto, el municipio como centro de decisión política, nivel primario de organización estatal, con vinculación inmediata con los ciudadanos, está incluido en los textos normativos como instancia de poder y se le atribuye facultades que debe ejercer en su ámbito de competencia, aunque con ciertas limitaciones a comparación de los otros dos niveles de gobierno; toda vez que depende de la normatividad expedida por las legislaturas locales.

⁵⁴ COVARRUBIAS DUEÑAS, José de Jesús, op. cit supra, nota 25. p. 59.

⁵⁵ MARTINEZ ELEUTERIO, Virginia. "Facultades de la Federación y de los Estados en materia Municipal" Régimen Jurídico Municipal en México Ed. Porrúa. México 2003. p.367.

⁵⁶ GAMIZ PARRAL, Máximo N, op. cit supra, nota 47. p. 343.

2.1.3.-Concepto de competencia.

De manera generalizada, el término competencia, se entiende como una contienda o rivalidad entre dos o más personas sobre alguna cosa; pero esta apreciación no basta para concebir el concepto de competencia como facultad atribuido a determinado ámbito de gobierno; lo que propicia revisar los puntos de vista de los estudiosos del derecho, así como el aspecto legal para darse una noción amplia y con claridad sobre este tema.

En lo que se refiere a la concepción jurídica, se plantean varias opiniones sobre el término competencia, relacionándolo como una expresión ligado con la actividad jurisdiccional e inclusive suele confundirse con la palabra jurisdicción; sin embargo, es Aguirre Saldívar quien nos saca de duda al exponer que "...la jurisdicción es la facultad que tiene la autoridad judicial de conocer de negocios, la competencia es la facultad de conocer de ciertos y determinados negocios, convirtiéndose la competencia en medida de la jurisdicción...Que el término más adecuado para designar los ámbitos en que el sistema federal distribuye el poder es el de competencia, dejando el concepto de jurisdicción sólo para los casos en que se plantean asuntos relacionados con la función judicial del Estado"⁵⁷; y es en el planteamiento anterior en el que se retoma el punto de vista de la doctrina; para entender la competencia que cada nivel de gobierno tiene a fin de resolver las cuestiones políticas, lo cual motiva para transcribir algunos conceptos en referencia con el fin de reforzar lo comentado:

"La competencia, pues, es la habilitación institucional que la ley otorga a determinado órgano de gobierno para que atienda válidamente cometidos públicos, es la atribución específica de ciertas funciones estatales a órganos determinados"⁵⁸.

"La competencia en general es una condición presupuestal sine qua non, para la actuación de una autoridad en el desarrollo de la función estatal que genéricamente le corresponde, sea válida y eficaz"⁵⁹

⁵⁷ AGUIRRE SALDIVAR, Enrique, op. cit. supra. nota 44. p. 119.

⁵⁸ Ibid., p. 119.

⁵⁹ BURGOA O. Ignacio. "Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. Primera edición. Ed. Porrúa. México 1984.

"La competencia, como vemos, es la base de la actuación de las autoridades. Al estar definida expresamente en las leyes, dicha competencia otorga capacidad y legitimidad a la actuación de la administración municipal. En el nivel jurídico superior será el artículo 115 de la Ley Suprema el sustento de la actividad municipal. De igual forma las Constituciones Locales de los Estados, las Leyes orgánicas Municipales y hasta los Bandos, Ordenanzas y Reglamentos diversos, estructurarán los pormenores de las facultades de actuación de los ayuntamientos".⁶⁰

De acuerdo a los conceptos anteriores tenemos que la competencia se aplica a todos los órganos del Estado para indicar la esfera o el ámbito de la que se puede ejercer las funciones prevista por la ley y que debe ser satisfecha por las autoridades. Así tenemos que, después de revisar las concepciones de los tratadistas, se concluye que el término competencia se puede conceptualizar de la siguiente manera: "es una potestad que la ley otorga a determinado ámbito del Estado para desarrollar la actividad que le corresponde, base de la actuación de las autoridades, lo que representa una autorización y a la vez una limitación".

2.1.4. Concurrencia y conflicto de competencia entre la federación y las entidades federativas.

Dentro de la doctrina mexicana se debate la existencia o no de la concurrencia en los ámbitos de gobierno; generando así una serie de opiniones; por tal motivo, ante dicha divergencia, es necesario resaltar la opinión de Carpizo, al exponer que "Mario de la Cueva afirma que en México no existen las facultades concurrentes... nos parece acertada, y por tanto, al no existir estas facultades en nuestro orden jurídico, nunca el derecho federal quiebra al local, como acontece en otras naciones."⁶¹

En contraposición al argumento antes citado, Burgoa, hace el comentario que: "No es verdad que el orden constitucional mexicano no establece facultades concurrentes entre la Federación y los Estados en forma absoluta, pues, verbigracia, en lo que concierne a la

⁶⁰ QUINTANA ROLDAN, Carlos F., op. cit supra, nota 10. p 286.

⁶¹ CARPIZO, Jorge., op. cit. supra, nota 43. p. 98.

campaña para combatir el alcoholismo tanto el Congreso de la Unión como las legislaturas locales están facultados para dictar leyes encaminadas a ese objeto, según lo ordena enfáticamente el artículo 117, in fine, de la Constitución Federal".⁶² Así, tenemos que cada tratadista interpreta la concurrencia a su manera, tomando en consideración a la doctrina americana o al de nuestro país, sin embargo, cada lengua tiene su propio significado; de ahí que, resalta la opinión de Tena Ramírez, al exponer que "...en nuestro idioma concurrentes son dos o más acciones que coinciden en el mismo punto o en el mismo objeto, cosa distinta a lo que ocurre en el derecho americano, donde las facultades concurrentes de la Unión y de los Estados nunca llegan a coincidir, pues el ejercicio por parte de la primera excluye y suprime inmediatamente la facultad de los segundos... las facultades concurrentes en el sentido castizo de la palabra que propiamente deberían llamarse coincidentes son las que se ejercen simultáneamente por la federación y por los Estados".⁶³

Parece que las facultades concurrentes han sido desvirtuados, confundidos y desaprovechados y no se ha utilizado para reorientar el rumbo del federalismo en nuestro país, así que para no generar discusiones, resulta interesante tomar en cuenta la opinión de Carbonell, que expresa: "Lo que es indudable es que, en materias concurrentes o coincidentes, la Constitución ha querido que sean las autoridades de los tres niveles de gobierno las que tomen parte en su puesta en práctica; es decir, el Constituyente ha estimado que, por la trascendencia o la singularidad de determinadas materias, su regulación y ejecución no debe quedar en manos de un solo nivel gubernativo, sino que participen autoridades con competencias territoriales de distinto alcance; en consecuencia, la legislación del Congreso de la Unión debe prever un ámbito de participación de las autoridades locales y regionales, no meramente nominal, sino efectivo"⁶⁴

Seguramente, la doctrina continuará discutiendo la existencia o no de la concurrencia en los niveles de gobierno; sin embargo, vale retomar la opinión de Carbonell y quien resalta que es nuestra Constitución Política, la que plasma el término concurrencia e incluso no sólo entre

⁶² BURGOA, Ignacio, op. cit. supra, nota 42. pp. 462 y 463.

⁶³ TENA RAMÍREZ, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano". Trigésima tercera edición. Ed. Porrúa. México 2000. p.121.

⁶⁴ CARBONELL, Miguel.. "Constitución, Reforma constitucional y fuentes del derecho en México". Cuarta edición. Ed. Porrúa-UNAM. México 2001. p. 75

la federación y los Estados, sino que participa el primer nivel de gobierno, que es el municipio, y así lo establece el artículo 73 constitucional, al señalar: "El Congreso tiene facultad: Fracción XXIX-C Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir con los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución"; y la "Fracción XXIX-G Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico".

Así, tenemos que tanto el artículo 73 constitucional, como una parte de la doctrina, demuestran que existe la concurrencia en los tres niveles de gobierno y en especial en determinadas actividades, independientemente de la competencia exclusiva que cada ámbito de gobierno tienen; no obstante que los estudiosos del derecho siguen discutiendo si debiese llamarse coincidentes o concurrentes dichas facultades.

Al haber una distribución de competencias exclusivas y concurrentes no solo entre la federación y las entidades federativas, sino que en los tres niveles de gobierno; permite pensar que nuestro sistema normativo no presenta ningún conflicto de competencia; sin embargo, sucede todo lo contrario; por eso, es interesante, revisar las opiniones de los doctrinarios sobre esta cuestión, por lo que destaca lo siguiente: "El Estado federal es un Estado proclive al conflicto de normas, de iguales o distintas jerarquías, pero siempre sometidas a una ley fundamental que orienta la solución de conflicto"⁶⁵.

A su vez, Martínez Eleuterio, expone que: "La cohabitación de los tres niveles de gobierno, implica en muchas ocasiones conflictos por invasión de competencias o bien, el no ejercicio de una actividad propia por considerar que no lo es"⁶⁶. Para este caso, nuestra Constitución Política, dispone en el artículo 105, los supuestos relacionados con la generación de conflictos, de las controversias constitucionales entre la Federación, Estados, Municipios o

⁶⁵ AGUIRRE SALDIVAR, Enrique, op. cit. supra. nota 44. p. 173.

⁶⁶ MARTINEZ ELEUTERIO, Virginia., op. cit. supra. nota 55. p. 379.

entre municipios de un mismo Estado o de otra entidad federativa, así como el Distrito Federal y se faculta a la Suprema Corte de Justicia de Nación para conocer dichas controversias y resolverlas conforme a la Ley.

2.2. Generalidades del Municipio.

El Municipio como figura de organización política más antigua del mundo, “proviene de manus munare, que significa carga, gravamen o prestación, recordemos que a cambio del derecho de a autogobernarse los pueblos sometidos debían pagar un tributo, esto es un munus”.⁶⁷

El Municipio libre, es la institución más plural y activa, habitada por núcleos familiares agrupados para satisfacer sus necesidades; aunque esta institución no forma parte de la fórmula federalista de manera estricta, si es la base fundamental de la estructura organizativa de gobierno del Estado Mexicano, ya que la propia Constitución Política lo legitima como “...la base de su división territorial y de su organización política y administrativa”; es una organización que está provista de competencia limitada conforme al artículo 115 constitucional y que es visto como el modelo más perfecto de la democracia y de autogobierno, pero que en todo tiempo ha estado comprendido en una estructura mayor, es decir legalmente está subordinado al Estado, por lo que no puede actuar con plena autonomía, toda vez que está eminente subordinado en los dictados de las leyes expedidas por las legislaturas locales.

Sin embargo, es una institución fundamental, ya que en el se depositan los servicios públicos primarios del país y solo el Distrito Federal es la entidad que no se gobierna bajo el régimen municipal, por lo que es necesario fortalecer los Ayuntamientos municipales a través de reformas a la Constitución Política. Para esto, es necesario considerar a la enorme diversidad y complejidad que presenta la realidad municipal en México.

⁶⁷ ROBLES MARTINEZ, Reynaldo, op. cit. supra. nota 8. p. 26.

2.2.1. Concepto de Municipio.

Ante el mayor contacto que se tiene con los municipios, nos hace pensar que es fácil, común y hasta familiar, dar un concepto del mismo, sin embargo, existe un extenso número de conceptos y definiciones de variadas orientaciones y matices que dificulta tener una noción concreta; por tal motivo, es preponderante mencionar las opiniones representativas que definen al municipio.

En primer término, tenemos a Quintana Roldán, quien dice que: “El Municipio es la institución jurídica, política y social, que tiene como finalidad organizar a una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal, que está regida por un concejo o ayuntamiento, y que es con frecuencia, la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de un Estado”.⁶⁸

Por otra parte, Añorve Baños, puntualiza que: “Jurídicamente el municipio es una persona moral de derecho público, constituida por una comunidad humana asentada en un territorio determinado, que tiene autoridad estable y leyes igualmente determinadas”.⁶⁹

Para el tratadista Gámez Torruco, el municipio es: “una unidad política dentro del estado, una comunidad geográficamente localizada y que reconoce una autoridad propia para la gestión de los intereses puramente locales, en este aspecto el Municipio dispone de una esfera particular de competencias. Pero el Municipio no está separado del Estado, sino por el contrario integrado a su estructura”.⁷⁰

La definición que expone Robles Martínez, privilegia este espacio al establecer que “El Municipio mexicano es una persona jurídica integrado por una asociación de vecindad asentada en una circunscripción territorial que es la base de la división política, administrativa y territorial de una entidad; constituye un nivel de gobierno con capacidad jurídica, política y

⁶⁸ QUINTANA ROLDAN, Carlos F., op. cit. supra, nota 10. p 6.

⁶⁹ AÑORVE BAÑOS, Manuel. op. cit. supra, nota 30. p. 14.

⁷⁰ GAMEZ TORRUCO, José. “Federalismo y municipalismo” citado por ROBLES MARTINEZ, Reynaldo. op. cit. supra, nota.8. p.30.

económica, para alcanzar sus fines y autogobernarse, con sujeción a un orden jurídico superior”⁷¹

Por último, Ortega Lomelín, expone de la siguiente manera: “El municipio como célula básica de organización, institución primaria sociopolítica y elemento integrador de un Estado, pero con autoridad, autonomía y personalidad para gestionar y resolver sus intereses locales. ha enfrentado el dilema de armonizar su subordinación jurídica a un ente político superior (el Estado) y vigorizar, simultáneamente, su carácter descentralizado”⁷².

Al leer la definiciones anteriores, encontramos que todos los autores, coinciden en manifestar que el municipio es la base de la división territorial y organización política y administrativa del Estado, principio establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que ni esta Ley fundamental y las legislaciones locales, conceptualizan al municipio, por tanto, tomando en consideración los elementos vertidos por los tratadistas, tenemos que “el municipio es una institución política y administrativa que constituye un nivel de gobierno, base de la división territorial, administrativa y política de los estados de la federación, gobernado por un ayuntamiento, máxima autoridad del municipio, que tiene como finalidad organizar a una comunidad, gestionar y resolver las demandas inmediatas de la misma con sujeción a un orden jurídico superior”.

2.2.2. Concepto de Ayuntamiento.

El Ayuntamiento es una institución de gran tradición histórica, nombre que recibe la máxima autoridad del Municipio, y que conforme al diccionario se define de la siguiente manera. “Del latín ad: a, y juntar. S. XII-Unión. El término se emplea también como sinónimo de alcaldía, municipio, municipalidad, concejo, corporación. Constituye un órgano colegiado y deliberante que asume la representación del Municipio. Está integrado por el presidente

⁷¹ ROBLES MARTINEZ, Reynaldo. op. cit. supra, nota. 8. p.31.

⁷² ORTEGA LOMELIN, Roberto. “Federalismo y Municipio”. Primera edición. Ed. Fondo de Cultura Económica. México 1994. pp. 67 Y 68.

municipal, el o los síndicos y los regidores, quienes son electos por votación popular. La reunión de los ediles constituye el Ayuntamiento”.⁷³

Para la doctrina, “El ayuntamiento es un órgano colegiado de pleno carácter democrático, ya que todos y cada uno de sus miembros son electos por el pueblo para ejercer las funciones inherentes al gobierno municipal. El ayuntamiento es, por tanto, el órgano principal y máximo de dicho gobierno municipal. En cuanto órgano de gobierno, es la autoridad más inmediata y cercana al pueblo, al cual representa y de quién emana el mandato”.⁷⁴

En tanto el tratadista Quintana Roldán, define al Ayuntamiento como: “el órgano colegiado y deliberante, de elección popular directa, encargado del gobierno y la administración del Municipio, integrado por un presidente, uno o más síndicos y el número de regidores que establezcan las leyes respectivas de cada Estado”.⁷⁵

Mientras que Robles Martínez, en la definición descriptiva que hace del ayuntamiento, hace mención de algunos términos que complementa el concepto de ayuntamiento, al exponer que es: “un órgano de gobierno colegiado, que toma sus decisiones por deliberación y mayoría de votos, se integra con individuos que son electos, es una asamblea popular, es el órgano principal y máximo del Gobierno Municipal, en donde se concreta para sus representación, la personalidad del municipio, la voluntad del municipio y por quien se ejerce todo el poder municipal. Además, el Ayuntamiento es el medio de comunicación directo entre el municipio y el Estado, es el medio por el cual los integrantes de la población de un municipio ejercen un autogobierno”.⁷⁶

Tampoco se puede omitir la siguiente opinión, debido a que clarifica la dimensión que guarda este significado, a exponer que el: “El gobierno municipal, que es un órgano de

⁷³ ANAYA CADENA, Vicente. Coordinador. “Diccionario Política, Gobierno y Administración Pública Municipal”. Gobierno del Estado de Tlaxcala. Colegio Nacional de Ciencia Política y administración Pública, A. C. Primera edición. México 1997.

⁷⁴ Secretaría de Desarrollo Social. “Agenda del Presidente Municipal para el Desarrollo Social”. Cuadernos del Instituto Nacional de Solidaridad. Agosto de 1997. citado por el Programa de Trabajo, Escuela de Cuadros Municipalistas del Instituto de Desarrollo Municipal. p. 9.

⁷⁵ QUINTANA ROLDAN, Carlos F., op. cit. supra. nota 10. p. 205.

⁷⁶ ROBLES MARTINEZ, Reynaldo, op. cit. supra. nota 8. p.252.

carácter colegiado, tienen como componente mayoritario a los Regidores. Este conjunto se denomina Ayuntamiento, que significa estar unidos, y está integrado por el presidente municipal, los o el síndico y los regidores”.⁷⁷

Parece que estos elementos, nos ayuda a tener un concepto amplio de Ayuntamiento, ya que la gran mayoría de los tratadistas, coinciden en señalar características similares o al menos sin mucha divergencia, por tal motivo, se concluye en que “el Ayuntamiento es un órgano colegiado, deliberante, democrático, máxima autoridad del gobierno municipal, que toma sus decisiones por mayoría de votos, integrado por un presidente municipal, uno o más síndicos y un componente mayoritario de regidores, quienes son el conducto por el que el pueblo ejerce su autogobierno”.

2.2.3. Artículo 115 Constitucional como fundamento legal.

Independientemente de que otros preceptos constitucionales hacen referencia al Municipio Libre, es el artículo 115 constitucional, el fundamento legal que lo sustenta, y el contenido sin duda alguna fue y es, una de las aspiraciones de los revolucionarios de 1910; en la que después de una larga discusión en el Congreso Constituyente en Querétaro, quedó redactado la Constitución Política de 1917 y promulgada el 5 de febrero del mismo año, que a la letra dice:

“ARTICULO 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;

⁷⁷ HERRASTI AGUIRRE, Ma. Luisa. Manual del regidor y la regidora. Centro de Servicios Municipales “Heriberto Jara”, A. C. México 1997. p. 19.

- II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados y que, en todo caso serán las suficientes para atender a las necesidades municipales, y
- III. Los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieran habitual o transitoriamente...”. Se omiten cuatro párrafos, debido a dicho contenido corresponde al Gobierno del Estado.

Originalmente, el artículo 115 constitucional no tuvo ninguna referencia en cuanto a la facultad reglamentaria de los ayuntamientos, y sólo se interpretó conforme a lo estipulado en los artículos 16, décimo segundo párrafo y el 21, primer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el que hace referencia a la autoridad administrativa, y fueron las constituciones locales, la ley que definió la competencia de los municipios, “...existió la duda si los municipios, por medio de sus ayuntamientos podía o no dar reglamentos y órdenes de observancia general, cuando la constitución local no autorizaba expresamente a los ayuntamientos a dar tales instrumentos legales”⁷⁸. Así que mucho menos estaba claro otros aspectos que ahora son de carácter municipal.

Históricamente, el papel del ayuntamiento ha evolucionado y de las bases establecidas en la Constitución Política de 1917, el artículo 115, han tenido que pasar diversas reformas, derivado de las ideas postuladas por diversos diputados constituyentes.

De acuerdo a las fechas de las Publicaciones del Diario Oficial de la Federación, el artículo en comento; se reformó por primera vez, el 20 de agosto de 1928, en el que se reguló el mínimo de diputados que debe tener cada Estado, con ninguna trascendencia municipal; para el 29 de abril de 1933, la reforma consistió en prohibir la reelección para los gobernadores, la reelección inmediata de diputados y a los integrantes de los ayuntamientos; el 8 de enero de 1943, se amplió el periodo de gobierno de los gobernadores; con fecha 12 de febrero de 1947, se reconoció el derecho de las mujeres para votar y ser votada en las

⁷⁸ ARTEAGA NAVA, Elisur. “Derecho Constitucional Estatal. México. Ed. Porrúa, S.A. 1988. p.435

elecciones municipales; pero, el 17 de octubre de 1953, se suprimió la reforma de 1947 porque se otorgó la ciudadanía a todas las mujeres con carácter nacional.

El 6 de febrero de 1976, se estableció la competencia concurrente de los tres niveles de gobierno para intervenir en la planeación de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano, dando pauta a la participación del municipio; además, destacó la adición hecha en la fracción IV. “Los estados y municipios en el ámbito de su competencia, expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de ésta Constitución, en lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la ley federal de la materia”⁷⁹. Esta fracción estableció que los ayuntamientos en el ámbito de su competencia podía expedir leyes para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, lo cual es un antecedente de que se otorgaron facultades legislativas a los ayuntamientos municipales, sin embargo, se consideró desapercibido dicha reforma, que tiempo después, se optó por suprimir la fracción.

El 6 de diciembre de 1977, se reconoce el sistema de diputados de minoría de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los Municipios.

Para el 3 de febrero de 1983, se hace una reestructuración al artículo 115, al consolidar la personalidad jurídica del municipio, otorgándole la facultad reglamentaria o en otro sentido una facultad materialmente legislativa, como lo es la expedición del bando de policía y buen gobierno, así como los reglamentos, circulares y otras disposiciones administrativas de observancia general, sin necesidad de que se tengan que contar con la aprobación de las legislaturas locales. En esas mismas reformas, se precisaron los servicios públicos y se dio seguridad jurídica a los integrantes de los ayuntamientos; pero, se suprime la reforma del 6 de febrero de 1976, en la fracción IV, lo que pudiera entenderse como un retroceso para los municipios, toda vez que se le quita a los ayuntamientos la facultad de expedir leyes; mientras que el 17 de marzo de 1987, se hace una depuración al artículo 115 constitucional, al suprimir las regulaciones locales como los textos alusivos a los gobernadores y diputados.

⁷⁹ ROBLES MARTINEZ, Reynaldo, op. cit. supra. nota 8 p. 234.

En las reformas del 23 de diciembre de 1999, se fortaleció al municipio al tener una modificación integral a las bases vigentes, como es a la libertad municipal, donde se facultó a los ayuntamientos para resolver situaciones que afectan al patrimonio inmobiliario, así como celebrar actos y convenios que comprometan al municipio por un plazo mayor al periodo del ayuntamiento, también, se sustituyó el término administrado por el de gobernado; es decir, que se reconoció al ayuntamiento como un órgano político y no meramente administrativo; precisándose la competencia que otorga la Constitución para que sea ejercida por los ayuntamientos de manera exclusiva. Además, se fortaleció el principio de que el municipio se gobierna por un cuerpo colegiado, integrado por un Presidente Municipal, un número determinado de regidores y síndicos que las leyes estatales determinen. Por último, el 14 de agosto del 2001, se adicionó un último párrafo a su fracción III, en lo referente a cuestiones de las comunidades indígenas.

A partir de todas estas reformas y adiciones, es como se llegó al actual texto del artículo 115 constitucional, que tiene muchos avances pero no lo suficiente para llegar a darle una plena libertad a esta Institución. En el marco del nuevo federalismo, el municipio debe avanzar en la transformación para convertirse realmente en poder público.

“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 gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el 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 con el 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 desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

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

En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los períodos respectivos ; estos consejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores;

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

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;

b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que complementan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;

c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución.

d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y

e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquellos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores;

III Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;

- b) Alumbrado público;
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d) Mercados y centrales de abasto;
- e) Panteones;
- f) Rastro;
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;
- h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e
- 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.

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio;

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

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

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

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios a favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sea utilizado por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas.

Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley;

V Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:

- a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;
- b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;
- c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los Municipios;
- d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;
- e) Intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra urbana;
- f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;
- g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;
- h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e
- i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios;

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

VII La policía preventiva municipal estará Al mando del presidente Municipal, en los términos del reglamento correspondiente: Aquella acatará las órdenes que el Gobernador del

Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente;

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

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

2.2.4. Principales legislaciones locales.

Por mandato de la Ley Suprema, las constituciones locales, establecen que los municipios de su jurisdicción son la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado. Pero además, instauran los elementos de elección, integración y funcionamiento de los ayuntamientos; de la organización de los mismos y de su facultad reglamentaria. Pero siempre conforme a los principios del artículo 115 constitucional, y de acuerdo a la diversidad y complejidad que presenta cada ente federado, según su situación geográfica, el número de habitantes de cada municipalidad, las costumbres, su situación rural, urbano o metropolitano e inclusive sus grupos étnicos, entre otros aspectos.

Así que en primer término, se hace alusión a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, entidad fronteriza con los Estados Unidos de Norteamérica, y que establece el Título Sexto, Capítulo Único. De los Municipios.

“ARTICULO 76 El Gobierno de los Municipios se ejercerá por los Ayuntamientos que radicarán en las cabeceras de las Municipalidades.

ARTICULO 81 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 base normativas que deberá establecer la Legislatura del Estado los Bandos de Policía y Buen Gobierno y los Reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones”.

De la lectura de los artículos anteriores, se desprende que no existe alguna innovación de carácter político, hacendario o de servicio público que lo ya establecido por la Ley fundamental.

Mientras que la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, establece en el Título IV De los municipios, lo siguiente:

“ARTÍCULO 87.- Los Ayuntamientos se compondrán de un Presidente Municipal, un Síndico y los Regidores que determine la Ley, nombrado cada tres años en elección popular directa calificada por el congreso en los términos que la propia Ley prescriba. Los Presidentes Municipales Auxiliares electos en la misma elección de los Ayuntamientos y conforme lo dispongan las Leyes respectivas, formarán parte de los propios Ayuntamientos con el carácter de Regidores. Tomarán posesión el día tres de enero inmediato posterior a la elección. Y no podrán ser reelectos ni como propietarios ni como suplentes para el período inmediato al en que hubieran ejercido su encargo.

Las personas que desempeñen las funciones propias del cargo de Municipales sin haber sido electos por comicios, no podrán ser electos para el período inmediato.

Los suplentes que no hubieran desempeñado el cargo, podrán ser electos para el período inmediato como propietarios.

Los ayuntamientos serán electos de acuerdo con las fórmulas que establezca la Ley de la Materia y de conformidad con las siguientes bases:

I.- El Partido Político cuya planilla haya obtenido el mayor número de votos, tendrá derecho a que se le acrediten quienes encabecen la lista como Presidente Municipal y Síndico del Ayuntamiento, respectivamente.

II.- Las regidurías que integren el cabildo, se dividirán entre la votación total emitida para todas las planillas presentadas por los partidos políticos contendientes, a fin de obtener un cociente electoral.

La Ley Reglamentaria determinará los procedimientos que se observarán en la asignación de los Regidores de representación proporcional”.

En esta Constitución, destaca la innovación de que reconoce la figura de los Presidentes Municipales Auxiliares, que en otras partes del país tiene ciertas características que desempeñan los comisarios, sindicaturas, agentes municipales o delegados; y quienes en el Estado de Tlaxcala, forman parte de los propios Ayuntamientos con el carácter de son Regidores del pueblo, y que en el tema de regidores se haría una explicación más clara de sus actividades.

También, destaca en dicha Constitución en que el Partido Político que haya obtenido la mayoría de votos, por ley le corresponde acreditar el Presidente Municipal y al Síndico.

Por otro lado, resulta importante mencionar a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca en cuanto a la cuestión municipal, toda vez que es una entidad su generis, por el hecho tener el mayor número de ayuntamientos municipales. Así tenemos en su Sección Cuarta. De los Municipios:

“ARTICULO 92 EL Estado de Oaxaca, para su régimen interior se divide en municipios libres que serán agrupados en distritos rentísticos y judiciales que se erigirán o suprimirán

conforme a las disposiciones contenidas en las fracciones VIII y IV del artículo 59 de esta Constitución.

Para tener la categoría de municipio se requerirá que la localidad respectiva cuente por lo menos con quince mil habitantes y con los elementos suficientes para su sostenimiento, administración y desarrollo.

ARTICULO 95 Los Poderes del Estado son los únicos superiores jerárquicos de los cuerpos municipales, sobre los que ejercen las facultades de organización y regulación de funcionamiento, sin coartar ni limitar las libertades que les concede la Constitución General de la República y la particular del Estado.

ARTÍCULO 103 Los ayuntamientos desempeñarán dos clases de funciones: las de legislación para el régimen de gobierno y administración del municipio y las de inspección concerniente al cumplimiento de las disposiciones que dicten.

ARTICULO 104 Los ayuntamientos tendrán dos periodos legislativos, el primero se iniciará durante el primer mes de sus administración y estará destinado a expedir las ordenanzas municipales que deberán contener todas las disposiciones que requiere el régimen, el Gobierno y la administración municipal. El segundo período se iniciará en el mes de junio de cada año y se destinará a formular y votar el presupuesto de egresos municipales que deberán regir durante el año fiscal inmediato siguiente: y a formular la iniciativa para impuestos especiales que presentarán ante la Legislatura del Estado, cuando la Ley General de Ingresos Municipales no comprenda algunos ramos peculiares del municipio, que deban pagar impuestos.

ARTÍCULO 117 Instalado el ayuntamiento, en los términos que previene el artículo 98, procederá a elegir a los alcaldes propietarios y suplentes, los cuales durarán un año en su encargo y tendrán los mismos requisitos que se exigen para ser miembros de un Ayuntamiento excepto la edad, que será de veinticinco años. Una ley determinará el número de alcaldes que debe haber en cada municipio”.

Como se lee los artículos anteriores las peculiaridades que destacan la Constitución del Estado de Oaxaca, son varias, en la que a continuación se mencionan algunas: resulta que los municipios se agrupan en distritos rentísticos y judiciales; por otro lado, se estipula que los poderes del Estado son los superiores de los cuerpos municipales; mientras que los ayuntamientos desempeñan funciones de legislación y de inspección y tienen dos periodos legislativos: el de expedir las ordenanzas municipales y el de formular y votar el presupuesto de egresos municipales. Así también, destaca la figura de elección de alcaldes, quienes se encargan por el periodo anual de ser auxiliares de los jueces y tribunales del Estado dentro de sus respectivos municipios en la aplicación de las leyes civiles, penales y procedimientos.

Para el caso de la Constitución Política del Estado de Chiapas, que es una entidad localizada en la frontera sur del país, y en su Título Séptimo. De los Municipios, destaca lo siguiente:

“ARTÍCULO 63 Los municipios tienen personalidad jurídica para todos los efectos legales.

En ningún caso podrán hacerse incorporaciones o segregaciones de un municipio a otro sin la aprobación de la mayoría de los ayuntamientos del Estado, los que deberán emitir su aprobación dentro de los siguientes 60 días contados a partir de la fecha en que se les someta a sus consideración el asunto, de conformidad con lo dispuesto por la ley reglamentaria.

Su abstención significará aprobación. Dicho trámite deberá contar previamente con la aprobación del Congreso del Estado después de haber oído a los ayuntamientos interesados”.

Lo que hay que destacar en la Constitución del Estado de Chiapas, es el que reconoce la participación los ayuntamientos del Estado para el caso de incorporación o segregación de los mismos en la entidad federativa.

Por último, tenemos a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, que independientemente de que se destina un tema especial en este trabajo de investigación, también cierto, que por la importancia del mismo, no puede quedar desapercibido; en el Título Quinto, del Poder Público Municipal, en el capítulo primero, de los Municipios; destaca el

“Artículo 115.-En ningún caso los ayuntamientos, como cuerpos colegiados, podrán desempeñar las funciones del presidente municipal, ni éste por sí solo las de los ayuntamientos, ni el ayuntamiento o el presidente municipal, funciones judiciales.

Artículo 117.-Los ayuntamientos se integrarán con un jefe de asamblea, que se denominará Presidente Municipal, y con varios miembros más llamados Síndicos y Regidores, cuyo número de determinará en razón directa de la población del municipio que representen, como lo disponga la Ley Orgánica respectiva.

Los ayuntamientos de los municipios podrán tener síndicos y regidores electos según el principio de representación proporcional de acuerdo a los requisitos y reglas de asignación que establezca la ley de la materia”.

Dos cuestiones que hay que destacar en esta Constitución, en primer lugar, se fija la separación de funciones del Presidente Municipal, como titular de la Administración Pública Municipal en cuanto a los Ayuntamientos, como órgano colegiado, y en segundo lugar destaca la representación proporcional de los síndicos, en las que en ningún Estado de la República reconoce, dicha integración.

Capítulo 3. Integración y Facultades de los Ayuntamientos en México.

3. 1. De la integración de los Ayuntamientos

- 3.1.1. El Presidente Municipal
- 3.1.2. El Síndico o los Síndicos
- 3.1.3. Los Regidores

3.2. Facultades del Ayuntamiento Municipal

- 3.2.1. La Constitución Federal
- 3.2.2. Constitución Política del Estado Libre y soberano de México
- 3.2.3. Ley Orgánica Municipal del Estado de México

3.3. De la Facultad Reglamentaria de los Ayuntamientos

- 3.3.1. El Bando de Policía y Buen Gobierno de Nezahualcóyotl
- 3.3.2. Otros ordenamientos legales

3.4. Propuesta para atribuir Facultades Legislativas a los Ayuntamientos

3.1. De la integración de los Ayuntamientos.

En este capítulo, corresponde hacer una breve puntualización sobre la integración y facultades de los Ayuntamientos municipales, fundamentado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; las Constituciones Políticas de los Estados de la Federación y sus respectivas Leyes Orgánicas municipales, así también, de manera particular se hará referencia a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y a su Ley Orgánica Municipal; todo esto para llegar a comentar sobre la Facultad Reglamentaria de los Ayuntamientos, donde sobresale, el Bando de Policía y Buen Gobierno y entre otros reglamentos.

De manera particular, se señalará, el Bando Municipal del Municipio de Nezahualcóyotl, a fin de aterrizar a la Propuesta para atribuir Facultades Legislativas a los Ayuntamientos Municipales.

Por disposición Constitucional, todos los ayuntamientos del país, están integrados por tres figuras de elección popular directa: un Presidente Municipal, uno o más Síndicos y un número de Regidores, según lo que establezca cada legislación local. Para el caso de los regidores, en todos los Municipios del país, se integran por aquellos que son electos por el principio de mayoría relativa y aquellos electos por el principio de representación proporcional.

En el Estado de Tlaxcala, opera una excepción, en referencia a los Presidentes Municipales Auxiliares, que conforme el artículo 87 de su Constitución Política, forman parte de los ayuntamientos con el carácter de regidores. Mientras que para el caso de los síndicos, con excepción del Estado de México, ningún otro Estado del país, regula la representación proporcional; por este motivo, ambas excepciones tiene un comentario más amplio en el Capítulo Segundo de este trabajo, apartado "2.2.4. Principales legislaciones locales."

Por lo tanto, el número de síndicos y regidores, difieren en cada entidad federativa, dependiendo de lo que establece su propia legislación, donde algunos Estado de la República toman el criterio según el número de habitantes de cada jurisdicción municipal.

Ante esta forma de integración, la doctrina mexicana declara que, nuestro sistema de gobierno municipal, se encuadra al modelo de Comisión impropia, toda vez que los elementos de esta asamblea "...tienen un status diferenciados. Uno de sus integrantes preside al cuerpo colegiado, por lo que asume el papel ejecutor de las decisiones del propio Ayuntamiento. Otros, los regidores, tiene como atribución principal ser la base del cuerpo deliberante en atención a su número y, finalmente, la figura del síndico tiene como función representar los intereses de la municipalidad".⁸⁰

Un ejemplo de la integración de los ayuntamientos, tenemos lo que establece la Constitución Política del Estado de Chiapas, que en su artículo 59 establece lo siguiente:

"Los ayuntamientos estarán integrado por:

Un presidente, un síndico y tres regidores propietarios y sus suplentes de mayoría relativa en aquellos municipios cuya población no exceda de 7,500 habitantes.

Un presidente, un síndico propietario y un suplente; seis regidores propietarios y tres suplentes de mayoría relativa en aquellos municipios cuya población sea de más de 7, 500 habitantes y no exceda de 100,000 habitantes.

Un presidente, un síndico propietario y un suplente, ocho regidores propietarios y cuatro suplentes de mayoría relativa en aquellos municipios cuya población sea de más de 100,000 habitantes.

Además de los regidores electos por el sistema de mayoría relativa, en los municipios con población hasta de siete mil quinientos habitantes, los ayuntamientos se integrarán con dos

⁸⁰ QUINTANA ROLDAN, Carlos F. "El gobierno municipal". Régimen Jurídico Municipal en México. Ed.

regidores más; de siete mil quinientos uno hasta cien mil habitantes, con cuatro regidores más y, de cien mil uno en adelante, con seis regidores más, los que serán electos según el principio de representación proporcional. La ley reglamentaria determinará las fórmulas y procedimientos para la asignación de estas regidurías”.

3.1.1. El Presidente Municipal.

El Presidente Municipal, es el funcionario público electo por voto popular, que preside y dirige las labores del Honorable Ayuntamiento Constitucional; también, es el ejecutor de los acuerdos del Cabildo y titular de la Administración Pública Municipal, lo que origina a que se le considere como la figura principal de la autoridad local; toda vez que en él, recae la responsabilidad del buen funcionamiento de la administración de Municipio.

Por regla general, el periodo del Presidente Municipal ante el Ayuntamiento es de tres años y no puede reelegirse para el periodo inmediato. Durante su gestión se convierte en la figura principal del Municipio, sea éste, rural, urbano o metropolitano; dejando en segundo plano a los síndicos y regidores; “la realidad es que el Presidente Municipal, cuando menos durante su periodo como tal, y frecuentemente después de concluirlo, es la figura principal y más importante de los municipios: él determina la política del Ayuntamiento, impone su voluntad y sello; es la figura social más importante. Esta es la regla general; no deja de haber excepción”⁸¹.

El Presidente Municipal, es el servidor público del municipio, que más atribuciones tiene, y como ya se dijo: él es quién preside y dirige las funciones del Ayuntamiento, ejecuta los acuerdos e informa de su cumplimiento; cumple y hace cumplir la Ley Orgánica Municipal o Código Municipal; promulga y publica el Bando de Policía y Buen Gobierno, así como los Reglamentos Municipales; asume la representación jurídica del municipio en los casos previstas por la ley; propone al Ayuntamiento el nombramiento del Secretario del Ayuntamiento, el Tesorero y el Contralor Municipal; además, nombra y remueve libremente

⁸¹ ARTEAGA NAVA, Elisur. “Derecho Constitucional”. 2ª. Edición. Ed. Oxford-U. A. M. México 1999. p. 503.

los funcionarios cuya designación no sea privativa del ayuntamiento; tiene bajo su mando la policía preventiva municipal; informa anualmente a la población de la situación que guarda la administración municipal; así como otras disposiciones que establece la ley.

En relación a esas atribuciones, expone Robles Martínez, que: “El Estado de Aguascalientes señala que el Presidente Municipal deberá de informar por escrito semanalmente al titular del Ejecutivo del Estado sobre las novedades ocurridas en el Municipio, principalmente por lo que respecta al orden y seguridad pública, teniendo el cuidado de hacerlo a la mayor brevedad posible en casos graves; mensualmente con toda la extensión posible acerca del estado de guardan las ramas de sus inspección (artículo 60, fracción XV). Consideramos que es incongruente esta disposición que atenta contra la libertad municipal, deteriora la imagen del presidente municipal que es el de ser representante político en el Municipio y no un empleado del gobernador”.⁸²

Por tanto, ninguna Constitución local, equilibra las funciones de los integrantes del ayuntamiento y sin embargo, todas resaltan el cargo del Presidente Municipal, convirtiendo a esta autoridad en el centro de las decisiones del Municipio y que en muchas veces toma las decisiones pasando por alto a todo el cuerpo edilicio, configurándose así prácticas autoritarias.

3.1.2. Síndico o los Síndicos.

“El síndico municipal es una figura integrante del ayuntamiento. Etimológicamente, el término síndico se deriva del griego que significa el que procura justicia. En efecto, la figura del síndico tienen su origen en el defensor civitatis del municipio romano, cuya misión era velar por los intereses municipales y por los derechos de los ciudadanos”.⁸³

El Síndico o los Síndicos, forma parte del Gobierno Municipal en nuestro país, y se sustenta, al igual que el Presidente Municipal y los Regidores, en el artículo 115.

⁸² ROBLES MARTINEZ, Reynaldo, op. cit. supra, nota 8. p. 293.

⁸³ DURON RUIZ, Ramón. “Evolución del Municipio Mexicano”. Primera edición. Universidad Autónoma de Tamaulipas. México 2001. p. 175.

constitucional, así como las constituciones locales. Es electo por voto popular, y tiene voz y voto en la toma de decisiones del Cabildo Municipal.

En cuanto el número de síndicos en los ayuntamientos, depende de lo que establece la Ley local; por lo que en algunas entidades federativas sobresale el síndico único, en otras existe una pluralidad de dos o más y las entidades restantes destacan la forma mixta, es decir unipersonal y pluripersonal, dependiendo del número de habitantes en cada ámbito municipal y como se dijo anteriormente, es el Estado de México, la entidad que destaca la representación del síndico de representación proporcional.

Las funciones del Síndico Procurador, son reguladas por las constituciones locales o en sus defecto por la Ley Orgánica Municipal y el Bando Municipal. Generalmente tienen las siguientes funciones: Es el defensor de los intereses municipales; vigila el buen manejo de las finanzas públicas municipales; tiene la representación jurídica del Ayuntamiento en los negocios o litigios que este fuere parte; revisa y firma los estados de cuenta de la tesorería municipal y los remite a la Contaduría Mayor de Glosa del Congreso del Estado; defienden y preserva los bienes muebles e inmuebles del municipio; asiste a las juntas del Ayuntamiento; vigila el cumplimiento de la ley orgánica, así como de los bandos de policía y buen gobierno; a falta o por ausencia de los Agentes del Ministerio Público, practica las primeras diligencias de Averiguación previa; entre otras facultades que estipula la ley local.

3.1.3. Los Regidores.

La palabra regidor se deriva del término regimiento, y tiene su origen en España, lo cual fue usado en la época colonial y que se entiende como el órgano de gobierno y administración de la comunidad.

Como se expuso en el tema que antecede, los Regidores conjuntamente con el Presidente Municipal y el Síndico o los Síndicos, integran el Gobierno Municipal, con la diferencia de que esta figura municipal, es el número mayoritario en el ayuntamiento; por eso tiene

preponderancia en las deliberaciones de los asuntos del Municipio y su elección es el resultado del voto popular, tanto de mayoría relativa como de representación proporcional.

Entre sus atribuciones, destaca la de asistir puntualmente a las sesiones de Cabildo; desempeñar las comisiones del ayuntamiento; vigilar el desempeño de la Administración Pública Municipal, de acuerdo a la comisión desempeñada; proponer al ayuntamiento las alternativas de solución ante los problemas de la comunidad; citar a sesiones extraordinarias del ayuntamientos si no lo hace el presidente municipal y suplir las faltas temporales del Presidente Municipal, en el orden que determine la ley.

“El cuerpo de regidores representa el número mayor de integrantes del ayuntamiento; su función básica, por ende, es formar parte del cuerpo deliberante o cabildo, teniendo voz y voto en las decisiones del ayuntamiento”.⁸⁴

3.2. Facultades del Ayuntamiento Municipal.

Las facultades atribuidas a los Ayuntamientos Municipales, se sustentan en primer término; por la competencia que la Constitución Política Federal, otorga al Municipio; destacando así, las atribuciones contenidas en el artículo 115 constitucional, en la que por su importancia tenemos: la facultad reglamentaria municipal, que se concretiza en la expedición del Bando de Policía y Gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones; así como la facultad exclusiva de los municipios para ejercer determinadas funciones y prestar algunos servicios públicos; la facultad de administrar libremente su hacienda y sus fuentes de origen; la facultad a los municipios en término de las leyes federales y estatales para formular, aprobar y administrar, la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, de sus reservas territoriales, la utilización del suelo y otorgar licencias y permisos para construcciones y las facultades concurrentes en materia de desarrollo urbano.

⁸⁴ QUINTANA ROLDAN, Carlos F, op. cit. supra, nota 10. p. 225.

Por otro lado están las facultades que se enuncian de manera general en la Constitución Política, donde destacan las atribuciones en varias materias: indígena en el artículo 2, apartado B; educativa en el artículo 3º, primer párrafo; administrativa en el artículo 16, duodécimo párrafo; así como la sanción administrativa y seguridad pública en el artículo 21, primero y último párrafo; en adquisición de bienes en el artículo 27, fracción VI; hacendaria y de instrucción militar en el artículo 31, fracciones II y IV; laboral en el artículo 123, fracción XXV y; de culto en el artículo 130, último párrafo. Por último está la facultad de interponer controversias constitucionales, fundamentado en el artículo 105 de la Ley fundamental.

Por otra parte, destacan las Constituciones Locales, que también otorgan competencia a los municipios; toda vez que por mandato del artículo 115 constitucional, las Legislaturas Estatales, deben expedir leyes municipales que faculta a los municipios a aprobar el Bando Municipal; y por el número de entidades federativas y la diversidad que presenta cada una, es difícil precisar facultades comunes, ante la falta de unidad en dichas legislaciones.

De esta manera, destacan casos como la Constitución del Estado de Chiapas que en el artículo 63, párrafo segundo, establece que: "...En ningún caso podrán hacerse incorporaciones o segregaciones de un municipio a otro sin la aprobación de la mayoría de los ayuntamientos del Estado, los que deberán emitir su aprobación dentro de los siguientes 60 días contados a partir de la fecha en que se les someta a su consideración el asunto, de conformidad con lo dispuesto por la ley reglamentaria..."; así mismo, la Constitución Política del Estado de México, en el artículo 51, establece que: "El derecho de iniciar leyes y decretos corresponde: ...IV.-A los ayuntamientos en los asuntos que incumben a los municipios, y en general, tratándose de la administración pública y gobierno municipales en cualquier materia referente a sus facultades y a las concurrentes con los demás ámbitos de gobierno" y algunas otras constituciones que permiten que sus ayuntamientos intervengan en las reformas de las mismas.

Además, hay facultades que consignan tanto la Ley Orgánica Municipal como las otras leyes estatales que tienen relación con los municipios; y las facultades que se otorgan los municipios en el Bando Municipal. Dice el tratadista Quintana que: "En el nivel jurídico

superior será el artículo 115 de la Ley Suprema el sustento de la actividad municipal. De igual forma las Constituciones Locales de los Estados, las Leyes Orgánicas Municipales y hasta los Bandos, Ordenanzas y Reglamentos diversos, estructurarán los pormenores de las facultades de actuación de los ayuntamientos”.⁸⁵

3.2.1. Constitución Federal.

Como ya se dijo en diferentes temas de este trabajo, es el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la base constitucional del Municipio al reconocerlo como poder público, gobernado por un ayuntamiento constitucional como máxima autoridad con facultades y obligaciones; concretizándose en competencias política, reglamentaria, administrativas, financieras y fiscales y de policía. Así mismo, hay otras disposiciones, nombradas con antelación; que señalan expresamente a los municipios.

Por lo tanto, jerárquicamente, es la Constitución Federal, la base jurídica que sustenta y reglamenta la actuación de los Ayuntamientos Municipales; al otorgarle la facultad reglamentaria; instrumento jurídico que contempla lo preceptuado por las Constituciones federal, estatal y sus leyes.

Por tal motivo, corresponde especialmente a la fracción II, del artículo 115 de la Ley fundamental en el que establece la personalidad jurídica del municipio de la siguiente manera: Fracción II: “Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bando de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las

⁸⁵ QUINTANA ROLDAN, Carlos F., op. cit. supra, nota 10. p 286.

materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal”.

Al leer el contenido de esta fracción, se confirma que:

- 1.-Se reconoce la competencia municipal de intervenir en todo acto legal, toda vez que está investido de personalidad jurídica propia.
- 2.-Los municipios podrán manejar su patrimonio libremente y de acuerdo a sus necesidades.
- 3.-Los ayuntamientos municipales tienen facultad reglamentaria, en la que conforme a las disposiciones de las legislaturas locales; se faculta a éstos, para expedir Bandos de Policía y Buen Gobierno; reglamento, que tienen como fin regular la organización política del municipio; y,
- 4.-Se tiene capacidad de expedir reglamentos, circulares y disposiciones administrativas; según el marco normativo derivado de la legislación local.

3.2.2. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

En atención al comentario de Durón Ruiz, en el sentido de que “las Constituciones de los Estados establecen las bases de elección, integración y funcionamiento de los ayuntamientos, así como la división política territorial del estado en municipios y la facultad reglamentaria municipal”.⁸⁶ Se puede confirmar que la opinión doctrinaria constata con lo estipulado por la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; en el que dedica cuatro capítulos al poder público municipal en Título Quinto, estableciendo al municipio como base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado; la titularidad del gobierno municipal y el funcionamiento de sus ayuntamientos; además, las bases de elección de los integrantes de este cuerpo colegiado; así como las atribuciones del ayuntamiento y del presidente municipal.

Por lo particular de su contenido y en referencia al tema central de este trabajo de investigación, se transcribirán algunos artículos de dicha Constitución, en la que destaca

⁸⁶ DURON RUIZ, Ramón. op. cit. supra, nota. 89. p. 263.

fundamentalmente, las atribuciones de los ayuntamientos mexiquenses y sus presidentes municipales; así tenemos los siguientes artículos:

Artículo 122.- Los ayuntamientos de los municipios tienen las atribuciones que establecen la Constitución Federal, esta Constitución, y demás disposiciones legales aplicables.

Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos que señala la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los municipios ejercerán las facultades señaladas en la fracción V del artículo 115 de la Constitución General, de manera coordinada y concurrente con el Gobierno del Estado, de acuerdo con los planes y programas federales y estatales a que se refiere el artículo 139 de este ordenamiento.

Artículo 123.- Los ayuntamientos, en el ámbito de competencia, desempeñarán facultades normativas para el régimen de gobierno y administración del Municipio, así como funciones de inspección, concernientes al cumplimiento de las disposiciones de observancia general aplicables.

Artículos 124.- Los ayuntamientos expedirán el Bando Municipal, que será promulgado y publicado el 5 de febrero de cada año; los reglamentos; y todas las normas necesarias para su organización y funcionamiento, conforme a las previsiones de la Constitución General de la República, de la presente Constitución, de la Ley Orgánica Municipal y demás ordenamientos aplicables.

En caso de no promulgarse un nuevo bando municipal el día señalado, se publicará y observará el inmediato anterior.

Artículo 125.- 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 la ley establezca...

Artículo 126.-El Ejecutivo del Estado podrá convenir con los ayuntamientos, la asunción de las funciones que originalmente le corresponden a aquél, la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo hagan necesario.

Los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan.

Artículo 127.-La ministración de las participaciones del erario que por ley o por convenio deba cubrir el estado a los municipios, se programará y entregará oportunamente a los ayuntamientos.

Cualquier incumplimiento en la entrega de las participaciones que correspondan a los municipios, en las fechas programadas, será responsabilidad de los servidores públicos que originen el retraso; el ejecutivo proveerá para que se entreguen inmediatamente las participaciones retrasadas y resarcirá al ayuntamiento que corresponda el daño que en su caso se cause, con el cargo de emolumentos de los responsables.

En los casos de participaciones federales, las autoridades del Estado convendrán con las de la Federación el calendario respectivo; no asistirá responsabilidad a quién, por razones que no le sean imputables, origine retraso en la ejecución de dicho calendario.”

Los artículos transcritos de la Constitución en comento, destaca una peculiar claridad en cuanto a los principios en materia política al definir la competencia del ayuntamiento como órgano colegiado, y del Presidente Municipal como titular de la Administración Pública Municipal. Esta separación clara de las funciones entre el Ayuntamiento y el Presidente Municipal, en el Estado de México; lamentablemente, en la realidad se desvirtúa dicho contenido; toda vez que existe una clara individualidad y autoritarismo de los presidentes municipales porque en los hechos, hemos observado en los Municipios metropolitanos a la Ciudad de México, como Chimalhuacán, Nezahualcóyotl, Ecatepec, Tlalnepantla y

Naucalpan; que cuando sus ayuntamientos quieren dar a conocer una obra pública o algún servicio para la comunidad; resaltan solamente la figura del Presidente Municipal, como si fuera la únicamente persona la que gobierna el Municipio Libre.

3.2.3. Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

En cada uno de los Estados de la República, cuenta con una Ley en materia Municipal, que es expedida por la Legislatura del Estado, y recibe diferentes denominaciones como Código Municipal, Ley del Municipio Libre y más conocido como Ley Orgánica Municipal: dicha Ley, establece las bases que regula la organización del gobierno municipal, conforme a las disposiciones de las Constituciones General de la República y el del Estado.

Para el caso del Estado de México, destaca la opinión, de que “el ordenamiento principal de carácter estatal en materia municipal es la Ley Orgánica Municipal del Estado de México que norma los principios establecidos en el artículo 115 de la Constitución Federal”⁸⁷; cuestión que presentan las otras entidades federativas, porque efectivamente es esa la ley o su equivalente, la que rige en todos los municipios del país.

En la **entidad federativa en referencia**, es la Ley Orgánica Municipal, la normatividad que fundamenta, organiza y estructura los **municipios** del Estado y para mayor amplitud de información, a continuación se señala que su estructura comprende de siete títulos, destacando los siguientes aspectos:

- Del municipio: en la que abarca la organización territorial y la división municipal.
- De los ayuntamientos: Destaca la elección, integración, instalación, funcionamiento y disolución del ayuntamiento.

⁸⁷ “Manual básico para la Administración Municipal” Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. C. México 1996. p. 6.

- De las atribuciones de los miembros del ayuntamiento, sus comisiones, autoridades auxiliares y órganos de participación ciudadana: Regula las funciones específicas de los presidentes municipales, síndicos y regidores.
- El régimen administrativo: En la que abarcan las funciones de las autoridades municipales.
- De la función Conciliadora y Calificadora de los ayuntamientos y de los recursos administrativos.
- De la Reglamentación Municipal, en el destaca el bando y los reglamentos municipales.
- De los Servidores Públicos Municipales y sus responsabilidades.

Del contenido de esta Ley Orgánica Municipal, es de destacarse el artículo 31, fracciones I y III, así como el título VI de la Reglamentación Municipal, capítulo primero, del bando y los reglamentos, al señalar lo siguiente:

“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.

III. Proponer ante la **Legislatura** local iniciativas de leyes o decretos en materia municipal, en su caso, por **conducto del Ejecutivo del Estado**.

XIX. Aprobar su presupuesto de egresos.

Título VI. De la Reglamentación Municipal.

Capítulo Primero. Del Bando y los Reglamentos.

Artículo 160.-Los ayuntamientos expedirán el Bando Municipal y los presidentes municipales lo promulgarán y difundirán en la Gaceta Municipal y por los medios que estimen convenientes.

El 5 de febrero de cada año el presidente municipal acompañado de los demás miembros del ayuntamiento en acto solemne dará publicidad al bando municipal o sus modificaciones.

Artículo 161.-El Bando Municipal regulará y deberá contener las normas de observancia **general** que requiera el gobierno y la administración municipales.

Artículo 162.-El Bando Municipal regulará al menos lo siguiente:

- I. Nombre y escudo del municipio;
- II. Territorio y organización territorial y administrativa del municipio;
- III. Población de Municipio;
- IV. Gobierno Municipal, autoridades y organismos auxiliares del ayuntamiento;
- V. Servicios públicos municipales;
- VI. Desarrollo económico y bienestar social;
- VII. Protección ecológica y mejoramiento del medio ambiente;
- VIII. **Actividad** industrial, comercial y de servicios a cargo de los particulares;
- IX. Infracciones, sanciones y recursos;
- X. Las demás que se estimen necesarias.

Artículo 163.- El Bando Municipal podrá modificarse en cualquier tiempo, siempre y cuando se cumplan los mismos requisitos de su aprobación y publicación.

Artículo 164.-Los **ayuntamientos podrán expedir reglamentos** los reglamentos, circulares y disposiciones **administrativas** que regulen el **régimen** de las diversas esferas de competencia municipal.

Artículo 165.-Los Bandos, sus reformas y adiciones, así como los reglamentos municipales deberán promulgarse estableciendo su obligatoriedad vigencia y darse a la publicidad en la Gaceta Municipal y en los medios que se estime conveniente”.⁸⁸

Al revisar el contenido de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, encontramos que dicha norma establece la base fundamental para la organización del gobierno municipal y de la estructura del Bando Municipal, por lo que, lo único que hacen los municipios es adecuar conforme a sus necesidades el contenido de la Ley Orgánica Municipal.

⁸⁸ “Ley Orgánica Municipal del Estado de México” Prontuario de Legislación Fiscal 2003. pp. 140 y 141.

El Bando de Policía y Gobierno, es una recopilación de lo establecido en la Ley Orgánica, por eso muchos municipios; para sus actos toman en cuenta el contenido de la Ley Orgánica y el Bando sólo queda como un documento accesorio. “Es de hacer notar que, aunque el municipio forma parte de los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal, no dicta sus propias leyes, sino que es la Ley Orgánica Municipal expedida por las legislaturas de los Estados la que dicta los cánones administrativos y judicial del municipio”.⁸⁹

3.3. De la Facultad Reglamentaria de los Ayuntamientos.

Antes de hacer el comentario sobre la facultad reglamentaria de los Ayuntamientos, me parece **necesario** definir a lo entendemos como reglamento, por tal motivo tenemos que “el **reglamento** es un instrumento jurídico que establece específicamente la forma en que tanto una autoridad como los particulares deben ejercer sus derechos en el caso de la primera, y de cumplir con sus obligaciones y derechos en el caso de los segundos, todos ellos contenidos en las leyes.

La reglamentación municipal forma parte muy importante del marco jurídico del municipio, ya que regula **los diversos aspectos contemplados** en las constituciones federal y estatal, leyes **orgánicas** municipales, leyes de **desarrollo urbano** y leyes de fraccionamientos, entre otras”.⁹⁰

Después de tener la noción de lo que es el reglamento municipal, pasaremos a lo que señala el artículo 115 constitucional, lo cual, originalmente no contenía un señalamiento expreso sobre la potestad reglamentaria a los ayuntamientos; por lo que esta laguna se suplió con la interpretación que se hizo de los artículos 16 y 21 de la Constitución Federal; así que fueron las Constituciones locales y la Leyes Orgánicas Municipales o Código Municipal, las normas que hicieron el señalamiento de dicha potestad.

⁸⁹ HERNANDEZ-GAONA, Pedro Emiliano. “Derecho en México una Visión en Conjunto.” Tomo III. UNAM. México 1991. p. 1511.

⁹⁰ Manual básico para la Administración Municipal”, op. cit. supra. nota 93. p. 7

A partir de la reforma a la Ley Suprema del 3 de febrero de 1983; es cuando se da claridad y certeza a los ayuntamientos municipales, al consolidarse su personalidad jurídica: con el otorgamiento de la facultad reglamentaria, que permite a los ayuntamientos convertirse en responsable de la regulación de su ámbito de competencia, y así poder expedir el Bando de Policía y Gobierno, y otros reglamentos de carácter interno; con la limitación de que tienen que ser con arreglo a las leyes expedidas por las legislaturas locales.

“Esta facultad debe entenderse solamente como facultad reglamentaria, pues los bandos de policía y buen gobierno, así como los reglamentos a que se refiere esta parte del precepto en comentario, no adquieren el rango de leyes en sentido formal. Tampoco aceptamos que se trate de los llamados reglamentos autónomos tan controvertidos en la doctrina administrativa mexicana, sino simple y llanamente de reglamentos ordinarios que los ayuntamientos pueden emitir en la esfera de sus competencias”.⁹¹

Ciertamente, el alcance de la facultad reglamentaria de los Ayuntamientos, depende de las bases normativas expedidas por las legislaturas de los Estados, y tampoco debe estar en oposición a lo establecido por las constituciones Federal y el de los Estados. Como lo establece la Tesis Jurisprudencial que a continuación se transcribe:

Novena Época

No. de Registro: 187,983

Instancia: Pleno

Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Materia(s): Constitucional

Tomo: P. /J. 132/2001

Página 1041

FACULTAD REGLAMENTARIA MUNICIPAL. SUS LÍMITES.

Si bien es cierto que de conformidad con el artículo 115, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Ayuntamientos están facultados

⁹¹ QUINTANA ROLDAN, Carlos F. Op. Cit. Supra. nota 10. p. 195.

para expedir, de acuerdo con las bases que deberán establecer las Legislaturas de los Estados. los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, también lo es que dichos órganos, en ejercicio de su facultad regulatoria, deben respetar ciertos imperativos. pues las referidas normas de carácter general: 1) No pueden estar en oposición a la Constitución General ni a las de los Estados, así como tampoco a las leyes federales o locales; 2) en todo caso, deben adecuarse a las bases normativas que emitan las Legislaturas de los Estados; y, 3) Deben versar sobre materias o servicios que le correspondan legal o constitucionalmente a los Municipios.

Controversia constitucional 14/2000. Estado Libre y Soberano de Oaxaca. 15 de febrero de 2001. Once votos. Ponente: Guillermo I: Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Mara Gómez Pérez.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy seis de diciembre en curso, aprobó, con el número 132/2001, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a seis de diciembre de dos mil uno.

Al igual que los señalamientos de la Ley, la Jurisprudencia y la propia doctrina, hay una coincidencia en señalar que **los ayuntamientos**, al expedir el Bando de Policía y Gobierno, así como otros reglamentos, **sólo ejercen la facultad reglamentaria**. "...aunque el municipio se gobierna por sí mismo, sin embargo, la ley que crea los **órganos municipales** y dota de **competencia** no es ley que se dan a sí mismos los habitantes del municipio, sino que la expide para todos los municipios la legislatura del Estado. Carece, pues, el municipio de la autodeterminación legislativa, que es lo que caracteriza al órgano constituyente"⁹²

También, tenemos el siguiente punto de vista, que confirma la competencia municipal. "...en muchos de los casos, dicha facultad, según nuestra opinión, nos parece limitada porque las disposiciones normativas que expiden son jerárquicamente subordinada a las leyes, sean federales o locales, lo cual en alguna medida limita o afecta el ejercicio autónomo del gobierno municipal no sólo en el aspecto político sino también en los social y

⁹² TENA RAMIREZ, Felipe, op. cit. supra, nota 63. p. 130

preponderantemente en lo económico, lo que nos lleva a pensar que los municipios sólo cuentan con una autonomía condicionada o controlada”.⁹³

De todo lo anterior, se desprende que los Municipios; a pesar de formar parte de los tres niveles de gobierno, de ser un poder público, y de cumplir con los requisitos y procedimientos de un órgano legislativo, no dicta sus propias leyes, y sólo tiene potestad reglamentaria; es decir, la facultad de expedir el Bando de Policía y Buen Gobierno y otros reglamentos. normatividad de naturaleza administrativa que está bajo el orden jurídico de la Ley Orgánica Municipal o el Código Municipal, expedido por las Legislaturas Estatales.

Es de destacarse, que ante las características propias que presentan los Municipios. desde la Constitución de 1917 hasta nuestros días, y a pesar de las diversas reformas que se han hechos al artículo 115 constitucional, han surgido voces de estudiosos del derecho, al igual que la propuesta nuestra, a que los ayuntamientos municipales, se les reconozca la facultad legislativa, destacando las siguientes opiniones:

En primer lugar, conviene subrayar el debate que el diputado Constituyente Heriberto Jara, hizo en la defensa del dictamen original de la Comisión sobre la propuesta del artículo 115 constitucional, “...al **municipio** se le ha dejado una libertad muy reducida, casi insignificante; **una libertad que no puede tenerse como tal** porque solo se ha concretado al cuidado de la población, al cuidado de la policía, y **podemos decir que no ha habido un libre funcionamiento** de una entidad en pequeño que esté constituida por sus tres poderes”.⁹⁴

Por otra parte, existen opiniones de la doctrina que manifiestan en el sentido de que el Municipio. no se estanca sólo en las funciones administrativas, sino que cumple con diversos mecanismos, que hacen entender que se desarrollan, actividades legislativas e inclusive jurisdiccionales, por tal motivo; también destacan puntos de vista como el que sigue: “No es posible que el Municipio exista como un nivel de gobierno con una sola función

⁹³ CRUZ ORTIZ, Mauricio. “Derecho Municipal”. Régimen Jurídico Municipal en México. Ed. Porrúa-UNAM. México 2003. p. 49.

⁹⁴ Diario de Debates del Congreso Constituyente 1916 y 1917, tomo II, pp. 878 y 879. citado por ROBLES MARINEZ, Reynaldo, op. cit. supra. nota 8. p. 128.

administrativa sin la capacidad legislativa para resolver los problemas de su población y alcanzar los fines que se le han encomendado”⁹⁵

Así mismo, es indispensable destacar, la siguiente opinión “...por ejemplo, los bandos de policía y buen gobierno, no pueden estimarse como actos legislativos propiamente dichos, a pesar de su generalidad, sino como desarrollo de las leyes expidas por el órgano legislativo central. Debemos hacer notar, no obstante, que existe la tendencia a reconocer al municipio la facultad de elaborar su propia ley orgánica”⁹⁶

“Ante tal circunstancia, es importante considerar la posibilidad de otorgarle facultades legislativas al Ayuntamiento, claro es, dentro del marco de legalidad constitucional, con el propósito de que se les faculte formalmente para emitir normas formal y materialmente legislativas que eviten en lo mayormente posible la injerencia de las legislaturas estatales y en general de los poderes estatales en su régimen interno de actuación, a través de una efectiva distribución de competencias, sustentadas por un verdadero federalismo, como se concibe en los modernos Estados constitucionales de índole democrático”⁹⁷

Por último, considero factible señalar la diferencia entre un acto reglamentario y un acto legislativo. Así que de manera general, el acto reglamentario es entendido como una declaración unilateral de la voluntad del Ejecutivo, de proveer en la esfera administrativa, la observancia de una ley; y para el caso del acto legislativo, pues es la declaración unilateral de la voluntad emanado del Poder Legislativo, por tanto, a pesar de que los ayuntamientos municipales cumplen cabalmente con el procedimiento de un acto legislativo, en términos jurídicos, lo que realizan son actos reglamentarios porque la potestad que tienen de acuerdo con la Constitución, les faculta para instrumentar y aplicar las leyes federales y estatales dentro de su territorio, cuestión que se debe modificar porque actualmente, el Municipio no es administrado por un Ayuntamiento, sino gobernado y además, es reconocido como un poder público, de acuerdo con el artículo 105 constitucional.

⁹⁵ Ibid., pp.153 y 154.

⁹⁶ CONCLUSION a que llegó el primer Congreso Nacional de Municipios Brasileños celebrado en Petrópolis en 1950, Revista de Directo Municipal, Vols. XI y VII. citado Por TENA RAMIRÉZ; Felipe, op. cit. supra, nota 63. p. 144.

⁹⁷ CRUZ ORTIZ, Mauricio. Ibid., p.51.

3.3.1. El Bando de Policía y Buen Gobierno de Nezahualcōyotl.

En primer lugar, tenemos que la palabra Bando, es definido por el diccionario como: "el anuncio público de una cosa, v. gr., de un edicto, de una ley, de un mandato superior, de una sentencia, hecho por una persona autorizada, o por voz de pregonero, o por fijación de carteles en los parajes más concurridos del pueblo; y también se llama así el mismo edicto, mandato o ley que se publica o anuncia solemnemente"⁹⁸.

Este documento, establece y precisa cual es el régimen jurídico y de buen gobierno, así como delimita la competencia de las autoridades municipales, en materia de gobierno y policía para el **municipio**. "La reglamentación de mayor trascendencia que expide el cabildo es el denominado **bando** de policía y buen gobierno. Los bandos de policía y buen gobierno deben **ser expedido** por cada uno de los ayuntamientos del país, aun cuando en la práctica son numerosos los ayuntamientos que han omitido el cumplimiento de esta obligación"⁹⁹.

A pesar de que la ley no establece jerarquía alguna entre todos los reglamentos que expiden los ayuntamientos, sin lugar a dudas, es el Bando Municipal, el documento más importante para el municipio y que inclusive es señalado por algunas legislaciones locales, con un tiempo preciso para su **aprobación** y **publicación**, tal es el caso del Estado de México.

La **Constitución** Política del Estado Libre y Soberano de México, en su artículo 124, establece: "Los ayuntamientos expedirán el Bando Municipal, que será promulgado y publicado el 5 de febrero de cada año; los reglamentos; y todas las normas necesarias para su organización y funcionamiento, conforme a las previsiones de la Constitución General de la República, de la presente Constitución, de la Ley Orgánica Municipal y demás ordenamientos aplicables".

⁹⁸ ESTRICHE, Joaquín, Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia. T. I, México, Ed. Porrúa, 1979, p. 352. op. cit. ACOSTA ROMERO, Miguel. El Municipio en México. Archivo General de Desarrollo Municipal. Secretaría de Gobernación. México 1996. p. 61.

⁹⁹ GÁMIZ PARRAL, Máximo N., op. cit. supra, nota 47. p. 347.

Por otra parte, la Constitución Política del Estado Libre Soberano de Oaxaca, ya señalado anteriormente, establece dos periodos legislativos, el primer periodo corresponde al mes de asunción de la administración para expedir las ordenanzas municipales que deberá contener las disposiciones que requieren el régimen, el gobierno y la administración municipal y el segundo se inicia en el mes de junio de cada año para formular y votar el presupuesto de egresos municipales, entre otros. Para la doctrina, existen dos periodos para la expedición del Bando Municipal, el ordinario y el extraordinario o solemne.

Sin embargo, el Bando Municipal, sólo es un reglamento, que depende de las disposiciones que establece la Ley Orgánica Municipal o el Código Municipal, normatividad expedida por las legislaturas de los Estados; tal es el caso de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, norma que regula las bases de integración y organización de la Administración Pública Municipal y de igual manera, la que establece la estructura del Bando Municipal.

Por tal motivo, el Bando Municipal del Municipio de Nezahualcóyotl; siguiendo los lineamientos que establece la Ley Orgánica Municipal, se estructura con la exposición de motivos y ocho títulos, mismos que se subdividen en capítulos, donde establece la organización y se determina **la manera** de ejecutar las atribuciones conferidas a las autoridades municipales; **abarcando** las siguientes disposiciones:

En primer lugar, tenemos a la exposición de motivos.

El contenido de la exposición de motivos del Bando Municipal de Nezahualcóyotl, destaca lo siguiente: "Por lo anterior, la actual Administración Pública Municipal 2003-2006,...requiere de un marco normativo que permita atender y enfrentar el compromiso de garantizar la seguridad y respeto de todos los derechos de los originarios, vecinos, habitantes y visitantes de nuestro Municipio. ... el H. Ayuntamiento propone la reforma general al marco institucional del Bando Municipal, que se distinga por su capacidad de satisfacer las necesidades de la población, regular la convivencia y resaltar sus contenidos ante los cambios económicos, políticos, culturales y sociales.

ESTA TESIS NO SALE DE LA BIBLIOTECA

79

El nuevo Bando Municipal, establece de manera clara y precisa, cual es el régimen jurídico y de buen gobierno, delimitando la competencia de las autoridades municipales: así como, los medios para fomentar una cultura cívica, el empleo de los símbolos patrios, del escudo y del nombre del Municipio, con el fin de promover la equidad, eficiencia y transparencia de las acciones del Gobierno municipal para conseguir los objetivos fijados y apegados al estado de derecho”

-Título primero: Disposiciones generales. En esta parte se determinan el objeto, la jurisdicción, el nombre y el escudo del municipio.

-Título segundo: El municipio como entidad política, jurídica y los fines del gobierno municipal. En este aspecto, se establece la entidad política, jurídica y los fines del gobierno.

-Título tercero: Del territorio municipal. Se refiere fundamentalmente sobre la integración territorial del municipio.

-Título cuarto: De la población. Se establecen las consideraciones generales de quiénes tendrán el carácter de originarios, vecinos, habitantes, visitantes o transeúntes en el municipio.

-Título quinto: Del H. Ayuntamiento, sus comisiones y consejos. Se señalan el carácter del ayuntamiento como órgano de gobierno, así como las funciones, atribuciones y obligaciones; también se hacen alusión a las comisiones de los integrantes del mismo; se determinan los lineamientos para los Consejos de Participación Ciudadana, la Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal y del Consejo Municipal de Protección Civil.

-Título sexto: Del régimen administrativo y los servicios públicos. Se establecen las dependencias de la Administración Pública Municipal y los organismos auxiliares, así como sus funciones y atribuciones. Destacando, seguridad pública, servicios públicos, desarrollo urbano y obras públicas, desarrollo social, desarrollo económico, educación y cultura, ecología entre otras.

-Título séptimo: De las actividades de los particulares. Se señalan las disposiciones generales para el desarrollo de las actividades industriales, comerciales y de servicios, así como el de las fiestas y espectáculos públicos permitidos. En este apartado también se contempla la expedición de licencias, permisos y establecimiento de horarios de funcionamiento de los comercios y establecimientos públicos.

-Título octavo: De las verificaciones, infracciones, sanciones y recursos. Se determinan y definen las faltas e infracciones por violación al Bando Municipal, a los reglamentos, a los acuerdos y circulares de observancia general que emita el Ayuntamiento, y se establecen las sanciones; así también se señalan las causas por la que el particular puede recurrir a interponer un recurso administrativo por algún acto o resolución que le afecte.

Con el sólo contenido de la exposición de motivos del Bando Municipal del Municipio de Nezahualcóyotl, México, nos da suficientes elementos, para afirmar que el Bando de Policía y Buen gobierno, es el documento más importante de la gran mayoría de los municipios mexicanos, a pesar de haber varios reglamentos internos que explican el radio de acción de los Municipios. Por ejemplo, el municipio de Nezahualcóyotl, sobresalen: el Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal, el Reglamento Interior de Cabildo, el Reglamento de Seguridad Pública Municipal, entre otros.

Pero es el Bando Municipal, la normatividad expedida por el Gobierno Municipal, en el que se basan en la mayoría de las veces, las acciones de sus autoridades municipales y las actividades de la ciudadanía que pertenecen a la jurisdicción municipal; sin embargo, la norma que está sobre el Bando y que en muchas ocasiones suple por excelencia en el desarrollo de las actividades del ámbito municipal, es la Ley Orgánica Municipal.

Por eso, al no ser una ley el Bando Municipal, constantemente es violentado e ignorado tanto por la ciudadanía como por las propias autoridades municipales, así como de los otros dos niveles de gobierno; porque no existe coacción estricta ni medios que obliguen a acatar las disposiciones establecidas en dicha normatividad, toda vez que sólo son considerados como infracciones, creando así un vacío de autoridad; y un nivel de gobierno, con carácter

administrativo dependiente de las decisiones de las Legislaturas locales, cuyos integrantes aunque son representantes populares, no cuentan con ninguna representatividad municipal y mucho menos conocen, las necesidades y la problemática de la comuna.

El artículo 8 del Bando en comento establece: “El Municipio de Nezahualcóyotl, es parte integrante de la división territorial, de la organización política y administrativa del Estado de México. Conforme lo establece el artículo 15 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, está gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado”.

3.3.2. Otros ordenamientos legales.

Existe una infinidad de ordenamientos legales, expedidos por la federación y por los Estados, que intervienen directa o indirectamente sobre cuestiones municipales, lo que nos indica subordinación y centralización de la federación y del Estado hacia los ayuntamientos.

Dentro del ámbito federal, destacan la Ley General de Asentamientos Humanos, la Ley de Coordinación Fiscal, Ley de Aguas Nacionales, Ley General de Educación, Ley Agraria, Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, entre otras. Para el caso de las entidades federativas, también existen leyes que tienen estrecha relación con los Municipios, a parte de la Ley Orgánica Municipal; que intervienen en varias cuestiones en el ámbito de competencia del Municipio. Pero como cada entidad federativa, tienen sus propias leyes; tomaremos como ejemplo a las leyes expedidas por las Legislatura del Estado de México, en el que destacan: Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México para el Ejercicio Fiscal del año 2003, Código Financiero del Estado de México y Municipios, Código Administrativo del Estado de México, Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, Ley de Obras Públicas del Estado de México, Ley del Agua del Estado de México, entre otras.

La Ley de ingresos de los Municipios del Estado de México para el ejercicio fiscal del año 2003, establece:

“Artículo 1.- La hacienda pública de los municipios del Estado de México, percibirá durante el ejercicio fiscal de 2003, los ingresos provenientes de los conceptos que a continuación se enumeran:

1.-IMPUESTOS:

1.1 Predial.

1.2 Sobre adquisición de inmuebles y otras operaciones traslativas de dominio de inmuebles.

1.3 Sobre conjuntos urbanos.

1.4 Sobre anuncios publicitarios.

1.5 Sobre diversiones, juegos y espectáculos.

1.6 Sobre la prestación de servicios de hospedaje.

1.7 Otros impuestos no comprendidos en las fracciones precedentes y que estuvieron vigentes en ejercicios fiscales anteriores, pendientes de liquidación o de pago.

2.-DERECHOS:

2.1 De agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales....”

Mientras que el Código Financiero del Estado de México y Municipios expone:

“Artículo 1.-Las disposiciones de este Código son de orden público e interés general y tienen por objeto regular la actividad financiera del Estado de México y municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias. La actividad financiera comprende la obtención, administración y aplicación de los ingresos públicos”.

Por último, tenemos la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, que establece lo siguiente:

“Artículo 2.-Los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial del Estado de México y los ayuntamientos de los municipios de la entidad, se coordinarán para participar en la organización del Sistema de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de México. con objetividad y transparencia, con la participación responsable y consciente de los

habitantes y de los diversos grupos y organizaciones sociales y privados, en el que se recogerán sus aspiraciones y demandas para incorporarlas a la estrategia de desarrollo.

Es responsabilidad del titular del Ejecutivo Estatal conducir la planeación para el desarrollo del Estado de México, y al interior de los municipios dicha responsabilidad recaerá en los Presidentes Municipales, quienes lo harán con base en las disposiciones legales y en ejercicio de sus atribuciones con respeto irrestricto a las garantías constitucionales, así como al fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre y autónomo”.

Partido del contenido anterior, se observa una dispersión de las leyes con incumbencia municipal, lo cual, obliga opinar que dichas leyes, debieran estar contenidos en la normatividad que expidan los ayuntamientos municipales.

3.4. Propuesta para atribuir Facultades Legislativas a los Ayuntamientos.

Ante los diversos cambios políticos, económicos, sociales y jurídicos que estamos experimentando en el ámbito local, nacional e internacional y la necesidad de darle respuesta a las nuevas demandas ciudadanas; es imperante buscar alternativas que coadyuven a solventar las respuestas de solución a nuestra comunidad, a través de la instancia inmediata que es el Municipio Libre, como base de nuestra democracia y primer nivel de gobierno.

Resulta de gran importancia el que se revisen las leyes nacionales y estatales que otorgan competencia o señalan disposiciones a los Municipios, con el objetivo de analizar, confrontar y clasificar su contenido e integrarlos para que sean expedidos por el ámbito de gobierno que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así lo establezca; previo reconocimiento al Municipio, como la base del régimen político federal mexicano, al ser un nivel de gobierno, con poder político.

Toda vez que, a pesar de los diversos procesos de reformas que ha sufrido el Municipio, sigue siendo considerado como un organismo descentralizado, con una enorme limitación de competencia y con un grado de dependencia y de subordinación hacia los gobiernos de los Estados y de la Federación. Mientras que sus autoridades son consideradas como gestores de servicios y obras públicas para sus comunidades; atendidos a los plazos y criterios que dictan los gobiernos estatales y federal, como es el caso de la entrega de participaciones que por Ley les corresponde.

En tal sentido, se debe fortalecer al Municipio y sus Ayuntamientos, a fin de que se reconozca como una entidad en pequeño que tengan la capacidad de expedir leyes dentro de su jurisdicción, con pleno respeto a la autonomía de los otros dos niveles de gobierno. Con el fin de tener la capacidad para resolver las demandas inmediatas de la ciudadanía y dejar de depender de las decisiones que dicten los otros dos niveles de gobierno en cuestiones eminentemente locales.

Es necesario considerar, que el Ayuntamiento, está integrado por representantes locales, electos por el sufragio universal, libre y secreto de los ciudadanos de la municipalidad y que se gobierna por un cuerpo colegiado, que funciona en asambleas deliberantes, de pleno carácter democrático; con representación de mayoría relativa y de representación proporcional y que de acuerdo a la Ley fundamental, toman sus decisiones de gobierno por mayoría de votos.

Por lo tanto, si se llama Ley el acto emanado de los congresos locales y federal, y los Ayuntamientos municipales cumplen cabalmente con los requisitos básicos y elementales con que se ostentan los órganos legislativos, entonces, no veo impedimento alguno para que los Ayuntamientos puedan expedir leyes propias.

Toda vez, que lo más adelantado de nuestra Ley Fundamental, es reconocer a los Ayuntamientos, la expedición de la Facultad Reglamentaria, en la que se limita a expedir reglamentos que sólo son un instrumento jurídico secundario y subordinado a la Ley Orgánica Municipal; pero además es de carácter eminentemente administrativo, como lo es el Bando de policía y gobierno; y que de manera general se encuadra a la opinión de que solo la autoridad administrativa es la que emite reglamentos; sin embargo, el artículo 115 constitucional, fue reformado el 23 de diciembre de 1999, otorgando la categoría de Gobierno, a través de un cuerpo **colegiado de elección popular** al Municipio, cumpliéndose así, los requisitos del Estado. Además, con el reconocimiento que hace el artículo 105 constitucional, al Municipio como una instancia más, lo interpretamos como un poder político, poder que no es privativo de la federación y las entidades federativas, sino de una sumatoria con el Municipio.

Por tal motivo, es necesario ubicar al municipio en el lugar que le corresponde, como ente inmediato con la ciudadanía y base para el desarrollo nacional; sustento para el nuevo federalismo, y para ello, se requiere democratizar más el gobierno municipal, tomando en cuenta su diversidad en el territorio nacional y su complejidad en las zonas urbanas, rurales y metropolitanas, para otorgarle mayores facultades; hacer que los ayuntamientos municipales, se les reconozca el mandato popular para que sus integrantes actúen a favor de quienes lo eligieron, con la capacidad de crear, reconocer, modificar, transmitir, declarar o extinguir

derechos y obligaciones; es decir, que deben interpretar la voluntad del pueblo y plasmarlo en ley.

Con la razón expuesto anteriormente, y con el ánimo de contribuir con mi punto de vista a los Municipios, hago la “propuesta para atribuir de facultades legislativas a los Ayuntamientos Municipales”, para que los ayuntamientos, se conviertan en verdaderos órganos legislativos con competencia para dictar sus propias leyes en el ámbito de su jurisdicción, con apego a la Constitución Política Federal y las Constituciones Locales, y respeto a la autonomía de cada nivel de gobierno. Para esto, es necesario reformar al artículo 115 y varios artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CONCLUSIONES

Primero.- El Municipio es la figura de organización política con más historia que cualquier otra Institución y que data sus antecedentes a partir del alto grado de civilización de la Polis griega, concretándose en el demos que presentó características similares lo cual florecería siglos después en los civitates municipales del Imperio Romano.

Segundo.-El Municipio como Institución, aparece a partir de la expansión romana como Imperio, en sus diferentes manifestaciones, de acuerdo a la posición en que se encontraban los pueblos conquistados. Generalmente destacaron elementos como un territorio, una Asamblea General, la consolidación de la Curia o ayuntamiento como órgano máximo y deliberante y una legislación propia. El cuerpo deliberante, tenía facultades de orden económico, político, civil, militar, administrativa, judicial y de glosa.

Tercero.-El Municipio en la Península Ibérica, surgió por vez primera en Cádiz, bajo el dominio de Roma; pero cuando se desvanece el Imperio por las invasiones de las tribus germánicas, las municipalidades perdieron su estabilidad y eficiencia; y aunque se conservaron algunas características del municipio romano conjuntamente con las aportaciones visigodas, fue en la **lucha de los españoles** contra los invasores árabes para reconquistar su territorio, donde el Municipio español surgió con vida propia y como órgano político; en el que generó esplendor y democracia, surgiendo así, el Cabildo Abierto, la autonomía y la elección popular; además contó con una ley que otorgaba potestad a la ciudad.

Cuarto.-El avance que tuvo el Municipio Hispano mientras le sirvió al feudalismo y posteriormente al Rey para deshacerse de sus enemigos, fue sofocado y limitado a una corporación administrativa por éste último, con el objetivo de centralizar el poder y tomar el control absoluto del gobierno español.

Quinto.-El Régimen municipal en la Colonia tiene su antecedente con la fundación del ayuntamiento de la Villa Rica de la Vera Cruz, en el que se creó una Institución a semejanza del municipio español de corte centralista y dependiente de la Corona, donde se sentaron las

bases **que** le sirvió a Hernán Cortés para emprender la conquista de México, mismas características que presentaron los posteriores municipios.

Sexto.-En la época prehispánica, el Calpulli presentó características propias y muy avanzadas. llegando a ser la célula primaria de la organización administrativa, política, religiosa y cultural de la Gran Tenochtitlan; características que presentaron algunos municipios durante los tres siglos de dominación española en nuestro país; lo que ha servido para que un importante grupo de tratadistas consideren a este Institución como el antecedente inmediato del Municipio en México.

Séptimo.-A pesar de que existieron otras instituciones, fue el ayuntamiento, el gobierno más cercano a la población y que tuvo la misión de mantener las obras públicas, el cuidado y vigilancia de los mercados, la reforestación, la regulación de la venta de carne; además, fue garantía del poder español sobre los naturales y tuvo funciones legislativas, administrativas y judiciales. Aunque es necesario notar que ese órgano de gobierno estaba integrado de manera **diferente al ayuntamiento actual**.

Octavo.-En 1808, destacó el manifiesto del síndico **don** Francisco Primo de Verdad y del **regidor** don Juan Francisco de Azcarate, integrantes del Ayuntamiento de la Ciudad de México en el que declararon que el pueblo asumía la soberanía a través de los ayuntamientos mientras el Rey seguía cautivo, pagando caro dicha declaración.

Noveno.-La Constitución de Cádiz o de la Monarquía Española de 1812, contempló con amplitud la Institución del Municipio que tuvo influencia en la evolución jurídica y política de la municipalidad en México; en que destacaron la restauración de la elección popular, la no reelección inmediata de sus integrantes, la periodicidad anual de los funcionarios, la institución del jefe político y el fin de los regidores perpetuos.

Décimo.-El Municipio en el México Independiente, pasó inadvertido por mucho tiempo; resurgiendo con la primera Constitución centralista de 1936, donde en la Sexta Ley, en sus artículos del 22 al 26, reguló la existencia y atribuciones de los ayuntamientos en los capitales

de los departamentos, pero con ciertas limitaciones y características e instituyendo la figura de los prefectos.

Décimo Primero.-En la Constitución de 1857, se trató a los ayuntamientos de manera generalizada, reservando dichas facultades a los asuntos internos de los Estados; pero conforme fue pasando el tiempo, la figura del municipio fue prácticamente desapercibida. al servir como instancia de control del prefecto o jefe político al servicio del Presidente Porfirio Díaz.

Décimo Segundo.-La decadencia del ejercicio democrático de esta Institución, fue motivo para que el Municipio Libre fuera una de las premisas de los diferentes planes y programas de los movimientos revolucionarios que participaron en la gestación de la Revolución Mexicana de 1910; principios que fueron plasmados en la Constitución Política de 1917, dando vida a una Institución democrática y representativa, acorde con lo estipulado por los artículos 39 y 40 constitucional, estatuyendo así, un tercer nivel de gobierno de nuestro régimen federal.

Décimo Tercero.-El artículo 115 constitucional, promulgado el 5 de febrero de 1917, estableció que el Municipio Libre es la base de la división territorial, organización política y administrativa de los Estados, reafirmando así la condición democrática del pueblo mexicano, al estipular la elección de sus **integrantes**, investirlo de **personalidad jurídica** y de administrar su hacienda.

Décimo Cuarto.-El contenido del artículo en mención, no fue respetado del todo, porque diversos obstáculos permitieron prácticas centralistas, opacando así, el desarrollo en plenitud del federalismo; y en consecuencia el descuido hacia el Municipio; además, de las limitaciones que presentó dicho precepto desde su aprobación en el Congreso Constituyente, por lo que ha sido necesario las reformas y modificaciones durante el transcurso de nuestra etapa contemporánea, para llegar al artículo actual.

Décimo Quinto.-El Municipio Libre es el nivel primario de organización de los Estados y centro de decisión política; es una instancia de poder con ciertas facultades que ejerce en el

ámbito de su competencia. Pero además, es la institución más plural y activa, modelo perfecto de la democracia y de autogobierno pero que no actúa con autonomía al estar subordinado por las leyes expedidas por las legislaturas locales, órgano sin ninguna representación de los municipios.

Décimo Sexto.-Con las reformas al artículo 115 constitucional, especialmente las realizadas en 1983 y 1999, actualmente los municipios cuentan con: personalidad jurídica, facultad reglamentaria, precisión de los servicios públicos a su cargo, seguridad jurídica de los integrantes de los ayuntamientos, facultad para resolver cuestiones de patrimonio inmobiliaria. y la de celebrar actos y convenios por un plazo mayor al periodo del ayuntamiento. la de proponer a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo entre otros, así como, la de reconocer al ayuntamiento como un órgano político gobernado por un cuerpo colegiado que toma decisiones por mayoría de votos..

Décimo Séptimo.-A pesar de los avances normativos en cuestión municipal, es insuficiente para que esta Institución actúe con libertad y su cuerpo colegiado, máxima autoridad del Municipio, se le reconozca mayores facultades toda vez que reunidos en Cabildo, desarrollan verdaderos actos legislativos; por lo que es incongruente que el Municipio sea solo una instancia administrativa, destacando la individualidad y autoritarismo del Presidente Municipal en relación con los demás integrantes del Ayuntamiento.

Décimo Octavo.-Para fortalecer a los Municipios, es necesario reformar a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de manera particular al artículo 115, para hacer una adecuada redistribución de competencia en los tres niveles de gobierno, tomando en cuenta a la enorme diversidad y complejidad de los Municipios en el país, con el objetivo de que los ayuntamientos municipales se conviertan en órganos legislativos, y puedan expedir leyes propias.

BIBLIOGRAFÍAS

- 1.-ACOSTA ROMERO, Miguel. El Municipio en México. Archivo General de Desarrollo Municipal. Secretaría de gobernación. México. 1996.
- 2.-AGUIRRE SALDÍVAR, Enrique. Los retos de derecho Público en Materia de Federalismo. Hacia la integración del derecho administrativo. Primera edición. Ed. UNAM. México. 1997.
- 3.-ANAYA CADENA, Vicente. Coordinador. Diccionario Política, Gobierno y Administración Pública Municipal. Gobierno del Estado de Tlaxcala. Colegio Nacional de ciencia Política y Administración Pública, A.C. Primera edición. México. 1997.
- 4.-AÑORVE BAÑOS, Manuel. Servicios Públicos Municipales. Ed. Porrúa. México. 1998.
- 5.-ARTEAGA NAVA, Elisur. Derecho Constitucional. 2ª. Edición. Ed. Oxford-UAM. México. 1999.
- 6.-ARTEAGA NAVA, Elisur. Derecho Constitucional Estatal. Ed. Porrúa, S. A. México. 1988.
- 7.-BURGOA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Primera edición. Ed. Porrúa, México. 1973.
- 8.-BURGOA O, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Décima cuarta edición. Ed. Porrúa, México. 2001.
- 9.-BURGOA O, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional. Garantías y Amparo. Primera edición. Ed. Porrúa. México 1984.
- 10.-CARBONELL, Miguel. Constitución, Reforma constitucional y fuentes del derecho en México. Cuarta edición. Ed. Porrúa-UNAM. México 2001.

- 11.-CARPIZO, Jorge. Estudios Constitucionales. Séptima edición, Ed. Porrúa-UNAM. México 1999.
- 12.-CARPIZO, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. Ed. UNAM. México 1982.
- 13.-CONTRERAS CRUZ, Sergio. Historia, Teoría y Praxis Municipal, Primera edición. Instituto Mexiquense de Cultura. México. 1993.
- 14.-COVARRUBIAS DUEÑAS, José de Jesús. La Autonomía Municipal en México. Ed. Porrúa. México 1998.
- 15.-CRUZ ORTIZ, Mauricio. Derecho Municipal. Régimen Jurídico Municipal en México. Ed. Porrúa-UNAM. México 2003.
- 16.-DE LA MADRID HURTADO, Miguel. Elementos del Derecho Constitucional. ICAP. Instituto de Capacitación Política-serie derecho constitucional. México 1982.
- 17.-DURÓN RUIZ, Ramón. Evolución del Municipio Mexicano. Primera edición. Universidad Autónoma de Tamaulipas. México 2001.
- 18.-El Municipio Mexicano. Centro Nacional de Estudios Municipales. Secretaría de Gobernación. México, 1985.
- 19.-ESTRICHE, Joaquín. Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia. T.I. México, Ed. Porrúa. 1979.
- 20.-FAYA VIESCA, Jacinto. El Federalismo Mexicano, Régimen Constitucional del Sistema Federal. 1ª. Edición. Ed. Porrúa. México 1998.

- 21.-GAMIZ PARRAL, Máximo N. Derecho Constitucional Administrativo de las Entidades Federativas. Segunda edición. Ed. UNAM. México, 2000.
- 22.-GARZA GARCIA, César Carlos. Derecho Constitucional Mexicano. 1ª. Edición. Ed. Mc Graw-Hill. México, 1997.
- 23.-Gobierno y Administración Municipal en México. Secretaría de Gobernación. Centro Nacional de Desarrollo Municipal. Primera edición. México 1993.
- 24.-GONZALEZ RUIZ, José Enrique. El Federalismo Mexicano desde el punto de vista Fiscal. El Federalismo en sus aspectos educativos y financieros. Instituto de Investigaciones Jurídicas. 1ª. Edición. Ed. UNAM. México, 1976.
- 25.-HERNANDEZ-GAONA, Pedro Emiliano. Derecho en México. una visión en Conjunto. Tomo III. UNAM. México, 1991.
- 26.-HERRASTI AGUIRRE, Ma. Luisa. Manual del Regidor y la Regidora. Centro de Servicios Municipales. Heriberto Jara, A. C. México, 1997.
- 27.-Manual Básico para la Administración Municipal. Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. C. México, 1996.
- 28.-MARTINEZ ELEUTERIO, Virginia. Facultades de la Federación y de los Estados en materia Municipal. Régimen Jurídico Municipal en México. Ed. Porrúa. México, 2003.
- 29.-MUÑOZ, Virgilio y Mario RUIZ MASSIEU. Elementos Jurídicos-Históricos del Municipio en México. Ed. UNAM. México, 1979.

- 30.-OCHOA CAMPOS, Moisés. El Municipio y su evolución Institucional. FONUM. Primera edición. México, 1981.
- 31.-OCHOA CAMPOS, Moisés. La Reforma Municipal. Cuarta edición. Ed. Porrúa. México, 1985.
- 32.-OROZCO DEZA, Miguel Ángel. El Municipio Mexicano en el Tercer Milenio. Secretaría de Gobernación. Centro de Desarrollo Municipal. Primera edición. México, 2000.
- 33.-ORTEGA LOMELIN, Roberto. El Nuevo Federalismo. La Descentralización. Primera edición. Ed. Porrúa. México, 1988.
- 34.-ORTEGA LOMELIN, Roberto. Federalismo y Municipio. Primera edición, Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1994.
- 35.-ORTIZ RAMIREZ, Serafin. Derecho Constitucional Mexicano. Sus antecedentes históricos, las garantías individuales y el juicio de amparo. 1ª.edición. Ed. Cultural. T. G. S. A. México, 1961.
- 36.-QUINTANA ROLDAN, Carlos F. Derecho Municipal. Cuarta edición. Ed. Porrúa. México, 2000.
- 37.-QUINTANA ROLDAN, Carlos F. El gobierno municipal. Régimen Jurídico Municipal en México. Ed. Porrúa-UNAM. México, 2003.
- 38.-RENDON HUERTA BARRERA, Teresita. Derecho Municipal. Primera edición. Ed. Porrúa. México, 1985.
- 39.-ROBLES MARTINEZ, Reynaldo. El Municipio. Cuarta edición. Ed. Porrúa. México, 2000.

40.-SALAZAR MEDINA, Julián. Elementos Básicos de la Administración Municipal. Universidad Autónoma del Estado de México. Instituto de Administración Pública del Estado de México. Segunda edición. México, 1992.

41.-Secretaría de Desarrollo Social. Agenda del Presidente Municipal para el Desarrollo Social. Cuadernos del Instituto Nacional de Solidaridad. México, 1997. Citado por el Programa de Trabajo, Escuela de Cuadros Municipalistas del Instituto de Desarrollo Municipal.

42.-TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Trigésima tercera edición. Ed. Porrúa. México, 2000.

43.-UGARTE CORTES, Juan. La Reforma Municipal y elementos para una teoría constitucional del Municipio. Primera edición. Ed. Porrúa. México, 1985.

44.-VALENCIA CARMONA, Salvador. Derecho Constitucional Mexicano a fin de Siglo. Ed. Porrúa. México, 1995.

LEGISLACION

45.-Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada y jurada por el Congreso Constituyente, el 5 de febrero de 1857. Imprenta de Ignacio cumplido. México 1857.

46.-Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada. 17ª. Edición. Ed. SISTA. 2003.

47.-Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Segunda edición. Colección legislaciones. México 2001.

- 48.- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Primera reimpression. Colección legislaciones. México 2001.
- 49.- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2ª. Edición. México 1998.
- 50.- Constitución Política del Estado de Chiapas. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Tercera edición. Colección legislaciones. México 2001.
- 51.-Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. Prontuario de Legislación Fiscal 2003. Gobierno del Estado de México. México 2004.
- 52.-Ley Orgánica Municipal del Estado de México. Prontuario de Legislación Fiscal 2004.
- 53.-Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México para el ejercicio fiscal del año 2003.
- 54.-Código Financiero del Estado de México y Municipios. 2004.
- 55.-Ley de Planeación del Estado de México y Municipios. 2004.
- 56.- Bando Municipal del Municipio de Nezahualcóyotl. 2003-2006

JURISPRUDENCIA

- 57.-Suprema Corte de Justicia de la Nación. Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo P. / J. 132/2001. Diciembre del 2001. Pleno. 2001.