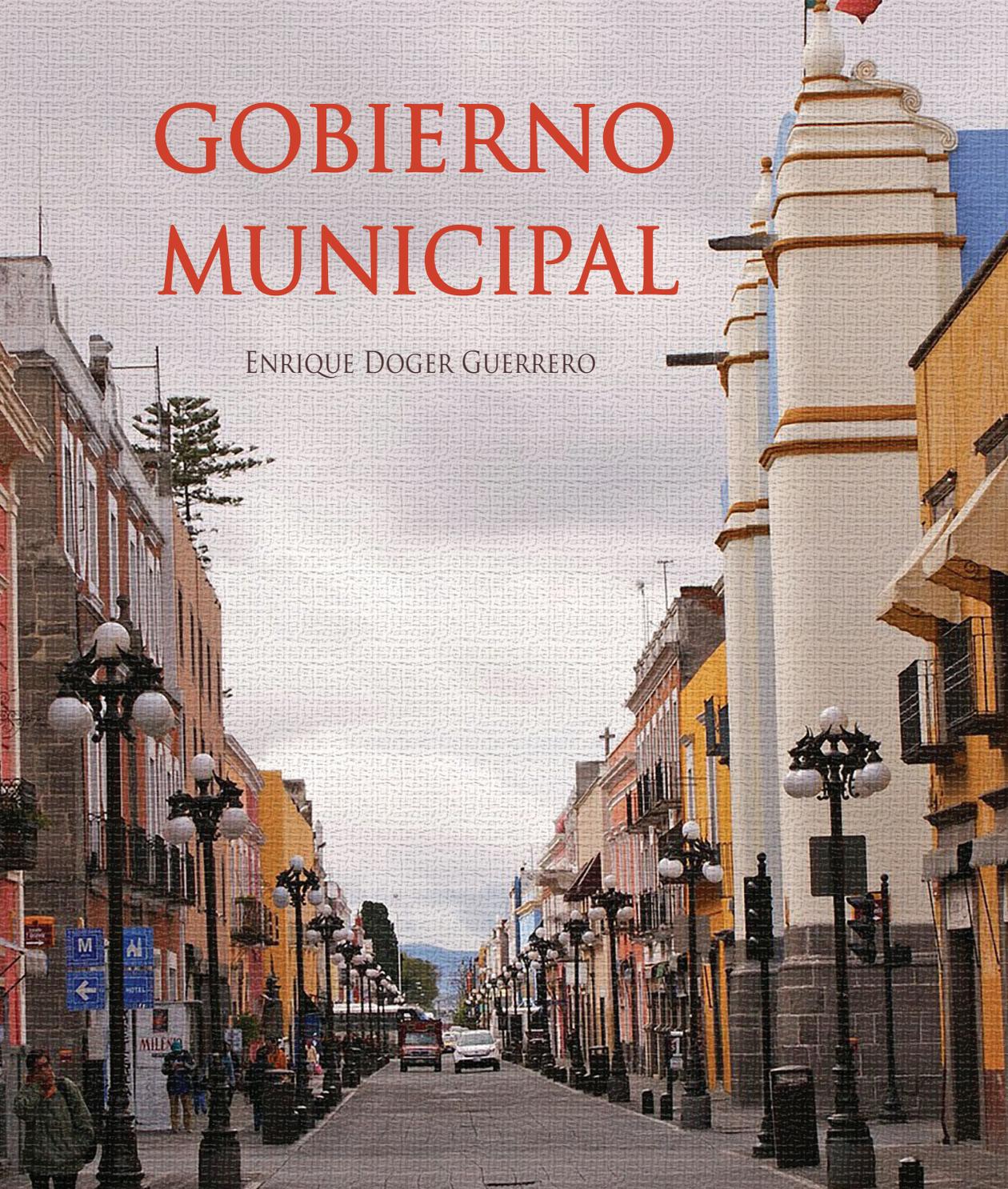


GOBIERNO MUNICIPAL

ENRIQUE DOGER GUERRERO




MAPorrúa
librero-editor • México



Universidad
Autónoma
de Puebla


CONSEJO EDITORIAL



LXII LEGISLATURA
CAMARA DE DIPUTADOS

GOBIERNO MUNICIPAL

S E R I E
EL DERECHO



CONSEJO EDITORIAL



LXII LEGISLATURA

CÁMARA DE DIPUTADOS

PRESIDENCIA

GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

Dip. JUAN PABLO ADAME ALEMÁN, *Titular*

GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

Dip. JOSÉ ENRIQUE DOGER GUERRERO, *Titular*

Dip. ELICIO CUITLÁHUAC GONZÁLEZ FARIAS, *Suplente*

GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Dip. TOMÁS BRITO LARA, *Titular*

GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM

Dip. RICARDO ASTUDILLO SUÁREZ, *Titular*

Dip. LAURA XIMENA MARTEL CANTÚ, *Suplente*

GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO

Dip. JOSÉ FRANCISCO CORONATO RODRÍGUEZ, *Titular*

Dip. FRANCISCO ALFONSO DURAZO MONTAÑO, *Suplente*

GRUPO PARLAMENTARIO DEL PT

Dip. ALBERTO ANAYA GUTIÉRREZ, *Titular*

Dip. RICARDO CANTÚ GARZA, *Suplente*

GRUPO PARLAMENTARIO DE NUEVA ALIANZA

Dip. LUIS ANTONIO GONZÁLEZ ROLDÁN, *Titular*

Dip. JOSÉ ANGELINO CAAMAL MENA, *Suplente*

SECRETARIO GENERAL

Mtro. MAURICIO FARAH GEBARA

SECRETARIO DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS

Líc. JUAN CARLOS DELGADILLO SALAS

CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE OPINIÓN PÚBLICA

CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL ADELANTO DE LAS MUJERES Y LA EQUIDAD DE GÉNERO

CENTRO DE ESTUDIOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE Y LA SOBERANÍA ALIMENTARIA

CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS

CENTRO DE DOCUMENTACIÓN, INFORMACIÓN Y ANÁLISIS

SECRETARIO TÉCNICO DEL CONSEJO EDITORIAL

EDGAR PIEDRAGIL GALVÁN

GOBIERNO MUNICIPAL

ENRIQUE DOGER GUERRERO



*Mi especial agradecimiento para
el maestro LEONARDO CORRO FERNÁNDEZ*
EDG

Primera edición, 2004

Coeditores:

BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA
INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA A.C
COLEGIO NACIONAL DE CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA A.C

Segunda edición, 2013

Coeditores:

H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LXII LEGISLATURA
BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

© 2004-2013, ENRIQUE DOGER GUERRERO

© 2013, por características tipográficas y de diseño editorial

MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Derechos reservados conforme a la ley

ISBN 978-607-401-740-3

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta del contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autorización expresa y por escrito de los editores, en términos de lo así previsto por la *Ley Federal del Derecho de Autor* y, en su caso, por los tratados internacionales aplicables.

IMPRESO EN MÉXICO



PRINTED IN MEXICO

LIBRO IMPRESO SOBRE PAPEL DE FABRICACIÓN ECOLÓGICA CON BULK A 80 GRAMOS

www.maporrúa.com.mx

Amargura 4, San Ángel, Álvaro Obregón, 01000 México, D.F.

Prólogo

Diputado Manlio Fabio Beltrones
Coordinador del Grupo Parlamentario del PRI
Integrante de la Junta de Coordinación Política
H. Cámara de Diputados LXII Legislatura

Este libro está permeado de un sólido concepto democrático y moderno: la idea de que el municipio, como base fundamental de nuestra organización política y administrativa, es una fuente vital de la gobernabilidad, de la convivencia comunitaria y del ejercicio de la ciudadanía en nuestro país.

Esta tesis, que subyace a lo largo del texto, se funda en un minucioso análisis que documenta el origen tanto del municipio como del ayuntamiento en la historia nacional y su quehacer de gobierno en el México actual, además de que propone una visión de futuro sobre la función del nuevo municipio en el desarrollo regional y metropolitano, en el contexto de una economía nacional insertada en un mundo globalizado, donde la esencia de la política sigue siendo local.

Luego de su primera edición en 2004, esta novedosa interpretación histórica y política del municipio mexicano justifica en sí misma la actual reimpresión de este volumen, tal como lo hace la relevancia del municipio en la discusión contemporánea sobre la reforma del Estado y el hecho, no menos significativo, de que con ello se garantiza a las generaciones contemporáneas el acceso a su contenido de referencia, que seguramente será de gran utilidad en el ejercicio cotidiano y práctico del gobierno municipal.

En el debate que el Grupo Parlamentario del PRI impulsó desde el Senado de la República con la promulgación de la Ley sobre la Reforma del Estado, en abril de 2007, quedó debidamente establecida la nece-

sidad de una descentralización administrativa que devuelva al municipio sus facultades de organización y control de su administración, del fortalecimiento de la gestión pública local para que el municipio asuma la responsabilidad directa de los servicios públicos que son de su competencia, del principio de equidad horizontal entre estados y municipios, de la coordinación fiscal con corresponsabilidad estatal y municipal, de la participación del municipio en todos los ámbitos de la planeación del desarrollo nacional y de la posibilidad de asociarse con otros municipios con el propósito de impulsar el desarrollo regional y mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

Cada uno de estos aspectos se aborda en el presente volumen desde una perspectiva histórica y jurídica, con la virtud adicional de que se ponen a disposición del lector los textos constitucionales y legislativos que muestran el desarrollo del gobierno municipal en nuestra evolución política, en particular en el estado de Puebla. Además se incluye un valioso conjunto de anexos que constituye una fuente indispensable para la práctica cotidiana del gobierno municipal, en el cual sobresale la inclusión del Código de Ética para los Servidores Públicos Municipales, pues constituye una valiosa aportación a la vida pública local y nacional.

Con lo anterior disponemos de un texto que aporta instrumentos para el ejercicio del gobierno municipal y una selección de referencias documentales y reflexiones sobre el futuro del mismo que, en conjunto, hacen de este volumen un libro indispensable en el acervo de quienes integran el gobierno municipal en nuestros días, así como para los estudiosos del régimen político y de quienes estamos dedicados a legislar para que el municipio siga siendo la fuente básica de la gobernabilidad democrática, de la formación de ciudadanía y de la cohesión del pacto federal.

Finalmente, cabe encomiar la originalidad del enfoque provisto en este valioso libro, que sólo puede entenderse como resultado de la dedicación y vocación de servicio público de un humanista como es el doctor Enrique Doger Guerrero, destacado galeno, académico y servidor público a quien agradecemos esta aportación al conocimiento, el desarrollo político y el ejercicio democrático y ético del gobierno.

Introducción

Enrique Doger Guerrero

Al iniciarse el tercer milenio, hemos de preguntarnos si nuestro gobierno está tomando las decisiones correctas para adecuarse a un modelo económico cada vez más globalizado.

El municipio mexicano es producto de un largo desarrollo histórico, con etapas de avances y retrocesos, que han tenido una evolución lenta pero claramente positiva. La organización democrática de nuestra convivencia, basada en la Constitución de 1917, es un hecho singular en nuestra historia. La implantación de un cimiento tan sólido que nos invita al futuro, por fuerza ha de producir beneficiosos efectos en el país.

Actualmente y frente a los procesos inéditos de la política mexicana, la cuestión municipal cobra nuevamente importancia, dadas las inquietudes que se desprenden de la apreciación y las lecturas diversas del federalismo, la transición a la democracia, la reforma de las instituciones del Estado y un sinnúmero de aspectos que en la actualidad están reconfigurando el sistema político del país.

Uno de los ámbitos que nuestra vida democrática ha impulsado más es el referente al gobierno municipal, porque a cada reforma del Estado le ha correspondido una reforma al artículo 115 constitucional. El municipio libre como forma de organización política y administrativa de nuestra República Federal tiene hondas raíces

históricas. La historia del municipio es, con todo, sumamente compleja, pero desde una óptica general es indudable su fortalecimiento en el Estado mexicano, aunque no dudamos que falta mucho por hacer en este ámbito de gobierno.

El principal objetivo de este libro es tratar de explicar un fenómeno tan cotidiano como es el municipio, sus facultades legales, procedimientos administrativos, protocolos oficiales, etcétera. Su propósito fundamental es convertirse en un instrumento de consulta para alcaldes, regidores, candidatos a la administración municipal, así como ciudadanos interesados en conocer más sobre esta noble institución. De su lectura podremos obtener varios elementos de juicio que permitan ubicar al municipio mexicano y sobre todo a su gobierno.

Otro propósito que trata de lograrse es que nuestros servidores públicos municipales conozcan más acerca del municipio, de su funcionamiento y sobre todo de la importancia que tiene un gobierno y una administración eficiente, transparente y apegada a la ley.

Asimismo, vale la pena reconocer con precisión cuáles son los rasgos que han caracterizado el municipio como entidad política y la forma en que ha evolucionado como un agente orgánico que debe ser revalorado en su verdadera dimensión política, económica, social y cultural.

Este libro se divide en seis capítulos. El primero contiene una introducción al régimen municipal desde el punto de vista de la historia universal y de la historia de México; en él se aborda brevemente la evolución del municipio en Grecia, Roma y España. Se explicita el municipio precortesiano en la Nueva España, así como en las constituciones de nuestra República.

El segundo capítulo está dedicado a revisar el marco municipal en la Constitución vigente, así como las reformas que ha tenido el artículo 115 constitucional, deteniéndonos en las que,

por su trascendencia, se consideran las más importantes a la fecha: la de 1983 y la de 1999.

En el capítulo tercero se presenta el marco constitucional del municipio en el estado de Puebla, en el que se enumeran las bases constitucionales del desenvolvimiento municipal como base de la administración de nuestro estado libre y soberano.

En el capítulo cuarto se aborda la temática de la administración municipal, ya que es en esta función administrativa donde se juega verdaderamente la efectividad gubernamental de los principios constitucionales en los más variados sectores de la vida cotidiana, desde la educación hasta la salud, el transporte, el medio ambiente, los servicios públicos, de mercados, agua, alcantarillado, drenaje, panteones, alumbrado; y funciones públicas como la de seguridad pública, tránsito, justicia municipal y protección civil. Al ciudadano le interesa la calidad, agilidad, rapidez y credibilidad de sus autoridades municipales, lo que sólo se logra con la eficacia y el control, ya que la administración es el brazo ejecutor de los fines del Estado, es la aplicación de la ley, la que autoriza, prohíbe, limita, sanciona, expropia, contrata, ordena, inspecciona, concede, fomenta y presta los servicios que benefician a la ciudadanía.

En ámbitos de poderes diversos, el gobierno se legitima porque hace cumplir la ley; pero el municipio responde a un modelo corporativo de legitimación directa, en tanto que los electores, cuando eligen a la autoridad municipal, escogen a los gestores primarios de sus necesidades elementales.

En complemento, el capítulo quinto se refiere a la vida práctica municipal, en el que se incluyen formularios de actas de cabildo que, entre otras, se estiman necesarias por la vida ágil y breve que tienen las administraciones municipales, ya que por ser éstas el primer ámbito de gobierno, la administración tiene un ritmo cada vez más acelerado, acorde con los modernos tiempos en que nos ha tocado vivir. En estos formularios se incluye desde la necesaria

toma de protesta de los integrantes del ayuntamiento, como la aprobación de la estructura administrativa, hasta los más sencillos, como los modelos de citatorio a sesiones ordinarias o extraordinarias de cabildo.

En el capítulo sexto se presenta una semblanza de lo que podrían ser los alcances del municipio mexicano, refiriéndonos a su ámbito competencial, en cuanto a que diversas expresiones municipalistas del mundo intentan que ciertas competencias se transfieran al municipio.

Esta propuesta sería incompleta si no nos detuviéramos a observar que cada día se hace más necesario adentrarnos en la educación ética que deben tener nuestras autoridades públicas municipales, y aunque desde 1999 el municipio de Puebla cuenta ya con un código de ética, se propone otro que pueda ser adoptado por los municipios como código tipo. Asimismo, se presenta un reglamento de protocolo que demanda la vida municipal.

Una institución que a partir de 1999 es piedra angular de la democracia local requiere de la participación ciudadana y social para su mayor desarrollo. No dejan de revisarse los problemas que cotidianamente aquejan a nuestro municipio y que permiten ver los rezagos que no ha podido romper este importante órgano local, los cuales deben superarse a través de la ley.

El municipio es personaje central de este libro; lo revela como una aspiración del pueblo que ha llevado desde la Conquista hasta la respuesta local de nuestra República a un orden global que nos reclama cada vez más el fortalecimiento del régimen local y rescatar de manera inmediata las entidades básicas de la organización del Estado.

Breve introducción al régimen municipal mexicano

SUMARIO

I. Historia universal del municipio; II. El municipio en Grecia; III. El municipio en Roma; IV. El municipio en España; V. Historia del municipio mexicano; VI. El municipio en la etapa prehispánica; VII. El municipio en la Nueva España; VIII. El municipio desde la Conquista hasta 1917; IX. Leyes que rigieron los municipios hasta la Independencia de México; X. El municipio en las constituciones de México.

I

HISTORIA UNIVERSAL DEL MUNICIPIO

Los orígenes del municipio deben buscarse en la historia de las grandes civilizaciones que lograron un importante poder político. Si bien es cierto que en Grecia la *polis* fue la cuna de la democracia, también lo es que en Roma la división territorial se convirtió en una necesidad administrativa, estructurada en la regionalidad y especificidad cultural de cada localidad, provincia o nación, según el caso.

La construcción de ciudades fortificadas, chozas para guarecerse o protegerse destinadas a los comerciantes de otras ciudades, los edificios para la milicia, los templos religiosos y de recaudación de impuestos, entre otros, pasaron a ser parte de las obligaciones de quienes go-

bernaban; así, la superioridad que ejercía el gobierno se legitimaba entre la detentación del poder y lo administrativo.

La palabra municipio “deriva de la etimología de *manus* (carga) y de *capere* (asumir o hacerse cargo), para referirse al hecho de que las ciudades dominadas por Roma debían pagar un cierto tributo, que recibía el nombre de *municipia* en virtud de la obligación que tiene el latino de contribuir”.¹

En esta connotación ya afloran dos elementos sustanciales: asociación de vecinos y régimen legal. De ahí que el municipio sea considerado como una figura sociopolítica y jurídica, dando pie a la elaboración de diversas tesis, porque también fueron diversas las causas que propiciaron la integración de primitivas comunidades municipales. De esta manera podemos expresar que diferentes tratadistas coinciden en que prácticamente existen dos corrientes que explican este fenómeno: la sociológica, y la jurídica.

La primera, o sociológica, considera al municipio como una institución política, la cual se origina por algunos de los siguientes factores que se estima de mayor trascendencia, dividiéndolos en dos grupos de elementos:²

Primer grupo de elementos básicos del municipio:

- Comunidades que tienen lazos gentilicios o de parentesco; se da en la familia, en el clan, en la tribu y en la confederación de tribus.
- Agrupaciones con vínculos de domicilio, surgiendo los lazos de vecindad cuando establecen una estructura económica agraria originalmente.

Segundo grupo de elementos básicos del municipio:

- Comunidades que siguen un proceso de aglutinación por afinidad de tipo local, clan o tribu.
- Agrupaciones a las que las une un régimen de propiedad, partiendo de la distribución de la tierra (verdaderas comunidades agrarias o con régimen de propiedad comunal).
- Comunidades que tienen un domicilio, una religión y actividades de interés común.

¹Alfonso Nava Nagrete y Enrique Quiroz Acosta, “Municipio”, en *Enciclopedia jurídica mexicana*. III de la UNAM, Porrúa, tomo V, México, p. 98.

²Cfr. VV.AA., *El municipio en México*, México, Iilsen, 1998.

Esta tendencia sociológica llamada también jusnaturalista, sostiene que el municipio se conforma por una asociación natural de individuos en el interior del Estado; éstos se han unido por diversas causas como son la mutua protección, el intercambio comercial, el religioso o el cultural. De ahí que una vez formado el núcleo humano, el Estado debe admitirle su naturaleza al municipio, sin que la ley pueda condicionar su aparición. El Estado reconoce los derechos del municipio y no los crea.³

Uno de los primeros jusnaturalistas fue el estudioso francés Alexis de Tocqueville, el cual en su libro *La democracia en América* manifiesta que:

La comuna es la única asociación que se encuentra de tal modo en la naturaleza, que por doquiera que hay hombres reunidos, se forma por sí misma una comuna.

La comuna existe en todos los pueblos, cualesquiera que sean sus usos y sus leyes; es el hombre quien forma los reinos y crea las repúblicas, la comuna parece salir directamente de las manos de Dios.⁴

La influencia jusnaturalista puede notarse en el preámbulo del Estatuto Municipal Español de 1924, cuya redacción dirigió Calvo Sotelo: “el municipio no es hijo del legislador: es un hecho social de convivencia anterior al Estado y, además superior a la ley”; mientras que el artículo primero expresaba: “el municipio es la asociación natural reconocida por la ley”.

Encontramos también esta corriente en la Ley Municipal de Cuba de 1908, ya que su artículo primero expresaba que “el municipio es la sociedad local organizada políticamente, con autorización del Poder Legislativo nacional, y comprendida dentro de una extensión superficial, naturalmente determinada por necesarias relaciones de vecindad”.

En México, algunos autores han expresado su inclinación por esta corriente al expresar que el municipio es una comunidad natural, pues

³Podemos observar, hoy en día, que los centros de población que se forman en las periferias de los centros urbanos posteriormente deben ser aceptados y regulados por el Estado; no dejo de observar que esta tesis no aborda la creación de municipios por separación de los miembros que conformaron otro primario.

⁴Alexis de Tocqueville, *La democracia en América*, Luis Cuéllar (trad.), México, FCE, 1957, pp. 77-78.

se da solamente en el orden de la razón, del ser y del tiempo. Julio Acosta y Esquivel en su libro *El fuero del municipio*, define a éste como “una agrupación natural de familias o individuos que por atractivos de región, necesidades de tráfico o de defensa, se reúnen en un lugar determinado formando una colectividad con fines propios como grupo”.

Por otro lado, respecto de la génesis del municipio se ha creado la tendencia jurídica, formalista o legal, que asegura que el municipio es una mera creación del Estado, ya que éste es quien le da vida, siendo falso que tenga un origen natural, pues el Estado es el único que tiene un poder originario de mando y mediante la ley da origen a la institución municipal.

Dentro de la doctrina jurídica, destaca el vienés Hans Kelsen, quien al referirse al municipio manifiesta que sólo el Estado al que pertenece puede darle la calidad de comunidad jurídica infraestatal: “Así como que los actos administrativos tienen que imputarse, en último término al Estado, como unidad de la totalidad, ya que aquél no es más que un órgano, una parte del Estado, y no existen, sino en virtud de una delegación estatal”.⁵

Una posición ecléctica es la que anticipa que el municipio tiene innegablemente un origen histórico que aun siendo reconocido por el Estado, éste no puede crearlo donde mejor le parezca, sino que tiene que tomar en cuenta forzosamente los factores naturales, y crear mediante la ley esos entes comunales, los que deben estar sujetos a la ley en sus actos concretos.

II

EL MUNICIPIO EN GRECIA

En tiempos micénicos, Grecia estaba gobernada por reyes. Luego de la invasión doria, los reinos fueron destruidos. Lentamente, los griegos comenzaron a crear el ideal de la *polis*, una comunidad autónoma formada por una ciudad principal y una pequeña franja de tierra laborable a su alrededor.

⁵Hans Kelsen, *Teoría general del Estado*, Luis Legaz (trad.), México, Editora Nacional, 1965, p. 242.

Una *polis* no es más que una ciudad independiente, a lo que llamamos “ciudad-Estado”. Los límites de cada *polis* no superaban los 100 kilómetros cuadrados, y cada una se consideraba una nación separada, tenía su propio gobierno, fiestas y tradiciones, y cada una intentaba controlar la región a su alrededor.

Se dieron casos como el de Tebas en Beocia, que quería ser la ciudad más importante de la región y por ende su líder, objetivo que consiguió durante breves periodos. Pero otras *polis*, como Platea y Orcómeno, no se lo permitieron. Y así sucedió con todas aquellas que quisieron gobernar la región a la que pertenecían, menos con Esparta y Atenas. Sin embargo, eran pequeñas, la población no superaba los 250 mil habitantes, aunque para los griegos de ese tiempo era demasiada gente para una *polis*. Con todo y esto, estas *polis* elaboraron sistemas de gobierno tan útiles que han resultado ser más adecuados a los tiempos modernos que las simples monarquías de los imperios occidentales.

Actualmente, a la técnica de gobernar la llamamos “política”, por la *polis* griega, y una persona dedicada a la tarea de gobernar es un “político”; a los protectores armados de la ciudad se les llama su “policía”.

Los griegos conservaron la idea de *polis* autónomas, lo que les simbolizaba libertad, por lo que lucharon a muerte por ella. A medida que la *polis* se desarrolló, el cargo de rey fue perdiendo importancia. En una *polis*, la riqueza que pudiera poseer no sería mucha en comparación con los nobles, por lo que la necesidad de un rey se esfumó.

La palabra griega para designar a un gobernador era *arkhos*, que significa “primero”, puesto que el gobernante es el primer hombre del Estado. Un solo gobernante sería un “monarca”. En vez de un “monarca” (o rey), Grecia tuvo después de la invasión doria un sistema “oligárquico” (unos pocos gobernantes). Y en ciudades que mantuvieron al rey, como Esparta, su poder quedó limitado y en sí era una oligarquía. Los oligarcas se apreciaban como lo mejor de la ciudad; por ello se consideraban a sí mismos “aristócratas” (gobierno de los mejores).

Ni el desarrollo de la *polis*, ni las constantes guerras entre ellas hicieron que los griegos olvidaran su origen común. Hubo factores que los mantuvieron unidos. Todos hablaban griego, conservaban el recuerdo de la guerra de Troya y tenían un conjunto de dioses. Las festividades

variaban según la *polis*, pero todas reconocían a Zeus como dios principal y rendían homenaje a los otros dioses.

Había santuarios que eran considerados propiedad común de todos los griegos; el más importante estaba en la región llamada Fócida, al oeste de Beocia. En tiempos micénicos, hubo allí una ciudad llamada Pito, al pie del monte Parnaso y a unos 10 kilómetros al norte del golfo de Corinto. Allí había un altar dedicado a Hestia y una sacerdotisa llamada Pitia. Era el “oráculo” de Pito. Luego de la invasión doria, Pito cambió su nombre a Delfos (de *delfis*, delfín, animal en el que se metamorfoseó Apolo para cruzar el mar mientras viajaba al monte) y se convirtió en una ciudad-Estado. Entonces fue dedicada a Apolo, dios de la poesía, el arte, la juventud, la belleza y la música.

Con el pasar del tiempo el oráculo se volvió famoso. Todas las *polis*, y hasta gobiernos no griegos, mandaban delegaciones para obtener beneficios y consejos de Apolo. Y como cada delegación llevaba donativo, el templo se enriqueció. Las ciudades focenses intentaron retomar el dominio de Delfos (era terreno sagrado, no pertenecía a nadie) y, por supuesto, del oráculo, ya que había demostrado ser una buena fuente de ingresos. Los intentos de los focenses provocaron una serie de “guerras sagradas” que siempre fracasaron. La razón era que Delfos podía llamar a otras ciudades-Estado para que la defendieran. Si las ciudades griegas conservaban su culto, entonces tenían que conservar su gobierno: si perdía uno, perdía el otro.

La expansión de algunas ciudades griegas se dio a partir de las guerras, las que indudablemente traían como consecuencia la creación de colonias. Para los griegos, la ciudad era un núcleo de población y no solamente un territorio. Su orgullo era la creación de la ley por el *demos*, es decir, el pueblo, el soberano, y este mismo pueblo debía respetar la ley, mientras que el Estado tenía la obligación de asegurar la defensa de la ciudad, construir obras públicas, educar y ayudar a los huérfanos de guerra.

La democracia para los griegos no era una forma de ejercicio del poder; su finalidad era evitar el gobierno de los tiranos. Así, Tucídides es expulsado del *demos* por haber sido un guerrero valiente y popular, ya que se corría el riesgo de que pudiera ser gobernante y de ahí un

tirano. La mejor descripción de las formas de vida durante este periodo nos ha llegado a través de Homero en su descripción del Escudo de Aquiles en la *Ilíada*.

La sociedad de este periodo se dividía en dos partes bien diferenciadas: por un lado los hombres libres y por otro los esclavos. Los hombres libres se diferenciaban a su vez entre nativos del país y forasteros; estos últimos parece ser que carecían de derechos y que sólo estaban protegidos por las costumbres y la religión, ya que carecían del apoyo del linaje y de la comunidad. Una división interna de la sociedad era la de miembros de la aristocracia y el pueblo o *demos*. Entre ambos se encontraban los artesanos, que tenían una posición ambigua.

En lo que se refiere a la vida política, existían diversas instituciones que con ciertas transformaciones perduraron a lo largo de toda la historia de la Grecia clásica. El *ágora* era la asamblea de todos los varones adultos que se encontraba subordinada a un consejo de ancianos, la *boulé*, integrada por los cabezas de familias nobles, los *basilees*.

Existía también un cuerpo de funcionarios encargados de la administración y que dependían directamente del consejo de ancianos. Las decisiones se tomaban ante el pueblo, pero no existía ningún tipo de votación. No obstante, la necesidad de convencer al pueblo de los beneficios de las decisiones por adoptar convirtió en imprescindible el saber manejar el arte del discurso y la retórica. Por último, el *basileus* era un cargo unipersonal que teóricamente estaba al frente del Estado, pero cuyas decisiones estaban sujetas a la aprobación de las asambleas.

El eje de la formación política griega era una concepción muy peculiar: la denominada ciudad-Estado o *polis*, que puede definirse como una comunidad pequeña, independiente y autogobernada, formada por una única ciudad y su territorio. Las más antiguas *polis* ya existían en la Edad del Bronce, pero la gran eclosión y desarrollo de las mismas no se produjo sino en las proximidades del siglo VIII a.C. En esta época, las *polis* estaban constituidas por un recinto amurallado dentro del cual existía un lugar para las asambleas y los templos. Realmente esto, que posteriormente fue conocido como *acrópolis*, era lo que a lo largo de la época homérica se conoció por *polis*, no siendo la *polis* de la Grecia clásica otra cosa que el desarrollo de esta primitiva organización.

A los pies de las *polis* homéricas se extendía el *asty*, el núcleo urbano propiamente dicho, cuyo centro de asambleas se denominaba *ágora*. Puede decirse que en Grecia surgió la idea del municipio a través de su ciudad, la cual era “la asociación religiosa y política de las familias y de las tribus”.⁶

Refiere Fustel de Coulanges que

una antiquísima religión fundó inicialmente la familia, posteriormente la ciudad; ante todo estableció el derecho doméstico y el gobierno de la *gens*; enseguida, las leyes civiles y el gobierno municipal. El Estado estuvo íntimamente ligado a la religión; de ella procedió y con ella se confundió. Por eso, en la ciudad primitiva, todas las instituciones políticas fueron instituciones religiosas. Se desconoció la libertad individual, y el hombre no pudo sustraer su propia conciencia a la omnipotencia de la ciudad. Cada ciudad no sólo gozaba de su independencia política, sino también de su culto y de su código. La religión, el derecho, el gobierno, todo era municipal. La ciudad era la única fuerza viva; nada sobre ella, nada bajo ella, ni unidad nacional ni libertad individual.⁷

III

EL MUNICIPIO EN ROMA

La palabra “municipio”, como ya lo hemos advertido, deriva de la etimología de *manus* (carga) y de *capere* (asumir o hacerse cargo), para referirse al hecho de que las ciudades dominadas por Roma debían pagar un cierto tributo, que recibía el nombre de *municipio*.

Para el estudio de la institución municipal, es necesario establecer sus orígenes en el Derecho Romano justiniano, ya que Roma estableció la forma de gobierno local para administrar a sus pueblos conquistados en su objetivo de expandir su imperio por el mundo; entre ellos España, que adoptó con el tiempo elementos tanto germánicos como canónicos.

⁶Cfr. Numa Denis Fustel de Coulanges, *La ciudad antigua (estudio sobre el culto, el derecho y las instituciones de Grecia y Roma)*, México, Porrúa (Sepan cuántos, 181), 1978, p. 96.

⁷*Idem*.

La institución del *tribunado* parece ser el antecedente más claro del gobierno municipal, ya que fue el medio a través del cual se introdujo por caminos legales un elemento revolucionario en la organización política, así como la división de la ciudad en barrios denominados *tribus rusticae* es prueba suficiente de la naturaleza de los elementos colectivos integrados en la unidad política que constituye al fin la ciudad.

La fundación de Roma se adjudica a los gemelos Rómulo y Remo en el año 753 a.C. y se dice que tuvo como primeros habitantes una comunidad de Albalonga. El pueblo se dividió en tres tribus, que después aumentaron hasta 35 con las denominaciones de rústicas y urbanas, constando cada una de 10 *curias*, que separaban la nobleza de la plebe y unían la comunidad.

La tradición atribuye a Servio Tulio la organización y consolidación de las atribuciones políticas, en razón de que fue él quien introdujo la división del pueblo en cinco clases y cada una en centurias. Cada centuria tenía un representante de la asamblea donde había 193 centurias en total, pero 98 las integraban los ciudadanos más ricos.⁸

Mas también es cierto que el sistema gubernamental establecido por Servio Tulio funcionaba como “un régimen aristocrático disfrazado de democracia y en tales condiciones, correspondió a Julio César establecer la reforma de la ciudad”.

A Agripa se le atribuye la división de la ciudad en varias secciones, donde cada una de ellas confiaba su gobierno a una comisión formada por magistrados; creó también curadores senatoriales de las aguas, de obras públicas, del Tíber, así como el *praefectus urbi* (prefecto de la ciudad que tenía un papel más relevante).

Para atender la administración cotidiana de la ciudad, fue conformándose un cuerpo de funcionarios que se originó en la lucha que libraron patricios y plebeyos. Para defender a estos últimos, se crearon los tribunos de la plebe, asistidos por dos funcionarios llamados *ediles* que eran los guardianes del templo de Ceres.

El Senado en Roma se instituyó para que el pueblo manifestara su voluntad; era un “consejo de ancianos” (comparable a la institución homónima de Esparta y al Areópago ateniense). Se reunían en la *curia*, uno de

⁸Teresita Rendón Huerta Barrera, *Derecho municipal*, México, Porrúa, 1998, p. 54.

los edificios oficiales del foro. Este venerable consejo se componía de 300 ciudadanos escogidos entre los más prudentes y experimentados.

El Senado era convocado por el monarca y se reunían en un lugar sagrado para verificar ciertas ceremonias religiosas. El presidente de ese órgano exponía a la asamblea del asunto que se iba a tratar, preguntándole a los Senadores su opinión y la respuesta se sometía a votación. Cuando las opiniones eran contrapuestas se separaban y con un arreglo de por medio se reunían en dos salas; donde se juntaba el mayor número se tenía por válida su opinión.

Los *comicios*, a su vez, eran las reuniones del pueblo en donde, sin distinción, patricios y plebeyos deliberaban sobre algunos asuntos del gobierno, y se votaban los reglamentos o leyes. Una vez que el monarca le había enviado al Senado un proyecto de ley, se publicaba por espacio de tres días de mercado, esto es, 27 días, porque la gente del campo iba a vender sus mercancías a Roma cada nueve días.

Pasado dicho término, se convocaba a los comicios y, verificadas algunas ceremonias religiosas, se comunicaba el proyecto de ley al pueblo. Una vez que era discutido, el rey hacía la pregunta pública (*¿Queréis mandar, caballeros, que se reciba a votación esta ley?*) y se procedía a la votación, que se hacía antiguamente de viva voz. Posteriormente, se entregaban a cada ciudadano dos tablitas, una de las cuales tenía grabada una A, que quería decir *Antiqua Probo*, “apruebo la costumbre antigua, o no admito la nueva”; y en la otra las letras VR esto es, *Vit Rogas* “como lo pides”, y daba el pueblo su voto separándose por curias y echando en una caja una de las dos tablitas, contadas las cuales, se promulgaba o rechazaba la ley.

Las comunas romanas eran dirigidas por un *concejo municipal denominado curia*, por lo general de cien miembros. El procedimiento en las curias emulaba a los del Senado: emitían decretos siguiendo el ejemplo de los senadoconsultos. Este órgano nombraba a los médicos oficiales, los profesores y los sacerdotes de distintos cultos (pontífices y augures, del culto imperial, del oriental, de Cibeles).

Al frente de las comunas estaban desde los tiempos de César los *duumviri duomvire*, como jefes de la administración municipal. Le seguían los *ediles*, que auxiliaban a aquéllos en la administración y supervisión de los servicios públicos.

Tanto los tribunos como los ediles eran designados por el pueblo romano; estos últimos adquirieron con el tiempo mucha importancia en el gobierno de la ciudad y se encargaron del cuidado de sus servicios públicos, además de las funciones de policía, vigilancia de los mercados, pesas y medidas, cuidado de los edificios públicos, saneamiento y vialidades.

Tenían también relación con el gobierno de la ciudad los censores, que determinaban la lista de personas que estaban obligadas a contribuir, y los cuestores, encargados de los fondos públicos, así como otros funcionarios indispensables para la marcha de las actividades municipales.

Una vez que se fundieron patricios y plebeyos, hubo “siempre cuatro ediles en Roma: los ediles curules, a los cuales se les permitía el uso de la silla jurisdiccional o curul y la *loga praetexta*, y los ediles cereales, que cuidaban de la distribución del grano al pueblo”.⁹

Fue así como en la comunidad de Roma, o mejor dicho, la comunidad del reino, al estar constituida por un cierto número de comunidades sometidas al régimen de ciudad, empezó a presentarse el problema de ordenar de manera conveniente las relaciones que deberían guardar entre sí la autonomía de la comunidad del reino y de las particulares comunidades de la ciudad.

Esta situación dio origen al derecho de la ciudad dentro del Estado para gobernar sus vastos dominios, que en sus mejores momentos comprendían pueblos tan diferentes como Germania y los países del Danubio, Britania, Hispania, Grecia, las provincias de Asia y África.

Para regular esas formas de organización municipal se extendieron diversas leyes por parte de los gobernantes romanos. El propio Julio César promulgó la famosa *Lex Julia Municipalis*, en el año 45 a.C. Esta ley colocó al frente de las comunas romanas (colonias y municipios) a los funcionarios llamados *dumviro*s; además implicó un gran progreso para la autonomía municipal a la cual Roma se había resistido. El emperador Octavio Augusto reformó la división territorial y estableció 25 provincias, unas imperiales bajo su dependencia y otras senatoriales a cargo de los procónsules que designaba el Senado. En tiempos de Trajano se expidió el acuerdo para establecer la asistencia social en los muni-

⁹Nava y Quiroz, *op. cit.*, p. 99.

cipios. Después Adriano ordenó que se unieran los edictos del pretor urbano y pretor peregrino; así se procuró la igualdad civil en los municipios romanos que se manifestó en la *Lex Julia de Civitate*. En fin, Caracalla, mediante una constitución, convirtió en ciudadanos romanos a todos los habitantes del imperio, y Constantino creó un defensor de la ciudad (*defensor civitatis*), que protegía a los ciudadanos de los abusos de los funcionarios imperiales.

El sentido primitivo de *municipium* desapareció cuando todos los habitantes de las colonias latinas y de las ciudades federadas pudieron obtener la ciudadanía. Se produjo una gran confusión, ya que el término *munciceps* pudo designar, al principio del siglo II, tanto al ciudadano romano fuera de Roma como a los miembros de las colonias.

Teresita Rendón Huerta Barrera detalla perfectamente, en su libro *Derecho municipal*,¹⁰ las particularidades del municipio, dividiéndolas en sus elementos, características y existencia de tres tipos concretos de municipios:

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.

Entre sus principales características podemos anotar: 1) el culto especial de sus dioses, 2) la configuración de una personalidad propia, 3) la organización derivada de la *Lex Julia Municipalis* y de la *Lex Rubria*, en las cuales se establecía que cada municipio debía tener su consejo, su curia, sus comicios y sus magistrados y 4) el establecimiento de la institución municipal como solución al problema de equilibrio político.

En Roma se hicieron tres tipos concretos de municipios: 1) los *optimo jure* que gozaban del *jus suffragii* y el *jus honorum* y se administraban de manera independiente, 2) los *caerites* que tenían todos los derechos, salvo el *jus suffragii* y el *jus honorum*, es decir, tenían esencialmente derechos civiles y 3) los llamados *aerari*, que prácticamente no tenían

¹⁰Huerta, *op. cit.*, p. 58.

ninguna ventaja, ya que eran administrados por un *praefectus* que venía de Roma cuyo nombramiento se hacía por la *comitia tributa*; ellos tenían que pagar un impuesto especial, probablemente para rescatar su libertad que les había sido arrebatada por Roma.

El poderío de Roma llegaría a su fase final, según la historiografía dominante, con la caída del último emperador romano de Occidente por el año 476; otros autores señalan el año 375, cuando Valente fue incapaz de contener la invasión germánica, con lo que se marca el comienzo de la Edad Media. Concluirían sus conquistas, pero su legado a la humanidad en cuanto al derecho y a su organización tanto política como social ha determinado la formación de las grandes naciones que encuentran en el municipio un ente autónomo que puede establecer el desarrollo de un Estado como nación.

IV

EL MUNICIPIO EN ESPAÑA

El dominio de Roma en la península ibérica se inicia con el general Publio Cornelio Escipión, quien conquista Nova Cartago (hoy Cartagena) en el año 209 a.C., formar la colonia Itálica, que se encontraba ubicada cerca de Sevilla, y posteriormente delimitarse en dos provincias: de España interior (países del Ebro) y de España ulterior, aquella con capital en Tarraco (Tarragona), que está en lo que hoy es Cataluña y Andalucía.

El crecimiento de estas provincias que se da desde la República y más todavía en el Bajo Imperio, se atribuye a que varios emperadores fueron españoles o descendientes de ellos, como Trajano, Marco Aurelio o Teodosio, ya que en las provincias había una serie de municipios dotados del derecho de plena ciudadanía romana, como “Hispalis (Sevilla) y Córdoba (Córdoba), investidas de derecho colonial, Italia y Gades (Cádiz), de derecho municipal”.

Bajo el imperio de Augusto, existían en toda España 50 municipios con derecho de plena ciudadanía; aproximadamente 50 habían acogido hasta entonces el *ius latium* y se hallaban equiparados a los otros en cuanto a su régimen interior. A los demás les fue concedida la latinidad

por el emperador Vespasiano, con motivo del censo general del imperio ordenado por él en el año 74.¹¹

España, además de su origen ibero y latino, tiene influencia germánica y árabe. Los visigodos (reino germano) conservaron en gran medida la estructura municipal romana, pero también crearon nuevas formas en el funcionamiento de la institución en busca de un carácter democrático, mismo que se vio reflejado en el municipio español, como lo fue el *conventus publicus vicinorum*. En cuanto el *placium*, fue una especie de reunión judicial de los hombres libres; el *conventus* era una asamblea de vecinos para decidir acerca de cuestiones de interés local: se decidía sobre asuntos de la propiedad, deslindes de terrenos, ganadería o persecución de siervos huidos.

Los árabes aportaron algunos vocablos que posteriormente se utilizarían en el municipio español, tales como el de *alcalde*, para designar al jefe de la administración comunal; el de *alférez*, como el portador del pendón real; el de *alguacil*, como policía municipal; o el de *alhóndiga*, como bodega de granos para regular el abasto de granos en el municipio. En cuanto al término *alcalde*, proviene de los funcionarios llamados *caides* (en los pueblos pequeños se llamaban *hakimes*), que se encargaban de administrar justicia en nombre del califa; también existió un juez superior, el *zalmedina*, que se utilizó en algunos municipios españoles y es considerado antecedente del *justicia mayor* español.

El nacimiento del municipio en España como tal se establece 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.

Tradicionalmente, el pueblo español ha sido regionalista y es quizá el principal de todos los factores que influyeron para que se produjera un desarrollo del municipio a principios del siglo XI; pero el poder real se impone cada vez más, estableciendo los reyes un control mediante la concesión de fueros, también llamados “cartas pueblas”, a esos municipios, en los cuales conferían privilegios que consistían en apoyos a pueblos ocupados por árabes. Los fueros eran adaptados en

¹¹*Ibidem*, p. 104.

la forma jurídica de pacto, que no era otra cosa que el convenio o contrato entre el rey y sus vasallos; dichos fueros, que eran escritos, solían estar precedidos por un derecho consuetudinario.

En ese siglo, la base del municipio era el *concilium*, una asamblea en la cual los habitantes del municipio pusieron en práctica los derechos y privilegios que les habían sido concedidos por los monarcas. Ese mismo movimiento se demostraba en los municipios de Castilla y en los territorios aragoneses; se le conocía como “de cabildo abierto” o la ya mencionada asamblea de vecinos, en donde los domingos se congregaban para resolver los asuntos de interés general. Esta forma de cabildo fue efímera, sustituyéndola una especie de democracia directa, definida con posterioridad como el “cabildo cerrado”, el cual era dirigido por los alcaldes de elección popular, que junto con los regidores formaban los ayuntamientos. Había un número indeterminado de regidores que en ocasiones llegaban a los 36, mismos que eran nombrados por elección o por sorteo.

La autonomía del ayuntamiento estuvo sojuzgada por la fuerza real. Para controlar los municipios, la autoridad central instituyó diversos funcionarios, tales como corregidores, gobernadores y alcaldes mayores, quienes eran nombrados por el soberano como sus representantes provinciales. Esa práctica que llevó a un control estricto de la realeza sobre los municipios también la practicaron los Reyes Católicos, quienes dividieron el territorio castellano en 66 corregimientos. La figura del corregidor tuvo mucha fuerza; como funcionario provincial, estaba a cargo de la supervisión de los ayuntamientos; era nombrado *lugarteniente* en aquellos lugares donde no residía en persona o no había alcaldes ordinarios, como se llamaron entonces los inicialmente denominados “demfuero”.

A principios del siglo XIII, como lo comenta Teresita Rendón Huerta en su obra *Derecho municipal*,¹² aumentó la importancia del municipio como unidad política de gobierno y administración. Durante ese periodo, se observaba un sistema tributario muy estructurado que clasificaba los ingresos en: contribuciones, indemnizaciones por servicios no pres-

¹²*Ibidem*, p. 80.

tados y multas y compensaciones. Los reyes concedían “fueros municipales” a las ciudades o villas en recompensa de los servicios hechos en la guerra contra los moros.

La etapa de decadencia se observa a finales del siglo XIII y durante el siglo XIV, cuando se reimplantan los tributos de diezmos. La intervención se acentúa en la asignación de funciones; se convierten en vitalicios los cargos que eran electivos y temporales; la independencia en los acuerdos se ve disminuida, pues el concejo tiene que aceptar la intervención de los regidores perpetuos. Esta práctica llevó a la decadencia al antiguo municipio español.

En el año de 1453, se produjo la toma de Constantinopla por los turcos y la caída del imperio romano (o bizantino), que define la terminación de la Edad Media y el comienzo de la Moderna. A consecuencia de esto, los países europeos se conformaron en los grandes Estados nacionales, como en el caso de España, en la cual advendría la monarquía absoluta que se caracterizó por la centralización del poder en el rey y que causó sus naturales efectos sobre el municipio.

Con fundamento en los conceptos anteriores, podemos señalar, hipotéticamente, que las modalidades del municipio en México heredaron elementos occidentales, principalmente, de origen grecolatino, adoptándose algunos primeramente en España e impuestos posteriormente a nuestro país durante la Conquista; éstos se combinaron con nuestras raíces indígenas.

Apoyándonos en lo anterior y al ahondar en el concepto, dichos rasgos de origen occidental pueden sintetizarse de la siguiente manera:

Elementos de origen griego:

- Se desarrolló la *polis* (ciudad) donde aparece el ciudadano con derechos civiles y políticos, agrupados en *demos* (municipio).
- Aparece el sufragio como expresión de soberanía popular y de interés público, sustrayendo las prescripciones religiosas del municipio primitivo.
- Se basa en los principios de vecindad, así como en los lazos de parentesco o gentilicios.
- Los derechos políticos desembocaron en nuevas formas de administración municipal.

Elementos de origen romano:

- Se crean gobiernos municipales administrados por los llamados “ediles cúrales”, que tenían jurisdicción o competencia administrativa y de policía.
- Nace el derecho que transformó las instituciones municipales coleccionando las leyes primitivas no escritas en el llamado *Código Papyriano*.
- El municipio adquirió un carácter diferente, aunque acató las leyes generales del mismo.

Durante la época romana, la división territorial para constituir provincias fue un verdadero requerimiento del control económico, político y social que desembocó en la especialización de los funcionarios al servicio del imperio.¹³

En esta civilización apareció la figura de los ediles cúrales, aproximadamente en el año 387 a.C., a quienes se otorgó la potestad de *imperium* es decir, la capacidad de atender los problemas del territorio al que estaban adscritos, o de la localidad en la que eran elegidos.¹⁴ Por lo tanto, puede asegurarse que el origen formal de las asociaciones sociopolíticas conocidas como ayuntamientos o municipios ocurrió en su forma más primitiva en el siglo IV a.C.

Pero sería en Europa, durante la Edad Media, cuando el avance de las instituciones y la complejidad de las sociedades humanas generaron consigo la necesidad de crear nuevas formas de control, las cuales, de forma directa o indirecta, contribuyeron al fortalecimiento del municipio como institución política y administrativa. Entre ellas podemos encontrar la siguiente:

Concilium: de donde se deriva la palabra *concejo*; eran por lo general reuniones locales en las que se discutían y resolvían diversos problemas materiales y vecinales, constituyendo una simple administración de sus intereses más cercanos (pastos, bosques, regadío y precio de sus productos). Esta estructura apareció en el siglo X y perduró hasta el siglo XII.

Concejo abierto: esta forma organizativa estuvo caracterizada por tener una amplia autonomía local; incluyó el sistema de cartas o fueros, en el que las reuniones vecinales, celebradas en la plaza pública, trataban todos los

¹³ Moisés Ochoa Campos, en VV.AA., *El municipio en México, op. cit.*, p. 27.

¹⁴ *Ibidem*, p. 28.

problemas relacionados con los asuntos locales en las áreas administrativas y judiciales, resolviéndose los conflictos por mayoría de votos. El crecimiento de las ciudades marcó la decadencia de esta práctica, por resultar difícil su realización. Su periodo de duración se ubicó entre el siglo XII y finales del XIV.

Ayuntamiento: también conocido como *corporación municipal* o *comisión*, estuvo integrado por tres o cuatro personas en servicio y elegidas libremente de manera popular; representaban la voluntad general de las poblaciones y se apoyaban en los delegados de concejo que constituían asambleas deliberantes y un tribunal colegiado para administrar la justicia. Sus miembros eran: juez forero o alcalde, alcaldes foreros (funcionarios judiciales) y regidores o concejales. Comenzó a funcionar a mediados del siglo XIV.

Centralización de funciones judiciales: el gobierno municipal estuvo interferido por un nuevo funcionario de nombramiento real: el corregidor. Esta figura tuvo la función de inspeccionar los ayuntamientos.¹⁵

Dichas formas administrativas evolucionaron lentamente y contribuyeron a formar de diversas maneras el municipio español, el cual precedió a los municipios de América Latina, particularmente al mexicano.

V

HISTORIA DEL MUNICIPIO MEXICANO

La herencia española. Tomando en consideración la herencia latina en España, no es difícil concluir que la organización administrativa romana fuera implantada en esta región. No obstante, es innegable que la religión y las costumbres de los españoles terminaron por dotar al municipio de características propias. Al respecto, el triunfo del catolicismo en Europa, y particularmente en España, hizo necesario organizar las comunidades eclesíásticas en parroquias, lo cual fijó, en cierto sentido, una base para erigir políticamente el municipio en aquellas unidades territoriales.

¹⁵ Adriano Carmona Romay, *Curso de gobierno municipal*, Puerto Rico, 1950. Ochoa Campos, *op. cit.*, pp. 84, 86.

Pero el elemento fundamental en la instauración final del municipio español fue la concesión por parte de los reyes de nuevas villas o ciudades emergentes como premio a la lucha por la reconquista de los espacios que habían estado ocupados por los árabes. Así, ciertos privilegios y concesiones conocidos como “fuero municipal” se caracterizaron por regular la vida común de cada localidad, pasando a formar parte también de su estructura jurídica interna. A partir de Carlos V comenzó la batalla contra los municipios para centralizar el poder, lo cual se convertiría en uno de los principales elementos para cohesionar política y administrativamente la monarquía de España.

Entre las figuras administrativas más importantes del municipio español trascendieron las siguientes:

Concilium o asamblea judicial: de esta figura surgió el concejo municipal, que era autónomo en lo político y administrativo, y atendía a sus propias leyes y magistrados. Se nutría de un grupo de vecinos importantes y deliberaba de manera cerrada o pública sobre asuntos del interés de la comunidad.

Jueces o justicias: eran funcionarios locales que ejercían la aplicación del derecho y el respeto a los edictos reales, procurando siempre la administración de la justicia en un determinado territorio, sin infringir los decretos de la Corona.

Judex: eran representantes populares elegidos mediante la celebración de asamblea vecinal, en vez del rey. Esta figura, en un principio, mantuvo facultades similares a las de los jueces, en quienes paulatinamente se diluyó.

Alcaldes: la figura del alcalde es equivalente a la de un jefe general, pero en este caso ejercía funciones políticas y ejecutivas en el interior de las comunidades en las que se elegía a través de la celebración de una asamblea pública. Entre otros aspectos, era la cabeza visible de la comunidad, a la que representaba en todos los asuntos de su interés. Proviene de la influencia árabe en España.

Las dos figuras anteriores también estuvieron fortalecidas e inspiradas por otras tradiciones.¹⁶ Con el tiempo, estas figuras administrativas

¹⁶De acuerdo con importantes tratadistas municipales, el municipio que se trasplanta de España recoge tres corrientes fundamentales que son: la visigótica del concilium, la romana con el régimen edilicio y la árabe con la figura del alcalde. Arminda Iturriaga, “Historia del municipio mexicano”, en *Gobierno y administración municipal en México*, México, Segob/Cedemun, 1993, p. 21.

fueron transformándose en categorías o títulos políticos, y se usaron para definir ciertas características o atribuciones de poder dentro de las municipalidades españolas.

VI

EL MUNICIPIO EN LA ETAPA PREHISPÁNICA

La forma constitutiva de esta etapa fue el *calpulli*.

Moya Palencia¹⁷ lo define como una comunidad de familias que compartían los dioses, participaban en la resolución de sus problemas económicos cotidianos, ocupaban un espacio territorial y reconocían a una autoridad que resolvía los asuntos del orden comunal.

Enrique Semo, por su parte, apunta que el *calpulli* constituía una unidad autónoma de gobierno, pero sujeta, desde luego, a un ámbito superior constituido por señoríos, reinos o imperios, según el caso.¹⁸ Ciertamente, el *calpulli* azteca y el municipio de tradición española se fusionaron en la práctica durante los primeros años de la Conquista, y nadie puede negar que en ellos encontramos los gérmenes del actual municipio mexicano, el cual durante la época colonial pasó a constituir la base de dominación del Imperio Español.

El *calpulli* constituyó el núcleo de la organización familiar y social azteca. Era autosuficiente y al parecer es el antecedente más próximo al municipio en México. Mantuvo como principales funciones:

- Recaudar y pagar tributos a las autoridades autóctonas.
- Supervisar y asignar labores en las distintas áreas de la vida social.
- Participar activamente en la formación militar y educativa de los jóvenes.
- Ejercer funciones judiciales y de vigilancia dentro de su territorio.
- Financieramente, debía cubrir una serie de tributos al imperio o reino —según el caso— al que perteneciera, pero mantenía su autonomía política, económica, militar y religiosa.

¹⁷Mario Moya Palencia, *Temas constitucionales*, México, UNAM, 1978, p. 68.

¹⁸Semo señala que el *calpulli* tenía su propio gobierno, formado por un consejo de ancianos que designaba a los funcionarios del *calpulli*, cuyos cargos eran vitalicios. Sus atribuciones eran administración de la localidad, organización del trabajo, distribución de los productos, administración del régimen comunal agrario, conservación del orden e impartición de justicia. Enrique Semo, *Historia del capitalismo en México*, México, Era, 1979.

- Los representantes de dicha organización eran elegidos por la colectividad.
- Los *pilli* o varones descendientes de las familias fundadoras formaban la *asamblea*, que a su vez nombraba a los integrantes del consejo de entre los más ancianos y prudentes, y en el cual residía la autoridad.
- El *consejo* nombraba al *calpullec*, también llamado *teachcauh*, o pariente mayor, que era una especie de procurador o alcalde.
- *Tecuhltli*, responsable de la milicia, adiestraba a los jóvenes y dirigía las tropas en caso de guerra.
- *Tequitlatos*, dirigían a los trabajadores en las obras comunales.
- *Calpizque*, se ocupaba de la recaudación de impuestos.
- *Tlacuilos*, se especializaban en la enseñanza y en los registros.
- *Sacerdotes*, se ocupaban de la vida religiosa.

VII

EL MUNICIPIO EN LA NUEVA ESPAÑA

En el mismo año en el que Granada caía en manos de los Reyes Católicos, hicieron éstos un regalo al orbe consistente en un nuevo mundo; el protagonista fue Cristóbal Colón; patrocinadores de la empresa fueron los Reyes Católicos, en especial Isabel, que mostró más entusiasmo. La empresa de Colón adquiere envergadura nacional. Ante España, que al terminar la guerra con el moro debió sentir que faltaba una ambición a su idiosincrasia épica, se ofrece una nueva y sublime misión, la de conquistar y colonizar un mundo nuevo. No importaba que se desangrara en el colosal empeño. Los Reyes Católicos no mermaron al principio los derechos otorgados a Colón en las capitulaciones, pero ante el desgobernio de las colonias, decidieron, aconsejados por Juan Rodríguez de Fonseca, verdadero fundador del Consejo de Indias, establecer, como primeros organismos gubernamentales, municipios y audiencias. La primera fue la de Santo Domingo, en 1510, cuya jurisdicción comprendía las Antillas.

El 22 de abril de 1519, Hernán Cortés funda el primer ayuntamiento de América continental, en las playas de Chalchihuecan, frente al islote donde posteriormente se construiría la fortaleza de San Juan de Ulúa. Al ser necesario su traslado por motivos climatológicos y de seguridad,

permite su asentamiento en La Antigua, en la rivera del río Huitzilapan, donde se fundó la primera iglesia del continente americano, conocida como la Ermita del Rosario. Hasta 1599 se asienta nuevamente, en el actual puerto de Veracruz, por ordenanza del rey Fernando II, retornando a su sede natural.

En los primeros años, el gobierno fue ejercido por gobernadores reales; luego, se establecieron la primera y la segunda audiencias, pero el virreinato se impuso finalmente. A medida que la administración colonial comenzó a expandirse, las formas asociativas indígenas tendieron a desaparecer y se perfeccionó la división territorial y administrativa española.

En esta etapa se creó el cabildo como forma organizacional y administrativa; a los cabildos indígenas se les denominó *Repúblicas de Indios*. En ellas, se recaudaban y entregaban tributos a los conquistadores, se distribuía el trabajo agrícola y constituyeron el centro de difusión para la evangelización.

En el altiplano se fundó el segundo municipio en 1520 con el nombre de Segura de la Frontera (Tepeaca). Al arribar al centro del país, Cortés instaló el ayuntamiento de Coyoacán, mientras arrasaba la antigua Tenochtitlan. Dicho ayuntamiento sesionó de marzo de 1521 a marzo de 1524, cuando fue trasladado a México.¹⁹

Los primeros municipios coloniales que se fundaron se atuvieron a las prescripciones generales del derecho español, en virtud de que Cortés había emprendido la conquista sin contar con el mandato real, que luego fue confirmado como capitán general y gobernador, por real cédula emitida por Valladolid el 15 de octubre de 1522. Otras cédulas, del 23 de julio de 1523, se refieren a la denominación de la tierra, sus provincias y lugares, a la fundación de ciudades, señalamiento de sus propios, repartimiento de tierras a sus vecinos, así como a diversas medidas humanitarias a favor de los indios.

El propio Cortés, por su parte, expidió ordenanzas en 1524 y 1525 para regular distintos aspectos de la actividad colonizadora: en la primera ordenanza referida, se normó el servicio militar, plantaciones, adoctrinamiento, repartimiento y residencia obligatoria de los españoles.

¹⁹Nava y Quiroz, *op. cit.*, p. 113.

En la segunda, se dispuso que cada villa debía tener dos alcaldes con jurisdicción civil y criminal, cuatro regidores, un procurador y un escribano, nombrados por el mismo Cortés; esos nombramientos deberían hacerse cada año, previo juramento de los designados de fidelidad a Dios y a Su Majestad.

Tanto las disposiciones de Carlos V como las de Cortés subsistieron durante mucho tiempo, hasta que el rey Felipe II expidió las Ordenanzas sobre Descubrimientos, Población y Pacificación de las Indias, del 13 de julio de 1573, en las cuales se hicieron pronunciamientos de suma importancia para la fundación de los pueblos, la propiedad de los indios y los derechos de los pobladores; los cabildos gozaron de una autonomía muy limitada, ya que los más de sus miembros, los regidores, eran nombrados por el monarca; las autoridades reales intervenían en sus deliberaciones y elecciones, y sus resoluciones más importantes tenían que ser aprobadas por el virrey.

Por lo que se refiere a las poblaciones indígenas, su situación dependió de una postura francamente discriminatoria en la traza de las ciudades coloniales. En dicha traza se definían las áreas de la parte central, donde vivían generalmente los españoles, en tanto que fuera de esos límites se ubicaba a los naturales, además de que en los cabildos coloniales de españoles no se incorporaba a los indios. Es pertinente resaltar que a la inversa del cabildo colonial español, en el cabildo indígena la designación de los cargos municipales evolucionó hacia un procedimiento más democrático, que se le atribuyó a la influencia hispánica, mientras que otros lo consideran de origen nativo.

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

Después de estas reformas, se constituyeron 12 intendencias, cuya regulación se asentaba en la Ordenanza de Independientes y bajo la cual

fue aniquilada totalmente la autonomía municipal debido a la centralización ejercida por la Junta Superior de la Real Hacienda, el virrey, los intendentes y los gobernadores. Se acentuó con esto la intervención de las autoridades superiores del Estado en las funciones del cabildo, con lo que la esfera de acción de los municipios se redujo gravemente.

VIII

EL MUNICIPIO DESDE LA CONQUISTA HASTA 1917

En los primeros años funcionaron cabildos abiertos de españoles, es decir, reuniones públicas para elegir a sus representantes: alcalde, ediles y regidores. Existían también cabildos de españoles, que aprovecharon la antigua división territorial del *calpulli* indígena para constituir los nuevos ayuntamientos, sirviéndose de algunas formas de organización intermedia, como la encomienda o las reparticiones.

Entre otras situaciones, los primeros ayuntamientos españoles sirvieron como bases de operaciones para profundizar la conquista y acelerar el proceso de colonización territorial. Sus funciones principales eran: impartir y ejecutar la justicia, administrar servicios y supervisar la construcción de obras públicas.²⁰

En cuanto a la forma de sesionar, los primeros cabildos funcionaron de manera abierta y participativa, e incluían consultas permanentes, tanto a las autoridades del ayuntamiento como a los vecinos de la localidad; en ellos se discutía también lo relacionado con problemas comunales, creación de leyes y asuntos administrativos, entre otros.

Desde mediados del siglo XVI y hasta mediados del XVIII la división jurisdiccional se perfeccionó al crearse los corregimientos y las alcaldías mayores. En estas últimas, se constituyeron cabildos o ayuntamientos y alcanzaron una gran importancia en la vida colonial. El ayuntamiento pasó a constituir la base de la organización administrativa de la Nueva España; la mayoría de las municipalidades se asentaba en las grandes ciudades con una amplia base de población. La mayoría de los municipi-

²⁰Secretaría de Gobernación/Cedemun, "Historia del municipio en México", en *Los municipios de México: información para el desarrollo*, México, Cedemun, 1998, disco compacto.

pios mantenía autoridades elegidas públicamente, pero en algunos casos las oligarquías y familias potentadas controlaban a las autoridades. La estructura interna se componía de alcalde mayor, alcaldes comunes, ediles, regidores y síndico personero de lo común.

En la época colonial, a finales del siglo XVIII, con el arribo de la Casa Borbón al trono de España, se efectuó la división de la Nueva España en las Provincias Internas de Oriente y de Occidente. En 1786, aparece el sistema de centralización administrativa y se crean 12 intendencias, subdivididas a su vez en provincias y éstas en municipalidades. En esta etapa, las funciones de los municipios eran judiciales y administrativas, y la creación de intendencias limitó las decisiones de los cabildos financieramente.

Debido a la centralización, se produjo una eliminación paulatina de las formas asociativas de asamblea popular. A partir de ella, se incrementó la dependencia hacia los centros de decisión regional (intendencias). En cuanto a su estructura interna, el rey Carlos III dispuso el establecimiento de una contaduría general para que controlara todas las municipalidades. La vida interna del municipio dejó de ser participativa y quedó sujeta a las decisiones de los funcionarios reales.

A principios del siglo XIX y con la promulgación de la Constitución española de Cádiz en 1812, los municipios pasaron a ser verdaderas instituciones que constituían una instancia del gobierno, fundamentándose en una base territorial y de población. La Constitución de Cádiz también promovió la creación de los municipios donde no existían, ampliando con ello la base de participación y deliberación de los vecinos y notables en cuanto a los asuntos comunes.

El municipio se transformó en la base de las movilizaciones sociales que expresaron su descontento con respecto a la centralización, propiciando la organización que arrebató el poder económico de los peninsulares y lo depositó en manos de los americanos. Ya en 1808, los cabildos recobraron significación política y se convirtieron rápidamente en núcleos deliberativos que serían el germen de la independencia mexicana. Se integraban por un alcalde o alcaldes —según el caso—, un procurador, prefecto donde lo hubiese, representante del gobierno central y síndico personero de lo común.

En la etapa de la Independencia (1810-1821) no existieron pronunciamientos específicos sobre el papel que desempeñó el municipio como base de la organización territorial y política. Su funcionamiento interno más bien continuó regulándose por los preceptos de la Constitución de Cádiz.²¹ Su estructura interna se componía de un alcalde (jefe político), síndico personero de lo común y regidores.

En el primer Imperio Mexicano (1822-1824), no se contempla la figura territorial del municipio, sino que se le da más importancia a la figura política y administrativa del ayuntamiento, que era un cuerpo colegiado y deliberativo donde se tomaban las decisiones públicas.

Los ayuntamientos adquieren cierta importancia política debido a que en el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano se instituyó la figura de un jefe superior político en cada capital de provincia, y un jefe subalterno al de provincia, radicado en las cabeceras y pueblos periféricos; este último sería el alcalde municipal.

Pese a todo, lo cierto es que el municipio, como instancia pública y participativa, nuevamente vio reducido su poder mediante la centralización de las decisiones en una sola persona, además de que comenzó a sufrir una seria falta de recursos dada la Guerra de Independencia; asimismo, se encontraba estructurado por un jefe político (alcalde), regidores y síndico.²²

Durante la primera República Federal (1824), no se hizo referencia a los gobiernos locales. Por lo mismo, se asienta que la tradición política colonial ya había echado suficientes raíces, por lo que prácticamente se reproducen los esquemas españoles de administración y división territorial. De esta manera, se aprecia una perpetuación de las estructuras de reproducción social y control político en la vida municipal, mismas que pasaron a constituir los cimientos sobre los que los municipios modernos se edificarían.

Con la instauración del sistema federal en México, se sentaron los fundamentos de la organización política y territorial. Los municipios continuaron regulándose por los preceptos de la Constitución de Cádiz, pero en su estructura organizativa interna prevalecieron los lineamien-

²¹*Idem.*

²²*Idem.*

tos estipulados en el modelo del primer Imperio Mexicano. No obstante, cada estado de la Federación tuvo libertad para legislar sobre la forma de organización política y administrativa de su competencia en sus respectivos territorios. Su estructura interna se componía de jefe político (alcalde), regidores y síndico.

Por lo que hace a la primera República Centralista (siete leyes constitucionales de 1836), adoptó un sistema de organización política centralista; los estados fueron sustituidos por departamentos y estos últimos quedaron divididos en partidos, cada uno con su ayuntamiento. No obstante, se determinó que las municipalidades quedaran sujetas a los gobernadores y asambleas vecinales.

La división política quedó reglamentada por primera vez en la historia del México independiente. Entre otras cuestiones, se legisló sobre las elecciones para los representantes de los ayuntamientos, así como su derecho a cobrar impuestos e invertirlos de la forma que ellos consideraran conveniente. Cabe destacar que la figura del municipio como entidad territorial no existió hasta este momento. Los ayuntamientos funcionaban en los distritos y partidos y eran más bien cuerpos administrativos. La estructura interna se componía de prefectos, subprefectos, regidores y síndicos.

La segunda República Centralista (bases orgánicas de la República Mexicana de 1842) instituía que la división territorial de la República es la misma de 1836: departamentos y partidos, cada uno con su ayuntamiento. Pero en esta Constitución se adiciona la figura de distritos sin precisar exactamente qué se entendía por éstos. También se incluye la figura de las “municipalidades”, aunque tampoco se precisan sus características.²³

Las municipalidades pasan a formar parte de la división territorial y, por lo tanto, cobran un nuevo papel político; mientras que su estructura interna se componía de prefectos, subprefectos, regidores y síndicos.

En la restauración del federalismo (1846-1854) y en la Constitución Federal de 1857, podemos anotar que el 22 de agosto de 1846 se restableció el Distrito Federal y sus ayuntamientos. En la Constitución de 1857 se hace referencia indirecta a los municipios como entidades terri-

²³ *Idem.*

toriales. Se entiende que los municipios son espacios físicos constituidos por territorio y población. También se estipula que los municipios deben tener autoridades que los gobiernen. Su estructura se componía de alcalde, síndicos y regidores.

Durante el segundo Imperio Mexicano (estatuto provisional del Imperio Mexicano de 1865), la división política del Imperio Mexicano fue la siguiente: departamentos, distritos y municipalidades. No obstante, de nueva cuenta, las municipalidades, más que espacios de gobierno autónomo, se constituyeron en dependencias administrativas. Por tratarse de un periodo de guerra, cunden la desorganización, la falta de recursos, una elevada movilidad de autoridades y una rotación de cargos entre los bandos liberal y conservador.

En el ramo financiero, los concejos municipales aprobaban el monto de las participaciones imperiales para los municipios y no podía implantarse contribuciones (impuestos o cargas) sin la autorización de dicho concejo. Asimismo, se componía de alcaldes, ayuntamientos (concejos municipales), comisarios, asesor imperial o síndico procurador.

Durante la dictadura porfirista (1876-1911), el país se organizó en torno a la Constitución Federal de 1857, la cual hacía referencia a la existencia de los municipios.

Los gobernadores nombraban directamente a las autoridades municipales mediante la creación de las denominadas “jefaturas políticas”. Dada la centralización del poder en la figura del presidente, este sistema se reprodujo en los gobernadores y municipios. Con la aparición de las jefaturas, se intentó suprimir cualquier manifestación de vida democrática o participación de la ciudadanía en la toma de decisiones de los gobernantes. La estructura interna era liderada por un jefe político o prefecto.

Durante la Revolución de 1910-1917, la libertad municipal es una de las proclamas para levantarse en contra del porfiriato.

Se considera fundamental el 26 de diciembre de 1914: Venustiano Carranza publica en Veracruz el decreto que se constituye en uno de los más importantes antecedentes del artículo 115 de la Constitución de 1917. Con ello se reforma el artículo 109 de la Constitución de 1857 y cuyo texto es el siguiente:

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

Hasta 1917 se reorganizaría y consagraría la estructura interna del municipio mexicano. Ésta sufre una modificación al componerse de presidente municipal, síndico procurador o síndicos y regidores, según la Constitución de cada estado.²⁴

IX

LEYES QUE RIGIERON LOS MUNICIPIOS HASTA LA INDEPENDENCIA DE MÉXICO

Es necesario hacer un paréntesis para entender las instituciones, el estudio y el conocimiento de los códigos españoles que rigieron en gran parte nuestra vida municipal, aun antes del régimen constitucional que explicaremos posteriormente.

El más antiguo de todos es el *Fuero Juzgo* publicado en latín en el siglo VII con el nombre de *Liber Judicum*, y llamado también *Fuero de los Jueces*. Está dividido en 12 libros repartidos en títulos, y sus leyes se componen de edictos de diversos reyes godos, de decretos de varios concilios toledanos a los que asistieron el rey, los grandes y los obispos, y de otras leyes cuyo origen no se expresa. Se duda de su autor; unos lo atribuyen a Sisenando, otros a Chindasvinto y otros a Recesvinto, aunque en el estado en el que ha llegado a nosotros, no puede ser de ninguno de

²⁴Cfr. *El municipio mexicano*, cuadro histórico municipal elaborado por el Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República (Iilsen) con base en las siguientes fuentes: Cedemun/Segob, “Guías técnicas municipales, historia del municipio mexicano”, en *Los municipios de México, información para el desarrollo*, op. cit., México, 1998; Alberto Sánchez Martínez (comp.), “Historia del municipio mexicano”, en *Gobierno y Administración Pública en México*, México, Segob/Cedemun, 1993, pp. 15-65; Moisés Ochoa Campos, *El municipio y su evolución institucional*, México, Fomun, 1987; Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México (1808-1975)*, México, Porrúa, 1981; Cedemun, *Semblanza histórica del municipio en México*, disponible en <http://www.cedemun.gob.mx/docs/semblanz.txt>; Memoria de la Exposición Documental del 477 Aniversario del Municipio en México.

estos reyes, pues contiene leyes hasta de Egica y Witiza, que reinaron algunos años después que aquéllos. Lo hizo imprimir en Madrid en el año de 1600 Alfonso de Villadiego, que es su anotador, y después, en 1792, don Juan Antonio Llorente, canónigo de Calahorra.

Con la invasión de los moros y la ocupación y evacuación sucesiva de las provincias de España, se introdujo un trastorno en su legislación, gobernándose unos pueblos por unos fueros y otros por otros. Deseoso el rey Alfonso X de evitar la confusión y complicación que ocasionaba tanta multitud de leyes diferentes en cada provincia, ordenó y publicó en el año de 1255 el *Fuero Real*, conocido también con los nombres de *Libro de los consejos de Castilla*, *Fuero de las leyes* y *Fuero de la Corte*, porque por él se decidían los pleitos en los tribunales de la corte, mandando que las leyes que contenía fuesen generales y únicas en todos sus dominios, aunque la nobleza y los pueblos reclamaron sus respectivos fueros que quedaban derogados por éste, lo que no llegó a establecerse sino por una especie de capitulación con las ciudades y villas que los habían reclamado.

Para corregir los defectos del Fuero Real, se publicaron después algunas advertencias sobre él, que se llamaron *Leyes del Estilo*, en número de 252, y aunque Sala, citando a Sempere, dice que “no consta si se publicaron por autoridad legítima o por algún particular instruido en el derecho”, Álvarez da por cierto que fueron publicadas con autoridad del mismo rey don Alfonso, de su hijo don Sancho y de don Fernando el Emplazado, remitiéndose al prólogo. Su publicación se realizó a fines del siglo XIII o principios del XIV, y en el año de 1608 las imprimió con comentarios Cristóbal de Paz. Algunas de ellas se hallan insertas en la Nueva Recopilación.

Después del Fuero Real y su aclaración o corrección, que son las Leyes del Estilo, se sigue el célebre código de *Las Siete Partidas*, en cuyo prólogo se refiere que emprendió esta obra el rey don Alfonso el Sabio por mandato de su padre don Fernando en el año de 1255, y que la acabó siete años después. Las Leyes de Partidas no comenzaron a observarse hasta el año de 1348, en el reinado de don Alfonso XI, quien las publicó y dio valor por la ley I^a del título 28 de su *Ordenamiento de Alcalá*. Este código está dividido en siete partes, a las que se ha dado el nombre

de “partidas”, comenzando cada una de ellas con una letra de las que componen el nombre de Alfonso, formando así un acróstico, composición que era muy del gusto de aquellos tiempos; cada partida se divide en títulos y éstos en leyes. Su glosador es el célebre Gregorio López.

Hemos hecho mención ya del *Ordenamiento de Alcalá* que contiene 32 títulos divididos en leyes; se publicó en las cortes de Alcalá en el año de 1348 por el rey don Alfonso XI, teniendo presentes las leyes expedidas en las cortes de Ciudad Real y Segovia, y se renovó en 1369 por el rey don Enrique II en las cortes de la ciudad de Toro, con cuyo nombre se conocen las leyes de que hablaremos después. Este código se imprimió y anotó por Asso y De Manuel en 1774, y casi todas las disposiciones que contiene se insertaron después en la Nueva Recopilación.

A éste se siguió el *Ordenamiento Real* publicado en tiempo de los reyes don Fernando y doña Isabel. Es una compilación alfabética de varias leyes, ya dispersas, ya contenidas en el Fuero Real, Leyes del Estilo y Ordenamiento de Alcalá, dividida en ocho libros y publicada por Alonso Montalvo, que le puso glosas y repertorio. Se cree que emprendió esta obra por orden de los Reyes Católicos, aunque éstos jamás le dieron la fuerza de su confirmación.

Las Leyes de Toro se formaron y ordenaron en las cortes de Toledo del año de 1502 en el reinado de don Fernando y doña Isabel; mas no habiéndose publicado en aquéllas, se verificó el año de 1505 en las de la ciudad de Toro, de donde han tomado el nombre, estando para jurarse a la reina doña Juana y nombrar gobernador a su padre don Fernando, que es la razón por la que se apropian a estos reyes. Estas 83 leyes fueron comentadas por Antonio Gómez y están insertas en el código del que vamos a hablar.

Éste es *La Nueva Recopilación*, mandada formar por el rey Felipe II y dispuesta por cuatro profesores que sucesivamente se ocuparon de ello hasta su conclusión. Está compuesta de nueve libros divididos en títulos y éstos en leyes. Se mandó imprimir y observar por el mismo rey, por su pragmática de 14 de marzo de 1567. En las ediciones posteriores, hechas en los años de 1581, 1592, 1598, 1640, 1723 y 1745, se le fueron aumentando muchas leyes expedidas en el tiempo intermedio de una edición a otra, de suerte que en la de 1745 se le añadió un tercer

tomo, en el que bajo el nombre de *Autos acordados del Concejo* se incluyeron más de 500 pragmáticas, cédulas, decretos, órdenes, declaraciones y resoluciones reales expedidas hasta ese año, distribuyéndolas por el mismo orden de títulos y libros en que estaban divididos los dos tomos primeros de la recopilación. En los años de 1772, 1775 y 1777, se hicieron tres ediciones nuevas y aumentadas con 26 leyes y 12 autos, ofreciendo dar en un tomo separado un suplemento que contuviese el gran número de cédulas, decretos reales y autos acordados que habían salido desde el año de 1745. El comentador más estimado es Alfonso Acevedo.

En lugar de ese suplemento, se formó y publicó en 1805 una compilación de las leyes con el nombre de *Novísima Recopilación*, en la que se varió enteramente el método y orden de la anterior, se segregaron muchas leyes que se creyeron inútiles, se dividieron otras en muchas partes, y se insertaron más de 2 mil providencias respectivas al tiempo corrido desde el año de 1745 hasta 1805, dividiéndola en 12 libros, que se dividen en títulos y éstos en leyes. Fue aprobada y mandada observar por el rey Carlos IV por cédula de 15 de julio de 1805 en la que se previene la publicación anual de un suplemento, que arreglado al mismo orden que se dio a la obra comprenda las resoluciones dictadas posteriormente. Martínez Marina publicó en 1820 un juicio crítico de esta compilación en el que manifiesta los muchos defectos de que abunda.

Además de los códigos mencionados hasta aquí, que en su uso y observancia fueron comunes a España y sus colonias, existen dos, dirigido el uno a todas éstas y el otro a sólo la Nueva España. El primero es la *Recopilación de leyes de Indias* mandada formar el año de 1570 por el rey Felipe II y concluida en el reinado de Carlos II, quien le dio toda la fuerza y autoridad necesarias en el año de 1680. En ella están recogidas todas las disposiciones dictadas por los reyes de España desde la conquista de las Américas hasta esa fecha, dividiéndose la obra en nueve libros que comprende cada uno diversos títulos en los que se colocan primero las leyes y después los autos acordados relativos a ellas.

El otro código que hemos indicado es la Real Ordenanza de Intendentes, destinada particularmente para la Nueva España, cuando se establecieron en ella estos funcionarios. Este código, obra del reinado de Carlos III que lo sancionó en el año de 1786, está dirigido especialmente al establecimiento del sistema de hacienda de estas provincias, comprendiendo sin embargo muchas disposiciones de otro orden. Está dividido en artículos y comprende 306, en los cuales se hace referencia o se citan muchas disposiciones, ya insertas en la Recopilación de Indias, o ya vagantes, reclamadas con números desde el 1 hasta el 42, que forman una especie de apéndice en el que se copian literalmente todas las que no están insertas en la *Recopilación*.

Fuera de estos dos códigos, se expidieron por los reyes de España, durante su dominación en México, autos acordados por el concejo, y provisiones; y además se dictaron por los virreyes muchas providencias, llamadas “del superior gobierno”, y por la audiencia muchos autos acordados, que tenían en cierta manera fuerza de ley. De todas estas disposiciones no se ha formado una compilación que tenga el carácter y autoridad de un código, pero sí existe una *Recopilación* en dos tomos formada por los oidores Montemayor y Beleña, comprendiéndose el primero en cuatro secciones, de las que las dos primeras fueron obra de Montemayor y las dos segundas de Beleña, 1,277 disposiciones y providencias, y copiándose en el segundo 79 piezas entre pragmáticas, cédulas y bandos citados en el primero. Esta compilación no tiene más fuerza que la que le da la autenticidad de las resoluciones que comprende.

Entre éstas son dignas de mencionarse las *Ordenanzas de Minería*, que distribuidas en 19 títulos divididos en artículos comprenden todo lo relativo al fomento y gobierno de este importante ramo de la industria y comercio nacional. Fueron formadas por los Diputados del cuerpo de mineros y aprobadas por cédula de 22 de mayo de 1783; y aunque en parte derogadas por las leyes de 7 de octubre de 1823 y 20 de mayo de 1826, rigen en todo lo demás concerniente a este objeto.

La revolución de España de 1808 dio ocasión a las cortes extraordinarias de Cádiz en 1811, que disueltas en 1814 fueron restablecidas en 1820; las leyes que expidieron —desde la fecha de su instalación

hasta el 27 de septiembre de 1821, cuando quedó consumada la independencia de México—, formaron también parte de su legislación. Más extendida la colección de estos decretos en seis tomos, y siendo la mayor parte de ellos puramente locales para España, se hizo el año de 1829 una segregación de los decretos que podían regir en la República, quedando la colección reducida a un solo tomo, en cuyo prólogo se protesta que la inserción en él de algunas leyes no envuelve en manera alguna la declaración auténtica de su valor, que sólo pueden dar los cuerpos legislativos.

En el año de 1821, se emancipó México de su antigua metrópoli. No quedaron por esto derogadas las leyes que hasta entonces habían arreglado los derechos y acciones de sus individuos, porque no siendo dado subrogarlas nuevas en el acto, habría sido un absurdo destruir las que existían; pero sí se formó un cuerpo soberano en quien residiese el poder de dictar las leyes necesarias para el nuevo orden de cosas que la independencia establecía.

Así es que el 28 de septiembre de 1821 se instaló en México el primer cuerpo legislativo nacional con el nombre de “soberana junta provisional gubernativa”, encargada, por los artículos 24 del Plan de Iguala y 14 de los Tratados de Córdoba, de dictar las leyes más urgentes y necesarias, como lo verificó hasta el 24 de febrero del año siguiente de 1822, cuando se instaló el primer Congreso nacional, compuesto de Diputados nombrados para dar la Constitución y las leyes convenientes. Disuelto este cuerpo el 31 de octubre del mismo año en virtud de un decreto de Iturbide, que fungía como emperador, fue subrogado por una junta creada en virtud del mismo con el nombre de “instituyente”, y compuesta de dos individuos por cada una de las provincias que componían el imperio y tomados de entre los Diputados que las representaban en el Congreso disuelto. La junta comenzó sus sesiones el 2 de noviembre de 1822 y tuvo la última el 6 de marzo del año siguiente. Había estallado la revolución llamada de Casa Mata por la que se pretendía el restablecimiento del nuevo Congreso que fue llamado de nuevo por el emperador, y aunque comenzó el nuevo periodo de sus sesiones el día 7 del mismo marzo, no se declaró con número de vocales competente para legislar hasta 22 días después, a cuya fecha Itur-

bide había evacuado la capital y la ocupaban las tropas del ejército llamado “libertador”.

Verificada la reinstalación del Congreso, se hizo en la nación general la opinión de que no fuese él el que diese la Constitución, sino que se convocase otro para ese objeto, como en efecto se verificó, instalándose el Congreso constituyente el 5 de noviembre de 1823, que el 31 de enero de 1824 sancionó el Acta Constitutiva en la que se adoptó la forma de un gobierno federativo, por el que las provincias fueron declaradas estados soberanos, en los que fueron instalándose sucesivamente las respectivas legislaturas que debían darles sus constituciones y leyes particulares.

El Congreso General Constituyente cerró sus sesiones el 24 de diciembre del mismo año, y el 1 de enero del siguiente se instalaron las cámaras de Senadores y Diputados, que debían formar el primer Congreso Constitucional de la Unión en el bienio de 1825 y 1826, sucediéndose bienalmente el segundo, tercero y cuarto Congreso Constitucional.

Estas circunstancias, que se notaban cuando México aún era gobernado desde Madrid, hacen que un mismo punto se encuentre decidido a veces por posiciones contrarias, por lo que fue necesario señalar el orden gradual que debía seguirse en la observancia de las leyes, y es lo que hace la ley I^a del título 1 del libro 2 de la *Recopilación de Indias* y la I^a de Toro.

Para el año de 1830, todavíase dirimían juicios con leyes antiguas:

Con arreglo a lo que éstas determinan y al estado de independencia en que felizmente se halla la nación, los asuntos que conciernan a la Federación o a los individuos sujetos inmediatamente a los poderes supremos, como son los habitantes del distrito y territorios, deberán decidirse: 1^o Por las disposiciones de los congresos mexicanos; 2^o Por las de las cortes de España; 3^o Por las últimas cédulas y órdenes posteriores a la edición de la *Novísima Recopilación*; 4^o Por la *Ordenanza de Intendentes*; 5^o Por la *Recopilación de Indias*; 6^o Por la *Novísima Recopilación* en lo que sea anterior a los dos últimos, pues siendo posterior, deberá seguirse con preferencia; 7^o Por las del *Fuero Real* y 8^o por las de

Las Siete Partidas, sin que a falta de leyes patrias se pueda apelar al derecho romano a las opiniones de los intérpretes.

En los estados deberá estarse primeramente a lo dispuesto por sus respectivas legislaturas; en defecto de resolución de éstas en el asunto que se trata, se ocurrirá a la de los Congresos mexicanos primero y segundo, sin que se pueda echar mano de las de los constitucionales, pues sus disposiciones no pueden tener ninguna fuerza con respecto a los estados, sino en aquellos objetos, en que pueden legislar toda la República, después se ocurrirá a las de las cortes de España, y se seguirá el mismo orden que hemos indicado ya.

X

EL MUNICIPIO EN LAS CONSTITUCIONES DE MÉXICO

La *Constitución de la Monarquía Española*, promulgada en Cádiz en 1812, expresaba que para el gobierno interior de los pueblos había ayuntamientos, compuestos del alcalde o alcaldes, los regidores y el procurador síndico, y presididos por el jefe político, donde lo hubiere, y en su defecto por el alcalde o el primer nombrado entre éstos, si hubiere dos.

Se pondrían ayuntamientos en los pueblos “en que convenga le haya, no pudiendo dejar de haberle en los que por sí o con su comarca lleguen a mil almas, y también se les señalará término correspondiente”.

Las leyes determinarán el número de individuos de cada clase de que han de componerse los ayuntamientos de los pueblos con respecto a su vecindario. Los alcaldes, regidores y procuradores síndicos se nombrarán por elección en los pueblos, cesando los regidores y demás que sirvan oficios perpetuos en los ayuntamientos, cualquiera que sea su título y denominación. Todos los años en el mes de diciembre se reunirán los ciudadanos de cada pueblo para elegir, a pluralidad de votos con proporción a su vecindario, determinado número de electores, que residan en el mismo pueblo y estén en el ejercicio de los derechos de ciudadano. Los electores nombrarán en el mismo mes a pluralidad absoluta de votos el alcalde o alcaldes, regidores, y procurador o procuradores

síndicos, para que entren a ejercer sus cargos el primer día de enero del siguiente año.

Los alcaldes se mudarán todos los años, los regidores por mitad cada año y lo mismo los procuradores síndicos donde haya dos: si hubiere sólo uno, se mudará todos los años. El que hubiere ejercido cualquiera de estos cargos, no podrá volver a ser elegido para ninguno de ellos sin que pasen por lo menos dos años, donde el vecindario lo permita. Para ser alcalde, regidor o procurador síndico, además de ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, se requiere ser mayor de 25 años, con cinco a lo menos de vecindad y residencia en el pueblo. Las leyes determinarán las demás calidades que han de tener estos empleados.

No podrá ser alcalde, regidor ni procurador síndico ningún empleado público de nombramiento del rey que esté en ejercicio, no entendiéndose comprendidos en esta regla los que sirvan en las milicias nacionales. Todos los empleos municipales referidos serán carga concejil, de que nadie podrá excusarse sin causa legal. Habrá un secretario en todo ayuntamiento, elegido por éste a pluralidad absoluta de votos y dotado de los fondos del común.

Estará a cargo de los ayuntamientos:

- Primero: la policía de salubridad y comodidad.
- Segundo: auxiliar al alcalde en todo lo que pertenezca a la seguridad de las personas y bienes de los vecinos, y a la conservación del orden público.
- Tercero: la administración e inversión de los caudales de propios y arbitrios conforme a las leyes y reglamentos, con el cargo de nombrar depositario bajo responsabilidad de los que le nombran.
- Cuarto: hacer el repartimiento y recaudación de las contribuciones, y remitirlas a la tesorería respectiva.
- Quinto: cuidar de todas las escuelas de primeras letras, y de los demás establecimientos de educación que se paguen de los fondos del común.
- Sexto: cuidar de los hospitales, hospicios, casas de expósitos y demás establecimientos de beneficencia, bajo las reglas que se prescriban.
- Séptimo: cuidar de la construcción y reparación de los caminos, calzadas, puentes y cárceles, de los montes y plantíos del común, y de todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato.
- Octavo: formar las ordenanzas municipales del pueblo, y presentarlas a las Cortes para su aprobación por medio de la diputación provincial, que las acompañará con su informe.

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

Si se ofrecieren obras u otros objetos de utilidad común, y por no ser suficientes los caudales de propios fuere necesario recurrir a arbitrios, no podrán imponerse éstos, sino obteniendo por medio de la diputación provincial la aprobación de las Cortes. En el caso de ser urgente la obra u objeto a que se destinen, podrán los ayuntamientos usar interinamente de ellos con el consentimiento de la misma diputación, mientras recae la resolución de las cortes. Estos arbitrios se administrarán en todo como los caudales de propios.

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

Tocará a estas diputaciones:

- Primero: intervenir y aprobar el repartimiento hecho a los pueblos de las contribuciones que hubieren cabido a la provincia. [...]
- Tercero: cuidar de que se establezcan ayuntamientos donde corresponda los haya, conforme a lo prevenido en el artículo 310.

Todos los individuos de los ayuntamientos y de las diputaciones de provincia, al entrar en el ejercicio de sus funciones, prestarán juramento, aquéllos en manos del jefe político, donde le hubiere, o en su defecto, del alcalde que fuere primer nombrado, y éstos en las del jefe superior de la provincia, de guardar la Constitución política de la monarquía española, observar las leyes, ser fieles al rey y cumplir religiosamente las obligaciones de su cargo.

La Constitución de 1824 no contiene un apartado específico para los municipios, habiéndose concretado exclusivamente a señalar la división de poderes de los gobiernos estatales y la libertad para expedir sus propias constituciones en las que se consignarían las divisiones estatales y facultades de sus autoridades sin perder de vista el antecedente de la Constitución de Cádiz.

Artículo 157. El gobierno de cada Estado se dividirá para su ejercicio en los tres poderes, Legislativo, Ejecutivo y Judicial; y nunca podrán unirse dos o más de ellos en una corporación o persona, ni el legislativo depositarse en un solo individuo.

Las siete leyes constitucionales de 1836

Ya se dijo que obedecen a un sistema de política centralista. No obstante, en ellas figura por primera vez el municipio. He aquí cinco artículos:

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

Artículo 23. Los ayuntamientos se elegirán popularmente en los términos que arreglará una ley. El número de alcaldes, regidores y síndicos se fijará por las juntas departamentales respectivas, de acuerdo con el gobernador, sin que puedan exceder: los primeros de seis, los segundos de 12 y los últimos de dos.

Artículo 24. Para ser individuo del ayuntamiento se necesita:

- I. Ser ciudadano mexicano en el ejercicio de sus derechos.
- II. Vecino del mismo pueblo.
- III. Mayor de 25 años.
- IV. Tener un capital, físico o moral, que le produzca por lo menos 500 pesos anuales.

Artículo 25. Estará a cargo de los ayuntamientos: la policía, de salubridad y comodidad, cuidar de las cárceles, de los hospitales y casas de beneficencia, que no sean de fundación particular, de las escuelas de primera enseñanza que se paguen de los fondos del común, de la construcción y reparación de puentes, calzadas y caminos, y de la recaudación e inversión de los propios y arbitrios, promover el adelantamiento de la agricultura, industria y comercio, y auxiliar a los alcaldes en la

conservación de la tranquilidad y el orden público en su vecindario, todo con absoluta sujeción a las leyes y reglamentos.

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

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (1857)

Artículo 31. Es obligación de todo mexicano:

- I. Defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de su patria.
- II. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y municipio en que reside, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Artículo 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.

Artículo 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.

Uno de los aspectos más controvertidos de la Constitución de 1857 es su intención de que el Poder Legislativo mantuviera un excesivo control de la vida nacional. Este artículo pone de manifiesto esta situa-

ción, otorgando al Congreso federal la facultad de intervenir en cuestiones regionales. Pero un aspecto muy importante es que se aprecia ya la intención de asignar los recursos a los municipios de forma centralizada, aunque con el objeto de cubrir sus necesidades.

Respecto al papel del municipio en la Constitución de 1917, se tratará en el tema correspondiente a las reformas efectuadas por los constituyentes de Querétaro.

Marco municipal en la Constitución de 1917 y sus reformas

SUMARIO

I. Reformas al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; II. Reformas del 3 de febrero de 1983 al artículo 115 constitucional; III. La reforma constitucional del 23 de diciembre de 1999 al artículo 115; IV. Artículos de la Constitución federal que se relacionan con el municipio; V. Leyes federales que se relacionan con el municipio.

I

REFORMAS AL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Antes de hablar de reforma, es necesario conocer el texto originario de la Constitución de 1917, el cual fue enviado por Venustiano Carranza y recibido por el Congreso el 6 de diciembre de 1916, cuya primera lectura se efectuó el 20 de enero de 1917 y la segunda el día 25 del mismo mes y año; es necesario destacar que se aprobó por unanimidad de los congresistas; el texto es el siguiente:

Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como

base de su división territorial, y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

- I. Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.
- II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a sus necesidades.
- III. Los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales. El Ejecutivo federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente. Los gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su encargo más de cuatro años.

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

El número de representantes de las legislaturas de los estados será proporcional al de habitantes de cada uno, pero, en todo caso, el número de representantes de una legislatura local no podrá ser menor de 15 Diputados propietarios.

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

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

La *primera reforma* fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de agosto de 1928; mediante ella se reformó el párrafo cuarto de la fracción III, para quedar como sigue:

El número de representantes en las legislaturas de los estados será proporcional al de habitantes de cada uno: pero en todo caso no podrá ser menor de siete diputados en los estados cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil, y de 11 en los estados cuya población sea superior a ésta.

Debe señalarse que el texto del artículo 115 constitucional incluye, dentro de su estructura, cierta normatividad respecto a los gobernadores de los estados, Diputados locales y el municipio.

La reforma tendió a disminuir el número de Diputados de las legislaturas locales para hacerlo proporcional respecto al número de representados.

La *segunda reforma* se publicó en el *Diario Oficial* del 29 de abril de 1933; mediante ella se reforman y adicionan los incisos a) y b) y cinco párrafos para quedar bajo el texto siguiente:

I. 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[...]

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato.

Las personas que por elección indirecta o por 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 elegidas para el periodo inmediato.

Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser elegidos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser elegidos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

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

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

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

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

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

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

Nunca podrán ser elegidos para el periodo inmediato:

El gobernador sustituto constitucional o el designado para concluir el periodo en caso de falta absoluta del constitucional aun cuando tenga distinta denominación.

El gobernador interino, el provisional o el ciudadano, que, bajo cualquier denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñen el cargo en los dos últimos años del periodo. Sólo podrá ser gobernador constitucional de un estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección.

El número de representantes en las legislaturas de los estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrán ser menos de siete Diputados en los estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes, de nueve en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil, y de 11 en los estados cuya población sea superior a esta última cifra.

Los Diputados a las legislaturas de los estados no podrán ser reelegidos para el periodo inmediato. Los Diputados suplentes podrán ser elegidos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los Diputados propietarios no podrán ser elegidos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

Se agregó un segundo párrafo a la fracción I y se fijaron normas para la elección de presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos. El punto fundamental de la reforma fue evitar la reelec-

ción inmediata, no sólo del presidente municipal sino de las autoridades del ayuntamiento.

Por otra parte, si bien no se permite la reelección inmediata, sí se puede realizar pasado un periodo de gobierno.

Un aspecto sobresaliente de la segunda reforma fue establecer la prohibición de la reelección de los gobernadores de los estados, electos popularmente, bajo forma ordinaria o extraordinaria, además de que se prohibió la reelección para un periodo inmediato a quienes ocuparan el cargo mediante sustitución constitucional, por interinato, provisional o mediante encargo del despacho.

Se estableció la prohibición para que los Diputados de las legislaturas locales pudieran reelegirse para el periodo inmediato.

La *tercera reforma* se publicó en el *Diario Oficial* del 8 de enero de 1943, en la cual se reforma el párrafo tercero de la fracción III para quedar como sigue:

c) Los gobernadores de los estados durarán en su encargo seis años.

Se amplió el periodo de ejercicio de los gobernadores constitucionales de los estados, de cuatro a seis años.

La *cuarta reforma* fue publicada en el *Diario Oficial* del 12 de febrero de 1947; mediante ella se adiciona con un párrafo segundo la fracción I, pasando el anterior a ser párrafo tercero, para quedar como sigue:

En las elecciones municipales participarán las mujeres, en igualdad de condiciones que los varones, con el derecho de votar y ser votadas.

La *quinta reforma* fue publicada en el *Diario Oficial* del 17 de octubre de 1953; mediante ella se deroga el segundo párrafo de la fracción I y se reforma el tercer párrafo, pasando a ser segundo párrafo de la misma fracción.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos del ayuntamiento electos popularmente por elección directa no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las fun-

ciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

La *sexta reforma* se publicó en el *Diario Oficial* del 6 de febrero de 1976, mediante la cual se adicionan las fracciones IV y V para quedar como sigue:

Los estados y municipios en el ámbito de sus competencias expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo III del artículo 27 de esta Constitución, en lo que refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la ley federal de la materia; y

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

La *séptima reforma* se publicó en el *Diario Oficial* del 6 de diciembre de 1977, mediante la cual se adiciona la fracción III con un último párrafo para quedar como sigue:

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 siguientes bases:

De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las Entidades Federativas se introducirá el sistema de Diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población sea de 300 mil o más habitantes.

La *novena reforma* se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 17 de marzo de 1987; con ella se derogan las fracciones IX y X del artículo 115 para quedar como sigue:

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.

La *décima primera reforma*²⁵ fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de agosto de 2001; con ella se agrega un último párrafo a la fracción III para quedar como sigue:

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

II

REFORMAS DEL 3 DE FEBRERO DE 1983 AL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL

La reforma del 3 de febrero de 1983 es un intento que, en la descentralización de la vida nacional, ejerció el presidente de la República Miguel de la Madrid Hurtado para poder darle a la administración municipal un mayor ámbito de competencias.

Para entender en su aspecto central esta reforma, es necesario ocurrir a la minuta de iniciativa que giró el presidente y en cuya exposición de motivos se destacan las siguientes ideas que desentrañan el sentido toral de la reforma:

CC. Secretarios de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión.

Presente.

²⁵Ya que la octava y la décima corresponden a las reformas estructurales de 1983 y de 1999.

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

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

Fue base política de la Conquista desde la fundación del ayuntamiento de la Villa Rica de la Veracruz en el año de 1519.

El municipio indígena compartió con el español, de profundas raíces romanas y visigóticas, la prolongada época colonial; existió en las etapas de la Independencia y de la Reforma; perduró, aunque desvirtuado por las negativas actuaciones del prefecto o jefe político, durante el régimen porfiriano; y devino como decisión fundamental del pueblo mexicano en el municipio libre en la Constitución de 1917.

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

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

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

Es evidente que nuestra práctica política dio al federalismo una dinámica centralizadora que permitió durante una larga fase histórica multiplicar la riqueza, acelerar el crecimiento económico y el desarrollo social, y crear centros productivos modernos. Pero hoy sabemos bien que esta tendencia ha superado ya sus posibilidades, de tal manera que la centralización se ha convertido en una grave limitante para la realización de nuestro proyecto nacional.

La descentralización exige un proceso decidido y profundo, aunque gradual, ordenado y eficaz, de la revisión de competencias constitucionales entre Federación, estados y municipios: proceso que deberá analizar las facultades y atribuciones actuales de las autoridades federales, y de las autoridades locales y municipales, para determinar cuáles pueden redistribuirse para un mejor equilibrio entre las tres instancias del gobierno constitucional.

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

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

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

Por todo ello, el fortalecimiento municipal no sólo es de considerarse como el camino para mejorar las condiciones de vida de los municipios poco desarrollados, sino también para resolver simultáneamente los cada vez más grandes problemas que enfrentan las concentraciones urbano-industriales. El fortalecimiento municipal no es una cuestión meramente municipal sino nacional, en toda la extensión del vocablo. A este respecto, ha sido una verdad reiteradamente sustentada en todos los rincones de nuestro territorio que el municipio, aun cuando teóricamente constituye una fórmula de descentralización, en nuestra realidad lo es más en el sentido administrativo que en el político, por lo que como meta inmediata de la vigorización de nuestro federalismo, nos planteamos la revisión de las estructuras diseñadas al amparo de la Constitución vigente, a fin de instrumentar un proceso de cambio que haga efectiva,

en el federalismo, la célula municipal tanto en autonomía económica como política.

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

En sí, esta tarea exigió un punto de equilibrio político y constitucional, al cual llegamos después de numerosos análisis y estudios, pues siendo nuestra estructura política de naturaleza federal, debemos respetar la esencia de nuestras instituciones plasmadas en los principios de libertad y autodeterminación de las Entidades Federativas, sin invadir o lesionar aquellas facultades que por virtud del Pacto Federal y de acuerdo con nuestra forma republicana se encuentran conferidas a los estados en los artículos 40, 41 y 124 de nuestra Carta Magna.

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

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

Nuestro objetivo es vigorizar la decisión fundamental del pueblo sobre el municipio libre, estableciendo dentro del marco conceptual de la Constitución General de la República, aquellas normas básicas que puedan servir de cimientos a las unidades sociopolíticas municipales para que, al fortalecer su desarrollo, se subraye el desenvolvimiento

regional, se arraigue a los ciudadanos en sus territorios naturales y se evite la constante emigración del campo hacia las grandes ciudades y a la capital de la República, no sólo con el propósito de redistribuir la riqueza nacional en las múltiples y variadas regiones del país, sino para ubicar las decisiones de gobierno en las células políticas a las que lógicamente deben corresponder, es decir, a los ayuntamientos como órganos representativos de los municipios libres.

Así, en la fracción III se definen como servicios públicos municipales: los de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, estableciendo que podrán proporcionarse con el concurso de los estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, teniendo además dicha característica de servicios públicos aquellos otros que se fijen por las legislaturas locales en atención a las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como a su capacidad administrativa y financiera.

En el entendido de que esta problemática no ha sido privativa de nuestra nación, acudimos a las experiencias de otras latitudes, recogiendo por sus reconocidos resultados positivos el derecho de los municipios de una misma entidad de coordinarse y asociarse para la eficaz prestación de sus servicios públicos con la sola sujeción a las leyes de la materia.

La materia de esta reforma que importa destacar se sustenta en los siguientes puntos esenciales:

- a) Las legislaturas locales podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, en los casos que la ley local lo prevenga. Asimismo, se les confieren facultades para designar a los concejos municipales que concluirán los periodos respectivos.
- b) Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y podrán celebrar convenios con el estado, a fin de que éste asuma algunas de las funciones relacionadas con la administración de sus contribuciones.
- c) Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir los bandos de policía y buen gobierno y disposiciones administrativas de observancia general.

d) Intervención de los municipios, con el concurso de los estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, en la prestación de los servicios públicos de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito.

e) Derecho de los municipios a percibir contribuciones sobre propiedad inmobiliaria, participaciones federales e ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

El texto anterior del citado artículo 115 de la Constitución Federal, en la parte que aquí interesa, dice:

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

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

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo 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 periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

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

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

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

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

V. Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

Conforme al texto del artículo 115 multicitado, vigente al emitirse el decreto reclamado, puede considerarse que su estructura está integrada por disposiciones divididas en tres aspectos fundamentales: las que regulan las relaciones Federación-municipios, las que regulan las relaciones Estado-municipios y las que regulan atribuciones exclusivas de los municipios.

En cuanto a la relación Estado-municipio, el artículo 115 establece tajantemente que los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular. Como base de su división territorial y de su organización administrativa existe el municipio libre bajo las siguientes reglas:

- a) En la fracción I se señala la exigencia de las dos terceras partes de los integrantes de una legislatura local para suspender los ayuntamientos, declarar su desaparición y suspender o revocar el mandato a alguno de sus

miembros, por alguna causa grave prevista en la ley local, siempre y cuando a sus miembros se les haya respetado la garantía de audiencia.

b) La fracción I menciona la posibilidad de que la legislatura estatal realice una función de elección cuando haya desaparecido un ayuntamiento, ante la renuncia o falta de sus miembros, o bien por la imposibilidad de celebrarse nuevas elecciones, para lo cual designará entre los vecinos a los concejos municipales para concluir el periodo correspondiente.

c) La fracción III contempla la situación del concurso de los estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, para la prestación de los servicios públicos municipales, y los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

d) En la fracción IV se estipula que las legislaturas locales serán el órgano encargado de las leyes de ingresos de los ayuntamientos y de revisar sus cuentas públicas.

e) La obligatoriedad para que las leyes de los estados introduzcan el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios se encuentra prevista en la fracción VIII.

f) El último párrafo del artículo se refiere a que las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores se regirán por la legislación estatal que se expida con base en el artículo 123 de la Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.

Por último, se incluyen como facultades propias del municipio, las contenidas en:

a) La fracción I, la cual menciona que cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa sin intermediario alguno entre éste y el Gobierno del Estado.

b) La fracción II, que destaca la personalidad jurídica y el patrimonio del municipio.

c) La fracción III, que contempla la facultad reglamentaria del municipio, así como la potestad de asociación con otros municipios, para que dentro del marco de la coordinación se realice una eficaz prestación de servicios.

d) La fracción IV consigna la administración libre de la hacienda municipal, constituida con los ingresos que las legislaturas establezcan, sobre todo considerando como base la propiedad inmobiliaria. Se incluye la posibilidad de que los municipios puedan celebrar convenios con el estado para que éste se haga cargo de alguna de las funciones relacionadas con la administración fiscal.

e) La fracción VIII, que se refiere a la competencia municipal en materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano y ecología.

Ahora bien, una de las finalidades del municipio es el manejo de los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una circunscripción territorial para posibilitar una gestión más eficaz de los servicios públicos. También implica una descentralización política que organiza una entidad autónoma hasta cierto límite y en atención a ciertas necesidades, bajo un régimen jurídico especial que comprende: un núcleo de población agrupado en familias, una porción determinada del territorio nacional y también determinadas necesidades colectivas relacionadas con el gobierno de la ciudad y con exclusión de lo que corresponde a otros entes.

El municipio, como ente autárquico territorial, se entiende a partir de las propias características de los entes autárquicos; éstas son: personalidad jurídica de derecho público, una creación de la ley, la finalidad a perseguir y la existencia de un vínculo de dependencia o relación jerárquica con un poder central.

El municipio, como poder, se explica a partir de su inclusión en los textos normativos como instancia de poder, a la que el ordenamiento atribuye un conjunto de facultades a ejercer. El municipio como nivel de gobierno se entiende como el nivel primario de la organización estatal.

De acuerdo con lo anterior, es posible determinar que el precepto fundamental citado establece los elementos en que se sustenta el principio de libertad municipal introducido mediante la reforma de 1983; contenido del texto constitucional vigente y su clasificación y la naturaleza propia de la figura del municipio.

Así pues desde el 3 de febrero de 1983, el texto constitucional del artículo 115 fue el siguiente:

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

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

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato; las personas que por elección indirecta, o por 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 electas para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio.

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

En caso de declarar desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediera que entraran en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos a los concejos municipales que concluirán; si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

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

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

Los municipios, con el concurso de los estados cuando así fuese necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a) Agua potable y alcantarillado;
- b) Alumbrado público;
- c) Limpia;
- d) Mercados y centrales de abasto;
- e) Panteones;
- f) Rastro;
- g) Calles, parques y jardines, y
- h) Seguridad pública y tránsito.

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

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

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

Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. Los municipios podrán celebrar convenios con el estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazas que anualmente se determinen por las legislaturas de los estados.

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

Las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas.

Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o mo-

rales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes de dominio público de la Federación, de los estados o de los municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

Las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas.

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

Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formalizar, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

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

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

VIII. Los gobernadores de los estados no podrán durar en su cargo más de seis años. La elección de los gobernadores de los estados y de las legislaturas locales será directa y en los términos en que dispongan las leyes electorales respectivas. Los gobernadores de los estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aun con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho.

Nunca podrán ser electos para el periodo inmediato:

El gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el periodo en caso de falta absoluta del constitucional, aun cuando tengan distinta denominación.

El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquier denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo de los dos últimos años del periodo.

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

El número de representantes en las legislaturas de los estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete Diputados en los estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes; de nueve en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil habitantes, y de 11 en los estados cuya población sea superior a esta última cifra.

Los Diputados a las legislaturas de los estados no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los Diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los Diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las Entidades Federativas, se introducirá el sistema de Diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos en todos los municipios.

Las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. Los municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere.

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

X. Los estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior.

Transitorios

Artículo primero. El presente decreto entrará en vigor al siguiente día de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

Artículo segundo. El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, en el plazo de un año computado a partir de la vigencia de este decreto, procederán a reformar y adicionar las leyes federales así como las constituciones y leyes locales, respectivamente, para proveer al debido cumplimiento de las bases que se contienen en el mismo. Las contribuciones locales y las participaciones a las que se refieren los incisos a) al c) de la fracción IV, se percibirán por los municipios a partir del 1 de enero de 1984.

Hemos observado que la reforma que ahora se comenta es la primera que otorgó verdaderas facultades para que los municipios pudieran desarrollarse. Sin embargo, esto no sucedió, ni ha podido concretarse por deficiencias presupuestales que hacen imposible que los ayuntamientos cumplan con todas sus facultades.

III

LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL 23 DE DICIEMBRE DE 1999 AL ARTÍCULO 115

Tuvieron que pasar 16 años para que el municipio tuviera otra reforma estructural a través de la modificación del artículo 115; y esto se originó por la gran riqueza que en materia de reglamentos municipales se tenía en el país. Para los estudiosos del tema municipal es importante este periodo en el que el municipio tuvo un cambio constante.

Aun cuando el presidente de la República Ernesto Zedillo Ponce de León había llegado a concretar cambios importantes en la economía

nacional y ya en periodo de consolidación comercial, el Tratado de Libre Comercio celebrado con Estados Unidos y Canadá, la situación mundial le urgía a México un cambio estructural que permitiera el desarrollo de los gobiernos locales.

Fueron los partidos políticos nacionales los que impulsaron la reforma municipal, quitándole al presidente Zedillo la oportunidad histórica de generar el cambio local en nuestra República.

Con la existencia en ese tiempo de 2,419 municipios²⁶ que aspiraban a ser un nivel de gobierno con mayor libertad y autonomía, el Congreso de la República, así como el presidente del Ejecutivo no tuvieron reparo en considerar lo siguiente:

1. Reconocer el ayuntamiento como espacio de gobierno y quitarle las limitaciones que lo convertían en un apéndice de la administración estatal.
2. Eliminar las figuras paralelas, cuya práctica violaba constantemente la prohibición de existencia de autoridades intermedias entre los gobiernos del estado y los ayuntamientos.
3. Fortalecer el ámbito de competencia municipal, delimitando el objeto y los alcances de las leyes estatales que versan sobre cuestiones municipales. En este sentido, se estima que la competencia municipal se nutre de lo señalado en la Constitución Federal, pero ahora con precisiones del orden estatal.
4. Indicar la obligación de Congresos estatales y regidores municipales de establecer los medios de impugnación y los órganos correspondientes para dirimir las controversias entre los particulares y la Administración Pública Municipal.
5. En su libertad reglamentaria, el municipio tendrá que tomar en cuenta las formas y procedimientos de participación ciudadana y vecinal.
6. Ampliar y garantizar leyes de ingresos municipales en las que anualmente las legislaturas estatales fijan las tasas, cuotas y tarifas a propuesta del ayuntamiento interesado y respecto de las contribuciones de mejores impuestos y derechos, entre otras cosas.

²⁶Actualmente tenemos 2,430.

En resumen, podemos decir que la reforma tiene un punto central: otorgar al ayuntamiento la calidad de gobernador del municipio, permitiéndole el ejercicio de manera exclusiva de las competencias que le otorga la Constitución.

Cuando se declaraba desaparecido el ayuntamiento, era común que se nombrara un concejo municipal para que ejerciera sus facultades. La reforma obliga a que los miembros que lo conformen tengan los mismos requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores; con esto se evitó que llegaran a gobernar personas ajenas al municipio.

Otra circunstancia importante que trajo consigo la reforma es el hecho de que la Constitución obliga a las legislaturas estatales a expedir leyes en materia municipal, las cuales establecerán:

- Las bases generales de la Administración Pública Municipal y del procedimiento administrativo, incluidos 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;
- 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 comprometan al municipio por un plazo mayor al periodo del ayuntamiento;
- 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;
- 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.

Por otro lado, la reforma amplía el catálogo de funciones y servicios, aumentando al de agua potable y alcantarillado, el de drenaje, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; al de limpia, su recolección, traslado, tratamiento y su disposición final; a los jardines, su equipamiento.

La coordinación y asociación de municipios es algo innovador que la reforma permite al expresar que 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. Asimismo, 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.

Algo que en la práctica se venía realizando, como era el hecho de que los gobiernos estatales se hacían cargo de las funciones de los municipios, se legalizó al establecerse la posibilidad de celebrar convenios para tal efecto, así como el que éste se hiciera cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de ciertas contribuciones.

Por otro lado, desde la publicación de la reforma, las leyes estatales ya no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones, ya que sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los estados o los municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por Entidades Paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Así también 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.

Por lo que respecta a las facultades y sólo en términos de las leyes federales y estatales, desde la reforma de 1999 los municipios deben: 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; autorizar,

controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones; participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia; intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquéllos afecten su ámbito territorial; celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

En el caso de la seguridad pública, la reforma establece que la policía preventiva municipal estará al mando del presidente municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquélla 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; también expresa que el Ejecutivo federal tendrá el mando de la fuerza pública en donde resida habitual o transitoriamente.

De modo tal que una vez que fue aprobada la reforma por las legislaturas de los estados y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de diciembre de 1999, el texto del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es el siguiente:

Artículo 115.

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

I. Cada municipio será *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 aquél y el Gobierno del Estado.*

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las fun-

ciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electos para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio.

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

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar 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 que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los estados designarán de entre los vecinos a los concejos municipales que concluirán los periodos respectivos; *estos concejos 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 comprometan 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 establecerán los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se susciten entre los municipios y el Gobierno del Estado, o entre aquéllos, con motivos 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 socioeconómicas 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. Asimismo, 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.

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

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. *Los municipios podrán celebrar convenios con el estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.*

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

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

Las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. *Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en 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 sean utilizados 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 los 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 regularización 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 aquéllos afecten su ámbito territorial;*
- 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. Aquélla 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 donde resida habitual o transitoriamente; y

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

Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución y sus disposiciones reglamentarias;

IX. Derogada, y

X. Derogada.²⁷

Cabe mencionar que a la fecha no se ha cumplido con lo que ordenaban los transitorios, que obligaban a los estados a la reforma de los dispositivos constitucionales relacionados con el municipio; esto es así por la ignorancia que se tiene en esta materia, ya que muchos gobiernos insisten en haber cumplido con esta reforma con la modificación en parte de sus leyes orgánicas municipales.

²⁷El texto reproducido entró en vigor en marzo del año 2000. Contiene las modificaciones realizadas en 1999 y ha sido aprobado por todas las legislaturas locales de los estados de la Federación para su cumplimiento y observancia. Las palabras que aparecen en cursivas corresponden con las modificaciones que se realizaron.

IV
ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL
QUE SE RELACIONAN CON EL MUNICIPIO

Es necesario explicar que la Constitución, aparte del artículo 115, tiene otros que contemplan el municipio, como son los siguientes;

- En materia de planeación democrática:
artículo 26.
- En materia de garantías individuales:
artículos del 1 al 29.
- En materia de salud y vivienda:
artículo 4, párrafos tercero y cuarto.
- En materia de educación:
artículo 3.
- En materia de Hacienda Pública:
artículo 15, fracción IV; artículo 73, fracción XXIX; artículo 177, fracción III.
- En materia de desarrollo urbano:
Párrafo tercero del artículo 27; artículo 15, fracción V; artículo 155, fracción VI; artículo 73, fracción XXIX-C.
- En materia de servicios públicos:
artículo 115, fracción III y X.
- En materia de trabajo:
artículo 123; artículo 115, fracción IX.
- En materia de cultos:
artículo 130.
- En materia de deberes ciudadanos:
artículo 31, fracción II, IV; artículo 36, fracción I.
- En materia de responsabilidad pública:
artículo 36, fracción V.

V

LEYES FEDERALES QUE SE RELACIONAN CON EL MUNICIPIO

Así también, existen diversas leyes y reglamentaciones federales que se relacionan con el municipio, como son:

- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- Ley de Adquisiciones y Obras Públicas
- Ley Aduanera
- Ley Agraria
- Ley de Aguas Nacionales
- Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos
- Ley General de Asentamientos Humanos
- Ley de Asociaciones Religiosas y de Culto Público
- Ley General de Bienes Nacionales
- Ley Federal de Caza
- Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos
- Ley de Coordinación Fiscal
- Ley Federal contra la Delincuencia Organizada
- Ley de la Desaparición de Poderes
- Ley para el Diálogo, la Reconciliación y la Paz Digna en Chiapas
- Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales
- Ley de Distritos del Desarrollo Rural
- Ley General de Educación
- Ley de Energía Eléctrica
- Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente
- Ley del Escudo, de la Bandera e Himno Nacionales
- Ley de Estímulo y Fomento al Deporte
- Ley de Expropiación
- Ley de Fomento Agropecuario
- Ley Federal para el Fomento a la Microindustria y la Actividad Artesanal
- Ley Forestal
- Ley del Impuesto al Valor Agregado
- Ley Especial sobre Producción y Servicios
- Ley Federal del Impuesto sobre Automóviles Nuevos
- Ley del Impuesto sobre la Tenencia o Uso de Vehículos
- Ley de Impuestos de Importación y Exportación
- Ley de Información, Estadística y Geografía
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

- Ley Federal de Juegos y Sorteos
- Reglamentación de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional
- Ley Federal del Mar
- Ley Minera
- Ley Federal de Monumentos y Zonas Arqueológicas y Artísticas
- Ley de Nacionalidad
- Ley de Navegación
- Ley de Pesca
- Ley de Planeación
- Ley General de Población
- Ley de Puertos
- Ley Reglamentaria de la fracción V del artículo 76 constitucional
- Ley de Partidos Políticos Nacionales como Entidades de Interés Público
- Reglamento del Tribunal Federal Electoral
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos
- Ley General de Salud
- Ley Federal de Sanidad Animal
- Ley Federal de Sanidad Vegetal
- Ley del Servicio Militar
- Ley del Servicio Público
- Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en la Materia Electoral
- Ley General de Sociedades Cooperativas
- Ley de Sociedades de Solidaridad Social
- Ley Federal de Turismo
- Ley de Vías Generales de Comunicaciones
- Ley Federal de Vivienda
- Ley sobre la Zona Exclusiva de Pesca de la Nación
- Ley de Presupuestos de Egresos de la Federación

La administración municipal del estado de Puebla

SUMARIO

I. El desarrollo del municipio en las constituciones poblanas; II. Marco actual del municipio en la Constitución vigente; III. Gobierno municipal; IV. La Administración Pública Municipal; V. Integración del cabildo municipal; VI. Personas que pueden o no ser electas para integrar el ayuntamiento; VII. Temporalidad del ayuntamiento; VIII. Suspensión o desaparición de los ayuntamientos; IX. Definiciones conceptuales; X. Cabildo; XI. Municipalidad y municipio; XII. Categorías políticas; XIII. De la competencia, facultades y obligaciones; XIV. La Administración Pública Municipal centralizada; XV. La planeación municipal; XVI. Facultades y obligaciones del ayuntamiento; XVII. Facultades y obligaciones del presidente municipal; XVIII. Facultades y obligaciones de los regidores; XIX. Facultades y obligaciones del síndico municipal; XX. Facultades y obligaciones del secretario del ayuntamiento; XXI. Facultades y obligaciones del tesorero municipal; XXII. Facultades y obligaciones del contralor municipal; XXIII. Limitaciones y obligaciones del ayuntamiento.

I
EL DESARROLLO DEL MUNICIPIO
EN LAS CONSTITUCIONES POBLANAS

Muchos son los antecedentes que tiene la historia constitucional poblana acerca del municipio y sus ayuntamientos. En la primera Constitución poblana, de 1825, se establecía lo siguiente:

De los ayuntamientos

Artículo 132. El gobierno municipal de los pueblos estará a cargo de ayuntamientos elegidos por los ciudadanos, vecinos y residentes en el distrito respectivo.

Artículo 133. Su número, organización y atribuciones serán objetos de una ley.

En la Constitución de 1861 se contenían los siguientes artículos:

De la división del territorio del estado y del gobierno interior o de los pueblos

Artículo 84. El gobierno económico de cada distrito estará a cargo de un ciudadano que se nombrará jefe político.

Artículo 85. Los jefes políticos serán nombrados directamente por el gobernador del estado y removidos cuando lo juzgue conveniente.

Artículo 86. Para ser jefe político se requiere ser ciudadano del estado en ejercicio de sus derechos y ser mayor de 25 años.

Artículo 87. Las atribuciones de los jefes políticos son:

I. Nombrar y remover con causa a los empleados de la jefatura de su cargo, dando cuenta al gobierno.

II. Visitar por lo menos una vez en su periodo, con los objetos que determinará una ley, el distrito que el pueblo ha puesto a su cuidado.

III. Presidir al ayuntamiento de la cabecera del distrito y a los de las municipalidades cuando se encontrare en ellas.

- IV. Cumplir y hacer cumplir los acuerdos legales de los ayuntamientos y suspender aquellos que fueren contrarios a las leyes.
- V. Cuidar escrupulosamente de la buena inversión de los fondos de los ayuntamientos.
- VI. Disponer de la guardia nacional y de la fuerza de seguridad conforme a la ley.
- VII. Mandar personalmente en campaña, previa la licencia del Ejecutivo, y sin ella en los casos apremiantes, que no admitan demora, la misma guardia nacional de sus distritos dentro de los términos de su mando.
- VIII. Conservar el orden y la tranquilidad en los pueblos de su distrito.
- IX. Velar sobre el más puntual cumplimiento de los bandos de policía.
- X. Visitar frecuentemente los establecimientos de beneficencia y remediar inmediatamente las faltas que en ellos advierta, dando cuenta al gobierno con las que no esté en sus facultades remediar.
- XI. Publicar las leyes luego que las reciban y vigilar sobre su observancia.
- XII. Excitar a los jueces de primera instancia y a los alcaldes para que administren pronta y cumplida justicia.

Artículo 88. Los jefes políticos en unión de los ayuntamientos procurarán fundar hospitales y hospicios de ambos sexos proponiendo al Ejecutivo para su aprobación, los arbitrios necesarios al establecimiento y subsistencia de esas obras de beneficencia pública.

Artículo 89. Las faltas temporales de los jefes políticos se cubrirán por los alcaldes de la cabecera en el orden de su nombramiento, si el gobierno no designare persona que lo sustituya.

Artículo 90. En todas las municipalidades habrá un ayuntamiento. En los demás pueblos de que ellas se forman habrá juntas municipales compuestas de un alcalde, un regidor y un síndico procurador que tendrán sus respectivos suplentes. Una ley posterior determinará el número de los miembros de los ayuntamientos de las municipalidades, y ella podrá aumentar el de los individuos de las juntas municipales.

Artículo 91. Los ayuntamientos, alcaldes y procuradores serán electos por el pueblo en segundo grado, conforme lo determine una ley, y renovados el 16 de septiembre de cada año por mitad, de manera que cada miembro dure dos años.

Artículo 92. Para ser miembro de ayuntamiento, alcalde o procurador, se necesita ser ciudadano del estado en ejercicio de sus derechos,

mayor de 25 años y vecino de la municipalidad o pueblo, con residencia de un año.

Artículo 93. No podrán ser miembros del ayuntamiento, alcaldes o procuradores, los empleados públicos, los ministros de los cultos y sus tesoreros.

Artículo 94. El servicio en el ayuntamiento, alcaldía o procuraduría se presta en beneficio del pueblo, y nadie puede eximirse de servir sino por causa legal y justificada, ante la autoridad que designe la ley.

Artículo 95. Las facultades y obligaciones de los ayuntamientos son:

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

II. Intervenir de la manera que lo disponga la ley y en la formación y recaudación de los impuestos que formen la Hacienda Pública.

III. Recaudar, previa la autorización del Ejecutivo, los impuestos municipales y los arbitrios de que habla la fracción anterior, invirtiéndolos en los objetos a que sean destinados.

IV. Iniciar a la asamblea general las leyes que juzgue oportunas.

V. Administrar los fondos municipales, los de las casas de beneficencia de sus respectivas localidades, excepto los de la capital que quedarán bajo la inspección inmediata del gobierno, y los de la educación primaria, ya por medio de sus miembros o por administradores que nombren.

VI. Cuidar de la salubridad pública, del orden, de las buenas costumbres y de la policía en todos sus ramos.

VII. Cuidar asimismo de todos los objetos de administración general y local que designen las leyes.

VIII. Nombrar y remover con causa a su secretario, tesorero o administrador y empleados de sus oficinas.

IX. Constituirse en jurado de hecho para enjuiciar por delitos o faltas oficiales a los procuradores de los pueblos, jueces de los tribunales correccionales, agentes del Ministerio Público y jueces de paz de la municipalidad.

Artículo 96. Las juntas municipales ejercerán las mismas atribuciones que los ayuntamientos, con excepción de la contenida en la fracción IV del artículo anterior.

Esta Constitución fue reformada el 12 de diciembre de 1880. En esas reformas porfirianas se establece lo siguiente:

Artículo 68. La administración de cada distrito estará a cargo de un funcionario que se denominará jefe político.

Artículo 69. Los jefes políticos serán nombrados por el gobernador del estado, conforme lo previene la fracción XVI del artículo 60.

Artículo 70. Para ser jefe político se requiere ser ciudadano del estado, en ejercicio de sus derechos, haber residido dos años en el mismo, ser mayor de 30 años y no ser ministro de algún culto.

Artículo 71. Las faltas temporales y absolutas de los jefes políticos, mientras el gobernador designa la persona que debe cubrir las, se suplirán por el presidente del ayuntamiento de la cabecera del distrito respectivo.

Artículo 72. Las atribuciones de los jefes políticos son:

I. Nombrar, y remover con causa, a los empleados de la jefatura de su cargo, dando cuenta al gobernador.

II. Resolver sobre las renunciaciones que de su encargo hagan dichos empleados.

III. Visitar los pueblos de su distrito cuando lo juzguen conveniente, previo permiso del Gobernador, o cuando se les ordene por el mismo.

IV. Cumplir y hacer cumplir los acuerdos y reglamentos que expidieren los ayuntamientos, suspendiendo los que fueren contrarios a las leyes, avisando al ayuntamiento respectivo de los que suspendan, dentro del término de tres días contados desde en que los reciban.

V. Cuidar escrupulosamente de la buena inversión de los fondos municipales.

VI. Disponer de la guardia nacional y las de seguridad de su distrito, conforme a la ley.

VII. Mandar personalmente en campaña la misma guardia nacional, previa la licencia del gobernador, y sin ella en casos urgentes.

VIII. Conservar el orden y la tranquilidad en los pueblos de su distrito.

IX. Imponer correccionalmente hasta cien pesos de multa, o hasta 15 días de reclusión, en los términos que señala la ley.

X. Visitar frecuentemente los establecimientos de beneficencia, y remediar desde luego las faltas que en ellos adviertan, dando cuenta al gobernador de las que no estén en sus facultades remediar.

XI. Publicar en las cabeceras de sus distritos las leyes y decretos luego que los reciban y hacerlos publicar por medio de los presidentes de los ayuntamientos y juntas auxiliares, en los demás pueblos de las respectivas demarcaciones.

XII. Vigilar sobre la exacta observancia de las leyes.

XIII. Llevar un registro de las fechas en que se publiquen las leyes y decretos en los pueblos de sus distritos.

XIV. Procurar, en unión de los ayuntamientos o juntas auxiliares, la fundación de hospitales y hospicios, proponiendo al Congreso los arbitrios necesarios al establecimiento y subsistencia de esa casa de beneficencia.

XV. Excitar a los jueces de primera instancia y a los de paz, para que administren pronta y cumplida justicia, e impartir auxilio a los tribunales y juzgados, en los términos que previene la fracción XI del artículo 60.

XVI. Recibir a los empleados de su nombramiento, procuradores de primera instancia, administradores de rentas, jueces de estado civil y encargados del registro público, la protesta de obediencia a las constituciones general de la República y particular del estado, y leyes que ambas emanen.

Artículo 73. En cada cabecera de municipalidad habrá una asamblea que se denominara ayuntamiento, y en las demás pueblos de que dicha municipalidad se forma habrá juntas auxiliares. Una ley determinará el número de los miembros de los ayuntamientos y juntas auxiliares, no pudiendo formarse aquéllos de menos de siete individuos, y éstas de menos de tres. La misma ley fijará la manera con que unos y otras deben ejercer sus funciones.

Artículo 74. Los ayuntamientos serán electos popularmente en elección indirecta en primer grado, por todo el municipio, y las juntas auxiliares, por sólo los respectivos pueblos; unas y otras corporaciones se renovarán totalmente el 1 de enero de cada año en la forma que determine la ley. Esta misma, señalará la manera de suplir las faltas temporales y absolutas de los miembros de los ayuntamientos y juntas auxiliares, así como la de resolver entre las renunciaciones que hagan de sus encargos.

Artículo 75. Si al terminar el periodo de algún ayuntamiento no se hubiere verificado la elección del que deba sucederlo, o se hubiere declarado nula, continuara aquél en el ejercicio de sus funciones hasta que se haga la nueva elección. Esta prevención se observará también respecto de las juntas auxiliares.

Artículo 76. Para ser miembro del ayuntamiento o junta auxiliar, se requiere ser ciudadano del estado, en ejercicio de sus derechos, mayor de 21 años y vecino de la municipalidad o pueblos respectivos.

Artículo 77. No podrán ser miembros de ayuntamiento o de junta auxiliar los funcionarios y empleados públicos, ni los ministros de cultos.

Artículo 78. El servicio en el ayuntamiento o junta auxiliar se presta gratuitamente en beneficio del pueblo y nadie puede eximirse de prestar ese servicio, sino por causa legal y justificada ante la autoridad que designe la ley.

Artículo 79. Los deberes y atribuciones de los ayuntamientos son:

- I. Acordar toda obra de utilidad pública local, y los arbitrios o fondos necesarios.
- II. Proponer al Congreso los impuestos necesarios para cubrir los gastos municipales.
- III. Remitir anualmente y con la debida oportunidad al gobernador del estado, para su revisión y aprobación, los presupuestos de gastos municipales para el año siguiente.
- IV. Recaudar las rentas o impuestos municipales, invirtiéndolos en los objetos a los que estén destinados.
- V. Administrar, por medio de sus miembros o de las personas que nombren, los fondos municipales, los de la educación primaria y los de las casas de beneficencia establecidas por los mismos ayuntamientos, o que el gobernador les encomendare.
- VI. Cuidar de la salubridad pública, del orden, de las buenas costumbres y de la policía en todos los ramos, formando los reglamentos respectivos por medio de los cuales podrán señalar como pena gubernativa, a los infractores, hasta 50 pesos de multa o hasta ocho días de reclusión.
- VII. Recurrir al gobernador siempre que, sin justo motivo, los jefes políticos no cumplan o suspendan sus acuerdos o reglamentos.
- VIII. Nombrar a los jueces de paz y a los agentes del Ministerio Público.
- IX. Nombrar, y remover con causa, a los empleados en los diversos ramos que les están encomendados.
- X. Recibir a sus miembros y a los funcionarios y empleados de su nombramiento la protesta de guardar, y en su caso hacer guardar, la Constitución Federal, la del estado y las leyes que de ambas emanen.
- XI. Resolver sobre las renunciaciones que de sus encargos hagan los funcionarios y empleados a que se refieren las fracciones VII y IX.
- XII. Formar su reglamento interior.
- XIII. Iniciar leyes al Congreso.

XIV. Intervenir en la exacción de los impuestos que forman la hacienda del estado, siempre que lo dispongan las leyes.

XV. Cuidar de todos los objetos de administración general y local, e intervenir en las elecciones populares, de la manera que designen las leyes.

XVI. Constituirse en jurado hasta declarar la culpabilidad por delitos oficiales y hasta declarar si ha o no ha lugar a proceder por delitos oficiales y hasta declarar si ha o no ha lugar a proceder por delitos comunes, en las acusaciones que se hagan contra sus miembros, los de las juntas auxiliares y los jueces de paz, reservándose a los jurados ordinarios el veredicto de culpabilidad por delitos comunes.

Artículo 80. Los presidentes de los ayuntamientos comunicarán oportunamente al jefe político del distrito los reglamentos y acuerdos que probaren las corporaciones que presidan.

Artículo 81. Los presidentes de los ayuntamientos de las municipalidades que no sean cabeceras de distrito cumplirán y harán cumplir los reglamentos y acuerdos de dichas corporaciones, sin perjuicio de que el jefe político use directamente de esa misma facultad cuando lo estime necesario.

Artículo 82. Las juntas auxiliares ejercerán, bajo la vigilancia de los ayuntamientos, las mismas atribuciones que éstos, menos las que se consignan en las fracciones VII, XIII y XVI del artículo 79; entendiéndose respecto de la I, que acordada alguna obra de utilidad pública y los arbitrios; y respecto de la II y III, que harán la remisión a que aquéllas se refieren, por conducto de los mismos ayuntamientos; y en cuanto a la VIII que sólo podrán nombrar a los jueces de paz de sus respectivos pueblos.

Siendo don Alfonso Cabrera gobernador constitucional de este estado libre y soberano de Puebla, en la Constitución de 1917 se establece un título séptimo con un capítulo único en referencia al municipio libre, del cual expresa:

Artículo 99. El territorio del estado para su administración política se divide en municipios.

La Ley Orgánica de Administración Interior del Estado fijará el minimum de la población, extensión, límites y demás requisitos para formarlos, para suprimir unos y para erigir otros. Su funcionamiento se sujetará a las bases establecidas en esta Constitución.

Artículo 100. Cada municipio será administrado por cada ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

Artículo 101. Los ayuntamientos tienen personalidad jurídica para todos los efectos legales.

Artículo 102. Los ayuntamientos, sin infringir las leyes de la Federación o del estado, tienen derecho de atender libremente de la manera que juzguen más eficaz, a todos los ramos de la Administración Pública del municipio sin excederse en los presupuestos.

Artículo 103. Los ayuntamientos renovarán cada año en los términos que disponga la ley.

Artículo 104. La ley reglamentaria municipal se sujetará a las bases siguientes:

I. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señale la legislatura del estado, y en todo caso serán las suficientes para atender sus necesidades.

II. Los ayuntamientos someterán a la aprobación de la legislatura por conducto del Ejecutivo, quien informará sus presupuestos de ingresos y de egresos y sus cuentas anuales y no podrán contratar empréstitos ni celebrar contratos que tengan una duración que exceda de un año, sin autorización del Ejecutivo.

III. El Ejecutivo federal y el Gobierno del Estado tendrán el mando de la policía y fuerza pública de los municipios donde residieren, habitual o transitoriamente. Las mismas, policía y fuerza pública del municipio auxiliarán a las fuerzas del estado y recíprocamente.

IV. En casos de graves trastornos del orden público, el gobernador del estado por sí o por medio de delegado que lo presente, podrá hacerse cargo de la fuerza pública existente en el municipio.

V. En caso de desarrollo de alguna epidemia, el gobernador del estado podrá hacerse cargo del ramo de salubridad pública municipal hasta que el peligro desaparezca.

VI. Los ayuntamientos están obligados a seguir los programas que en materia de instrucción pública establezcan las autoridades educativas del estado.

VII. En caso de falta continuada de los miembros de la asamblea, por el término que fije la ley, los municipios de que asistan procederán a llamar

a los suplentes a fin de que sea integrada y si todos han cesado de concurrir, el Ejecutivo del estado está facultado para llamar los referidos suplentes. Integrada así la asamblea, decretará la imposición de una multa de cien pesos a los que hayan faltado sin causa justificada y los consignará a la autoridad judicial correspondiente para que, previos los procedimientos legales, se les imponga como pena la suspensión de derechos políticos durante un año.

La propia asamblea dará cuenta al Ejecutivo de las faltas de los propietarios y suplentes y éste convocará a elecciones desde luego para cubrir los puestos que los faltistas hubieren dejado vacantes, excepto en el caso de que hayan de transcurrir menos de cuatro meses para que quede concluido su periodo, en el que esperará a la nueva elección.

VIII. En el caso de falta absoluta de ayuntamiento, el Ejecutivo nombrará una junta provisional de entre los vecinos del municipio, la cual regirá mientras se convoca a elecciones o termina el periodo si falta menos de cuatro meses para la conclusión de él.

IX. El presidente del ayuntamiento será electo por los regidores, de entre ellos mismos, y será el ejecutor de las resoluciones que no sean encomendadas a una comisión especial.

X. En las poblaciones de la Jurisdicción municipal distintas de la cabecera, la Autoridad local se ejercerá por medio de Cencejos Municipales o Juntas Auxiliares elegidas como lo determina la Ley Orgánica.

XI. El presidente del Ayuntamiento será electo por los Regidores, de entre ellos mismos, y será el ejecutor de las resoluciones que no sean encomendadas a una Comisión Especial.

XII. Los ayuntamientos atenderán la administración por medio de comisiones entre los cuales distribuirán los diversos ramos de aquélla.

XIII. El Ejecutivo podrá nombrar visitadores que observen la marcha de la administración y le den cuenta, para que dicte las disposiciones que juzgue necesarias de acuerdo con las leyes relativas.

XIV. Cuando a juicio del Congreso resulte, según los presupuestos o un informe del Ejecutivo, o que aparezca por otros medios de información, que un municipio no tiene los elementos necesarios para atender debidamente su administración, lo suprimirá el mismo Congreso anexándolo a otro u otros.

XV. El Ejecutivo nombrará visitadores especiales para las tesorerías municipales, los cuales revisarán los libros e informarán después al Ejecutivo para que éste excite a los ayuntamientos a recaudar los fondos públicos o bien corrija las deficiencias que se encuentren o se consignaren si hubiere algún delito en el manejo de fondos.

Esta Constitución en sus artículos transitorios prohibía, por el término de 10 años, la elección de individuos que hubieran participado en la usurpación huertista y obviamente en el asesinato de Madero y Pino Suárez.

A partir de esta Constitución, han existido en el estado decretos que la reforman. En 1984 se habló de la expedición de una nueva Constitución, lo que nunca sucedió.

II

MARCO ACTUAL DEL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCIÓN VIGENTE

En la actualidad, el marco constitucional del municipio en el estado de Puebla es el siguiente:

Artículo 3. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes del estado, en la forma y términos que establecen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la particular del estado.

La renovación de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y de los ayuntamientos se realizará por medio de elecciones periódicas, con la participación corresponsable de los ciudadanos y de los partidos políticos. El instrumento único de expresión de la voluntad popular es el voto universal, libre, secreto, directo e intransferible.

El Instituto Electoral del Estado podrá, mediante convenio con los ayuntamientos que así lo soliciten, coadyuvar en la elección de las autoridades municipales auxiliares, en términos de la legislación aplicable.

Artículo 4. Los partidos políticos con registro nacional o estatal participarán en las elecciones para Diputados por ambos principios, gobernador y miembros de ayuntamientos, con todos los derechos, obligaciones y prerrogativas que el código respectivo les señale.

Artículo 22. Son prerrogativas de los ciudadanos del estado:

I (...)

II (...)

III Reunirse pacíficamente para tratar y discutir los asuntos políticos del estado o de los municipios de éste.

Artículo 23. Son obligaciones de los ciudadanos del estado:

I. Inscribirse en el padrón municipal.

Artículo 37. No pueden ser electos Diputados propietarios o suplentes:

I. (...)

V. Los presidentes municipales, los jueces y los recaudadores de rentas.

VI. Los ministros de algún culto religioso.

Artículo 50. El Congreso tendrá cada año tres periodos de sesiones, en la forma siguiente:

III. El tercero comenzará el día 15 de octubre y terminará el 15 de diciembre; deberá incluir en la agenda legislativa, el estudio, la discusión y la aprobación de la Ley de Ingresos del estado y de cada municipio, que habrán de entrar en vigor al año siguiente, así como de las zonas catastrales y las tablas de valores unitarios de suelo y construcción que sirvan de base para el cobro de las contribuciones a la propiedad inmobiliaria, las que se elaborarán y enviarán en términos de la legislación secundaria.

El Ejecutivo del estado, y los ayuntamientos a través de aquél, remitirán sus propias iniciativas de Ley de Ingresos a más tardar el quince de noviembre del ejercicio previo a su vigencia; a su vez, en la misma fecha, el Ejecutivo en forma exclusiva deberá enviar la iniciativa de Ley de Egresos del estado. En el caso de los ayuntamientos, deberán remitir, para su análisis y aprobación, junto con su iniciativa de Ley de Ingresos, las zonas catastrales y las tablas de valores unitarios de suelo y construcción que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Artículo 57. Son facultades del Congreso:

I. (...)

IV. Erigir o suprimir municipios o pueblos, así como señalar o cambiar sus límites o denominaciones, de acuerdo con lo que disponga la Ley Orgánica Municipal.

VII. Autorizar la enajenación de bienes inmuebles propios del estado o de los municipios, a solicitud de éstos, así como aprobar los contratos que celebren los ayuntamientos, cuando tengan duración mayor del periodo para el cual hubieren sido electos.

XI. Dictaminar las cuentas públicas de los poderes del Estado, de los ayuntamientos y demás sujetos de revisión, con el apoyo del Órgano de Fiscalización Superior del Estado;

XVIII. Convocar a elecciones, comunicando oportunamente al Consejo General del Instituto Electoral del Estado:

c) De ayuntamientos, cuando ello fuere necesario.

XXI. Acordar por el voto de las dos terceras partes de sus integrantes:

1. Que un ayuntamiento ha desaparecido.
2. La suspensión de un ayuntamiento; y
3. La suspensión o revocación del mandato de uno o más de los miembros de un ayuntamiento, respetando la garantía de audiencia, admitiendo las pruebas que ofrezcan y oyendo alegatos.

En los casos de los puntos 1 y 2 de esta fracción, el Congreso nombrará un concejo municipal, que será designado de entre los vecinos y que concluirá el periodo respectivo; estos concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores;

XXVIII. Aprobar las leyes de ingresos de los municipios, así como revisar y fiscalizar sus cuentas públicas.

Artículo 63. La facultad de iniciar leyes y decretos corresponde:

IV. A los ayuntamientos en lo relativo a la Administración Municipal.

Artículo 74. Para ser gobernador se requiere:

IV. No ser funcionario de la Federación, del estado o del municipio, ni militar en servicio activo o con mando de fuerzas dentro del estado, a menos que se separe del cargo o servicio cuando menos 90 días antes de la elección.

Artículo 79. Son facultades y obligaciones del Gobernador del Estado:

I. (...)

X. Asumir el mando de la policía preventiva municipal, en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

XVI. Celebrar contratos y convenios con la Federación, ayuntamientos y demás estados de la República, sobre asuntos que beneficien a la entidad.

XVII. Celebrar convenios con los ayuntamientos del estado, respecto a la prestación de servicios públicos o administración de las contribuciones que les correspondan, cuando éstos no tengan la infraestructura suficiente para hacerlo; siempre que sea en forma temporal, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio.

Someter a la aprobación del Congreso, la enajenación de bienes inmuebles propios de los Municipios y los contratos que celebren los ayuntamientos, cuando tengan una duración mayor del periodo para el cual hubieren sido electos.

Título Séptimo del municipio libre

Capítulo único

Artículo 102. El municipio libre constituye la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del estado; 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. Las atribuciones que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerán por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el Gobierno del Estado.

- I. Los ayuntamientos se complementarán:
 - a) En el municipio capital del estado, hasta con siete regidores, que serán acreditados conforme al principio de representación proporcional.
 - b) En los municipios que conforme al último censo general de población tengan 90 mil o más habitantes, hasta con cuatro regidores, que serán acreditados conforme al mismo principio;
 - c) En los municipios que conforme al último censo general de población tengan de sesenta mil a noventa mil habitantes, hasta con tres Regidores, que serán acreditados conforme al mismo principio;
 - d) En los demás municipios, hasta con dos regidores que serán acreditados conforme al mismo principio;
 - e) En los casos a que se refieren las fracciones anteriores, los regidores se acreditarán de entre los partidos políticos minoritarios que hayan obtenido por lo menos 2 por ciento de la votación emitida en el municipio, de acuerdo con las fórmulas y procedimientos que establezca la ley de la materia.
 - f) En todo caso, en la asignación de regidores de representación proporcional se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las planillas correspondientes, con excepción de quienes hubiesen figurado como candidatos a presidente municipal o primer regidor y a síndico.
- II. No podrán ser electos para el periodo inmediato, como propietarios:
 - a) Los presidentes municipales, regidores y síndico de los ayuntamientos electos popularmente.
 - b) Las personas que desempeñen o hayan desempeñado las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé y la forma de su nombramiento, designación o elección.

III. Los funcionarios mencionados en las fracciones anteriores, cuando hayan tenido el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato como suplentes; pero los que fueron suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios, salvo que hayan estado en ejercicio.

IV. Los ayuntamientos se renovarán en su totalidad cada tres años, debiendo tomar posesión sus integrantes el día 15 de febrero del año siguiente al de la elección.

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

Los concejos municipales electorales respectivos, de conformidad con lo que disponga la ley de la materia, declararán la validez de las elecciones de los ayuntamientos y expedirán las constancias de mayoría a los integrantes de las planillas que hubiesen obtenido el mayor número de votos. El Consejo General del Instituto Electoral del Estado hará la declaración de validez de la elección y la asignación de regidores según el principio de representación proporcional.

Artículo 103. Los municipios tienen personalidad jurídica, patrimonio propio que los ayuntamientos manejarán conforme a la ley, y 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 legislatura del estado establezca a favor de aquéllos y que, entre otros, serán:

I. Las contribuciones, incluyendo las tasas adicionales que se aprueben sobre propiedad inmobiliaria, fraccionamientos de ésta, división, consolidación, traslación, mejora y las que tengan como base el valor de los inmuebles.

II. Las participaciones federales.

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

a) Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de las contribuciones a que se refieren las fracciones I y III de este artículo. Sólo estarán exentos los bienes del dominio público de la Federación, del estado o de los municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por Entidades Paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

b) Los municipios podrán celebrar convenios con el estado para que éste se encargue, parcialmente, de las funciones relacionadas con la administración de las contribuciones que les corresponda.

c) Los Presupuestos de Egresos de los municipios serán aprobados por los respectivos ayuntamientos con base en los ingresos de que dispongan.

d) Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán al Congreso del estado 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; y

IV. Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quienes ellos autoricen, conforme a la ley.

Artículo 104. 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; y

h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, policía preventiva municipal y tránsito.

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

I. El Congreso del estado, tomando en cuenta las condiciones socio-económicas de los municipios, podrá encomendar a éstos la prestación de otros servicios públicos distintos a los antes enumerados, cuando a juicio del propio Congreso tengan aquéllos capacidad administrativa y financiera.

II. Los municipios del estado, 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. Tratándose de asociaciones con municipios que pertenezcan a otra u otras Entidades Federativas, éstos deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los estados respectivas. Asimismo, cuando a juicio del ayuntamiento sea necesario, podrá 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; y

III. Los ayuntamientos podrán concesionar la prestación de los servicios y funciones a que se refiere este artículo, con excepción del establecido en el inciso h), previo acuerdo de sus integrantes y observando las disposiciones que al efecto se emitan.

Artículo 105. La Administración Pública Municipal será centralizada y descentralizada, con sujeción a las siguientes disposiciones:

I. Los ayuntamientos residirán en las cabeceras de los municipios y serán presididos por el primer regidor, quien tendrá el carácter de presidente municipal.

II. Podrán establecerse las entidades que se juzguen convenientes para realizar los objetivos de la Administración Municipal.

III. Los ayuntamientos tendrán facultades para expedir de acuerdo con las leyes en materia municipal que emita el Congreso del estado, 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 en materia municipal 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 municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al municipio por un plazo mayor al periodo del ayuntamiento;
- c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren la fracción XVII del artículo 79 y la fracción II del artículo 104 de esta Constitución;
- d) El procedimiento y condiciones para que el Gobierno del Estado asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, el Congreso del estado 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.

IV. 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 el estado elabore proyectos de desarrollo regional deberá 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 aquéllos afecten su ámbito territorial; e
- i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

V. Los ayuntamientos sólo podrán contratar empréstitos sujetándose a las disposiciones que dicte el Congreso, conforme a la fracción VIII del artículo 57 de esta Constitución.

VI. Se deroga.

VII. Las fuerzas de seguridad del estado y de los municipios se auxiliarán recíprocamente.

VIII. En casos de graves trastornos del orden público, el gobernador del estado, por sí o por medio del delegado que lo represente, podrá hacerse cargo de la fuerza pública existente en el municipio.

IX. En caso de desarrollo de alguna epidemia, el Gobernador del Estado podrá hacerse cargo del ramo de Salubridad Pública Municipal hasta que el peligro desaparezca.

X. Los ayuntamientos están obligados a seguir los programas que en materia de instrucción pública establezcan las autoridades educativas del estado.

XI. El presidente municipal representará al municipio y al ayuntamiento, y será el ejecutor de las resoluciones de éste que no sean encomendadas a una comisión especial.

XII. Tratándose de procedimientos judiciales, la representación del municipio o del ayuntamiento corresponderá al síndico.

XIII. Los ayuntamientos atenderán la administración por medio de comisiones, entre las cuales distribuirán los diversos ramos de aquélla.

El Ejecutivo nombrará visitadores especiales para las tesorerías municipales, los cuales revisarán los libros e informarán después al Ejecutivo, para que éste excite a los ayuntamientos a recaudar los fondos públicos, o bien corrija las deficiencias que se encuentren o se consignaren, si hubiere algún delito en el manejo de los fondos.

XIV. Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus servidores se regirán por las disposiciones que dicte la legislatura del estado.

XV. El Congreso del estado emitirá 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 aquéllos;

XVI. La policía preventiva municipal estará al mando del presidente municipal, en los términos del reglamento correspondiente, y ésta 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; y

XVII. El Congreso del estado, en la Ley Orgánica Municipal, establecerá las bases para la expedición de los bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, las cuales serán por lo menos las siguientes:

a) El proyecto respectivo será propuesto por dos o más regidores;

b) Se discutirá, aprobará o desechará por mayoría de votos en sesión de cabildo, en la que haya quórum;

- c) En caso de aprobarse el proyecto se enviará al Ejecutivo del estado para su publicación en el *Periódico Oficial del Estado*; y
- d) Las disposiciones de carácter general dictadas por los ayuntamientos deben referirse a hipótesis previstas por la ley que reglamenten y no pueden contrariar a ésta; han de ser claras, precisas y breves, y cada artículo o fracción contendrá una sola disposición.

Artículo 106. La Ley Orgánica Municipal, además de reglamentar las disposiciones de esta Constitución relativas a los municipios, establecerá:

- I. El mínimo de población, extensión, límites y demás requisitos para la formación, supresión y erección de los municipios.
- II. El número de regidores y síndicos que formarán los ayuntamientos, debiendo aquéllos y éstos ser ciudadanos en ejercicio de sus derechos el día de su elección.
- III. La forma de elegir concejos municipales o juntas auxiliares que ejerzan la autoridad local, en poblaciones de la jurisdicción municipal, distintas de la cabecera.

Las causas de suspensión de los ayuntamientos y de revocación o suspensión del mandato de alguno de los miembros de éstos, así como el procedimiento para que los afectados sean oídos y tengan la oportunidad de rendir pruebas y alegar lo que estimen a su derecho, antes de que el Congreso suspenda o revoque el mandato.

I. La forma de constituir los ayuntamientos cuando los regidores electos no concurren, o los presentes no constituyan mayoría a la primera sesión de cabildo, con la cual debe iniciarse el ejercicio de su periodo.

Artículo 107. El poder público del estado y los ayuntamientos tienen el deber de promover el desarrollo económico y social de sus habitantes y para ello su actividad será programada.

Artículo 111. La Ley de Ingresos fijará anualmente las cuotas correspondientes a las contribuciones, impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, los cuales deberán ser suficientes para cubrir el presupuesto anual de egresos, de acuerdo con lo que se establezca en las disposiciones legales aplicables; las participaciones que corresponden

al estado en ingresos federales y municipales serán las que determinen las leyes y convenios que las establezcan.

Artículo 113. El Órgano de Fiscalización Superior del Estado es la unidad de fiscalización, control y evaluación, dependiente del Congreso del estado, que cuenta con autonomía técnica y de gestión, encargada de revisar sin excepción, la cuenta de las haciendas públicas; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los poderes del Estado, a través de la cuenta pública estatal, de los ayuntamientos y demás sujetos de revisión, así como verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los planes y programas establecidos, en los términos de las leyes respectivas.

[...]

En el cumplimiento de sus funciones, tendrá atribuciones para investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, control, administración y aplicación de fondos y recursos federales, de los poderes del Estado, de los ayuntamientos y demás organismos autónomos del estado y sujetos de revisión establecidos en la legislación aplicable, así como para imponer medidas de apremio a quienes incumplan sus requerimientos y con ello obstaculicen su función, al igual que para determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública estatal o municipal o al patrimonio de las entidades descentralizadas y el de los organismos autónomos del estado y sujetos de revisión, quedando facultado, en términos de la legislación aplicable, para promover en su caso, ante las autoridades competentes, el fincamiento de las responsabilidades que se deriven, para lo cual podrá formular denuncias, querellas o hacer las promociones que las leyes determinen.

Artículo 124. Servidores públicos son las personas que desempeñan un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza, sea cual fuere la forma de su elección o nombramiento:

- I. En el estado.
- II. En los municipios del estado.

Artículo 131. Se concede acción popular para denunciar, en los términos que establezca la Ley de Responsabilidades del Estado, los delitos

o faltas oficiales de los funcionarios y empleados de la Administración Pública Estatal o Municipal.

Artículo 133. Se prohíbe:

I. A los funcionarios estatales de elección popular desempeñar a la vez otro cargo, ya sea también de elección popular o de designación, en el Gobierno del Estado, en el federal, en el municipio o en Entidades Paraestatales.

Artículo 140. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma se requiere que el Congreso del estado, por el voto de las dos terceras partes de los Diputados presentes, acuerden las reformas o adiciones y que éstas sean aprobadas por la mayoría de los ayuntamientos del estado. El Congreso del estado o la Comisión Permanente, en su caso, harán el cómputo de los votos de los ayuntamientos y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

Artículo 141. Si transcurre un mes, a partir de la fecha en que se hubiere enviado el Proyecto de adiciones o reformas a los ayuntamientos y éstos no contestaren, se entenderá que lo aprueban.

III

GOBIERNO MUNICIPAL

Al iniciar este apartado se hace necesario señalar qué se entiende por gobierno:

la palabra gobierno proviene del latín *gubernatio-onis*, de *gubernare*, gobernar, y que en el lenguaje usual es sinónimo de dirigir, regir, administrar, mandar, conducir, guiar, etcétera. Es decir, que se entiende como el agrupamiento de personas que ejercen el poder. Es la dirección o el manejo de todos los asuntos que conciernen de igual modo a todo el pueblo. Cuando hablamos en el ámbito de cualquiera de las disciplinas que estudian el fenómeno del poder, generalmente vinculamos el gobierno con vocablos tales como: autoridad política, régimen político, conjunto de órganos del Estado, conjunto de poderes del Estado, dirección del Estado, parte del Estado, etcétera. Y en verdad, algo de todo esto configura el gobierno.

El gobierno, como acción y efecto de la conducción política, agrupa el conjunto de órganos que realizan los fines de la estructura global del orden jurídico, denominado estado.

III. La forma de gobierno o forma política ha sido definida como la configuración del ejercicio y organización del poder político según una interpretación ideológica en su estructura social (Xifra Heras, p. 77).²⁸

Así entendido el gobierno, no es más que la dirección o el manejo de todos los asuntos que conciernen de igual modo a todo el municipio y que los fines del mismo se dan sobre una estructura legal, misma que se da por la Constitución Política del Estado de Puebla, en su artículo 102, y en la Ley Orgánica Municipal en sus artículos 46 y 47. La estructura del gobierno municipal se glosa en los 10 apartados siguientes.

IV

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

El fundamento legal de la existencia de la Administración Pública se desprende del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispositivo que determina que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expide el Congreso, es decir, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual distribuye los negocios del orden administrativo de la Federación que están a cargo de las secretarías de Estado y departamentos administrativos, y define las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo federal en su operación.

Ya que la República Mexicana está compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior (artículo 40 de la Constitución), el estado de Puebla como entidad jurídica y política, organizada conforme a los principios establecidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, determina en su capítulo II,

²⁸Horacio Lombardo Aburto, "Gobierno", en *Enciclopedia jurídica mexicana*, México, Porrúa, UNAM, p. 239.

denominado “Del despacho del Ejecutivo”, artículos 81, 82 y 83, que la Administración Pública debe ser eficaz, eficiente, congruente, y que planeará el desarrollo económico y social del estado para que sea integral, equilibrado y conforme a los principios del federalismo y de la justicia social. Asimismo, que debe ser centralizada y paraestatal, y que la ley orgánica correspondiente (Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado) establecerá las secretarías y dependencias de la Administración Pública centralizada que auxiliarán al Ejecutivo del estado en el estudio, planeación y despacho de los negocios de su competencia.

Así como existe la Administración Pública Federal y Estatal, también existe una municipal tutelada por el artículo 115 constitucional. El municipio libre constituye la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del estado; la Constitución Política del Estado de Puebla determina en su artículo 105 que la Administración Pública Municipal será centralizada y descentralizada, sujeta a que los ayuntamientos residirán en las cabeceras de los municipios, presididos por el primer regidor (presidente municipal); tiene la facultad de establecer las leyes en materia municipal, como lo son bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares, así como las disposiciones de observancia general, entre otras, rigiendo su actuar la Ley Orgánica Municipal.

V

INTEGRACIÓN DEL CABILDO MUNICIPAL

La instalación y funcionamiento del gobierno municipal se rige por lo que determina la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, así como la Ley Orgánica Municipal, ordenamientos de los que se desprende que los ayuntamientos están integrados por un presidente municipal, regidores y síndico, elegidos por elección popular directa, designados de acuerdo con la planilla que haya obtenido el mayor número de votos.

El capítulo V de la Ley Orgánica Municipal,²⁹ “Del Gobierno de los Municipios”, en su sección I llamada “De la elección e integración de los ayuntamientos”, en sus artículos 46 y 47, señala que el número de regidores para cada ayuntamiento se establecerá:

En el municipio capital del estado, con 16 regidores de mayoría, además del presidente municipal; en los municipios que tengan 60 mil o más habitantes, por ocho regidores de mayoría, además del presidente municipal; y en los demás municipios, por seis regidores de mayoría, además del presidente municipal.

Y que los mismos se complementarán:

En el municipio capital del estado, hasta con siete regidores (acreditados conforme al principio de representación proporcional); en los municipios que tengan 90 mil o más habitantes, hasta con cuatro regidores (acreditados de acuerdo con el mismo principio de representación proporcional); en los municipios que tengan de 60 a 90 mil habitantes, hasta con tres regidores (acreditados de acuerdo con el principio de representación proporcional); en los demás municipios, hasta con dos regidores (acreditados conforme al principio de representación proporcional).

También se prevé la existencia de regidores que representen los partidos políticos minoritarios que hayan obtenido por lo menos 2 por ciento de la votación total en el municipio, los cuales tendrán su representación de acuerdo con las fórmulas y procedimientos que establezca la ley de la materia, y que en todo caso, en la asignación de regidores de representación proporcional se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las planillas correspondientes, con excepción de quienes hubiesen figurado como candidatos a primer regidor o presidente municipal y a síndico.

²⁹Publicada en el *Periódico Oficial del Estado* el 23 de marzo de 2001.

VI

PERSONAS QUE PUEDEN O NO SER ELECTAS PARA INTEGRAR EL AYUNTAMIENTO

Los requisitos para ser electo regidor o síndico del ayuntamiento son los siguientes:³⁰

- Ser ciudadano poblano en ejercicio de sus derechos;
- Ser vecino del municipio en el que se hace la elección;
- Tener 18 años de edad cumplidos el día de la elección; y
- Cumplir con los demás requisitos que establezcan los ordenamientos aplicables.

No pueden ser electos presidente municipal, regidores o síndico de un ayuntamiento las siguientes personas:³¹

- Los servidores públicos municipales, estatales o federales, a menos que se separen de su cargo 90 días antes de la jornada electoral;
- Los militares (que no se hayan separado del servicio activo cuando menos 90 días antes de la jornada electoral);
- Los ministros de los cultos (a menos que se separen cuando menos cinco años antes de la jornada electoral);
- Quienes hayan perdido o tengan suspendidos sus derechos civiles o políticos;
- Los inhabilitados por sentencia judicial o resolución administrativa firme;
- Los declarados legalmente incapaces;
- Las personas que durante el periodo inmediato anterior, por elección popular directa, por elección indirecta o por designación, hayan desempeñado las funciones de presidente municipal, regidor o síndico;
- Los que sean proveedores o prestadores de servicios directos o indirectos del municipio de que se trate, a menos que dejen de serlo 90 días antes de la jornada electoral.

³⁰ Artículo 49 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla, publicada en el *Periódico Oficial del Estado* el 23 de marzo de 2001.

³¹ Artículo 49 de la Ley Orgánica Municipal, publicada en el *Periódico Oficial del Estado* el 23 de marzo de 2001.

VII TEMPORALIDAD DEL AYUNTAMIENTO

Como se ha referido, se integra por el presidente, los regidores (número de acuerdo con la población del municipio) y el síndico municipal; y se renueva en su totalidad cada tres años.

| <i>I. Faltas temporales</i> | <i>II. Faltas absolutas</i> |
|---|---|
| Para que un regidor pueda faltar temporalmente a sus labores, se requiere licencia del ayuntamiento; | La falta absoluta de uno o más regidores propietarios o del síndico será cubierta por sus suplentes; |
| Si la falta es menor de 30 días, no será necesario que se llame al suplente mientras pueda constituirse quórum; | La falta absoluta del presidente municipal será cubierta por su suplente con el carácter de presidente municipal sustituto; |
| Si la falta es mayor de 30 días, se llamará a los suplentes respectivos; y a falta de éstos, el ayuntamiento acordará a quién de los demás regidores suplentes llamará; | En caso de falta absoluta del presidente municipal y de su suplente, el Congreso del Estado revocará el mandato de ambos y designará quienes los sustituyan; y |
| Las faltas temporales del presidente municipal, hasta por 30 días, serán suplidas por el regidor de Gobernación, Justicia y Seguridad Pública, o por el regidor que presida dicha comisión; y | La falta absoluta de algún regidor electo por el principio de representación proporcional deberá ser cubierta por su suplente, y a falta de éste, por aquel candidato del mismo partido político que siga en el orden de la lista, después de habersele asignado los regidores que le hubieren correspondido. No se considerará como falta la ausencia de un regidor o del síndico propiciada por la negativa de incorporación por parte del presidente municipal o de los miembros del cabildo, o por la falta de convocatoria a la sesión respectiva. |
| Las faltas temporales del presidente municipal, hasta por 30 días, serán suplidas por el regidor de gobernación, justicia y seguridad pública, o por el regidor que presida dicha comisión. | |

Deben tomar posesión sus integrantes el día 15 de febrero del año siguiente al de las elecciones ordinarias, debiendo, al instalarse el mismo, o al cambiar cualquiera de sus miembros, comunicar a los tres poderes del Estado, es decir, al Legislativo, al Ejecutivo y al Judicial.

En el caso de que se presenten faltas temporales o absolutas del presidente municipal, los regidores y el síndico a las sesiones ordinarias de cabildo, se sujetarán a las disposiciones siguientes:

En el caso de que las faltas temporales a sesiones ordinarias de cabildo sean injustificadas y no se solicite licencia, se impondrán al faltista las siguientes sanciones:

- Amonestación (primera falta);
- Multa equivalente a un día de sueldo (segunda falta);
- Suspensión sin sueldo durante 15 días (tercera falta; y
- Revocación del mandato del faltista (cuarta o más faltas).

VIII

SUSPENSIÓN O DESAPARICIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS

Por ser electo, sólo el Congreso del Estado puede declarar la suspensión o desaparición de los ayuntamientos, la suspensión o revocación del mandato de alguno o algunos de sus miembros y la designación de concejos municipales. Los miembros de los ayuntamientos podrán ser suspendidos en los cargos para los cuales fueron electos o designados, o revocado el mandato que se les haya asignado: por incapacidad legal declarada por autoridad competente; por existir en su contra proceso por delito intencional calificado como grave; y por las demás causas establecidas en la Ley Orgánica Municipal y demás disposiciones aplicables.

| <i>Causas de desaparición del ayuntamiento</i> | <i>Causas de suspensión de los miembros del ayuntamiento o del concejo municipal</i> | <i>Causas de revocación del mandato</i> |
|--|---|--|
| <p>Falta absoluta de la mayoría de los integrantes del ayuntamiento, (cuando no proceda que entren en funciones los suplentes ni nuevas elecciones);</p> <p>Conflicto suscitado entre los integrantes del ayuntamiento, o entre éste y la población del municipio, que haga imposible el cumplimiento de los fines del mismos; y</p> <p>Causa grave que impida el ejercicio de las funciones del ayuntamiento, conforme al orden constitucional federal o local. En estos casos, se procederá a nombrar un concejo municipal integrado por vecinos del municipio, el cual funcionará durante el tiempo que el Congreso del Estado determine.</p> | <p>Ejecutar planes o programas distintos a los aprobados;</p> <p>Retener o invertir para fines distintos los recursos municipales o las cooperaciones que en efectivo o en especie entreguen los particulares para la realización de obras;</p> <p>Ordenar la privación de la libertad de cualquier persona, fuera de los casos previstos por la ley;</p> <p>Faltar reiteradamente al cumplimiento de las funciones encomendadas por la ley, cuando con ello se causen perjuicios graves al municipio;</p> <p>Impedir la incorporación a los trabajos de ayuntamiento, incluidas las sesiones de cabildo;</p> <p>No realizar por tres veces consecutivas las sesiones ordinarias de cabildo en los plazos establecidos por la Ley Orgánica Municipal; y</p> | <p>Ataque a las garantías individuales o sociales y a la libertad del sufragio;</p> <p>Los actos que impliquen violaciones a los planes, programas y recursos de la Administración Pública Estatal o Municipal;</p> <p>Propiciar conflictos entre ayuntamientos que obstaculicen el cumplimiento de sus fines o el ejercicio de su competencia;</p> <p>Usurpación de funciones;</p> <p>La contempladas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución del Estado, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y demás ordenamientos aplicables, que causen perjuicio grave al estado, al municipio o a la comunidad;</p> <p>Cualquier otro acto u omisión que por afectar derecho o intereses de la comunidad altere seriamente el orden público o la tranquilidad del municipio.</p> |

La suspensión o revocación del mandato a que se refiere la Ley Orgánica Municipal es competencia exclusiva del Congreso del estado. La solicitud y procedimiento para la suspensión o revocación del mandato de alguno o algunos de los miembros del ayuntamiento se regulará en lo conducente por la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado.

IX DEFINICIONES CONCEPTUALES

Existe un sinnúmero de conceptos que pueden definir a la Administración Pública; no obstante, en este apartado sólo señalaré los que nos permitan un entendimiento pronto de la Administración Pública, en los siguientes términos:

I. Por Administración Pública se entiende, generalmente, aquella parte del Poder Ejecutivo a cuyo cargo está la responsabilidad de desarrollar la función administrativa.

De esta manera, la Administración Pública puede entenderse desde dos puntos de vista:

I. Orgánico, que se refiere al órgano o conjunto de órganos estatales que desarrollan la función administrativa; y desde el punto de vista formal o material, según el cual debe entenderse como la actividad que desempeña este órgano o conjunto de órganos. Con frecuencia suele identificarse la función administrativa como la actividad de prestación de servicios públicos tendientes a satisfacer necesidades de la colectividad.

La Administración Pública aparece desde que el hombre se organiza en sociedades, más o menos complejas, en las que se distingue la presencia de una autoridad que subordina y rige actividades del resto del grupo y que se encarga de proveer la satisfacción de las necesidades colectivas fundamentales. Acosta Romero relaciona la existencia de estructuras administrativas en sociedades como la del antiguo Egipto, en donde, bajo el régimen de Ramsés, existía un manual de jerarquías; en China, 500 a.C., existió un manual de organización de gobierno. En Grecia y en Roma también existieron estructuras administrativas.

El artículo 90 de la Constitución precisa que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso de la Unión, la que distribuirá los negocios del orden administrativo que estarán a cargo de las secretarías de Estado y los departamentos administrativos; asimismo, definirá las bases gene-

rales de creación de las Entidades Paraestatales. Dicha ley es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el *Diario Oficial* el 29 de septiembre de 1976; de esta manera, conforme a las disposiciones legales aplicables, el Ejecutivo federal se auxilia, para cumplir con sus funciones administrativas, de las dependencias de la administración centralizada y las Entidades Paraestatales. En la primera categoría encontramos la Presidencia de la República, las secretarías de Estado, los departamentos administrativos (en la actualidad no existe ninguno) y la consejería jurídica del Ejecutivo federal. Por otra parte, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos integran la Administración Pública Paraestatal.³²

Otro autor, Gabino Fraga, define la Administración Pública como:

La satisfacción de los intereses colectivos por medio de la función administrativa, la cual se realiza fundamentalmente por el Estado, y que para lograr ese objeto éste se organiza en una forma especial adecuada sin perjuicio de que otras organizaciones realicen excepcionalmente la misma función administrativa. La organización especial de que hablamos constituye la Administración Pública, que debe entenderse desde el punto de vista formal como “el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales”.

Desde el punto de vista material, es la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la elección de su misión.

Desde el punto de vista formal, la Administración Pública es parte, quizá la más importante, de uno de los poderes en los que se haya depositada la soberanía del Estado, es decir, del Poder Ejecutivo.

La Administración Pública no tiene, como tampoco la tiene el Poder Ejecutivo ni los demás Poderes, una personalidad propia; sólo constituye uno de los conductos por los cuales se manifiesta la personalidad misma del Estado.³³

³²Francisco Javier Osornio Corres, Lucinda Villarreal Corrales, “Administración Pública”, en *Enciclopedia jurídica mexicana*, México, Porrúa-UNAM, pp. 168-171.

³³*Idem*.

Además de los conceptos que he señalado, quiero precisar que en la actualidad el municipio no puede limitarse a principios abstractos, sino que debe tener relación con las necesidades concretas de acción administrativa como son las de:

- Organización de la reestructuración de los distintos ámbitos de gobierno;
- La implementación de sistemas modernos de gestión.

Es menester dejar de considerar a la Administración Pública Municipal como un simple manejo del apoyo burocrático del Estado.

X CABILDO

Es preciso señalar algunos aspectos históricos de esta figura municipal con el objeto de tener una ubicación más precisa de la misma; en ese tenor, me permito señalar lo siguiente:

Durante la época de la Colonia y en los primeros años de nuestra emancipación, los cabildos constituyeron el gobierno de las ciudades.

En la Colonia, cuando los adelantados o los lugartenientes fundan una ciudad, nombran a los miembros del cabildo. En lo sucesivo los capitulares designaban al término de su mandato a los que debían reemplazarlos. No se permitía la reelección de los cesantes.

Los gobernadores que eran enviados por la Corona podían presidir las deliberaciones del cabildo, pero les estaba prohibida toda injerencia que pudiese perturbar la libre decisión de los miembros.

El cabildo se reunía habitualmente una vez por semana para decidir sobre los asuntos de la ciudadanía. Sus acuerdos eran presididos por el Gobernador, y a falta de éste, por su teniente o por un alcalde (lo que explica las pretensiones de los gobernadores que exigían que las ordenanzas se pregonasen en su nombre).

Con posterioridad, y en un intento por desaparecer los cabildos, aparecen las “salas capitulares y juntas de representantes”, que no constituyen ya el gobierno administrativo y político de la ciudad. Fueron las primeras formas del proceder legislativo de las provincias nacientes.

Se dan dos tipos de cabildo: el abierto y el cerrado o hermético. El primero se nombraba con la presencia de los vecinos convocados a reunirse en la plaza pública, normalmente a toque de campana, para tratar asuntos de interés para todos. Por su parte, el cerrado o hermético excluía la participación directa de la comunidad y se realizaba bajo esta modalidad cuando el asunto merecía reserva o discreción.

Con lo antes señalado podemos referir que el cabildo tiene sus orígenes en nuestro país durante la época de la Colonia, y que a lo largo de nuestra historia ha evolucionado.

XI

MUNICIPALIDAD Y MUNICIPIO

La municipalidad es la forma de gobierno del municipio. Existe un sinnúmero de equiparaciones. La mayoría de los autores coincide en que el municipio representa un todo y que la municipalidad es sólo una parte.

Municipio. El municipio nos da la idea de territorio, población. Desde un punto de vista sociológico, puede señalarse que es el núcleo social de la vida, definido por las necesidades de la vecindad. Desde el punto de vista jurídico, se entiende como una extensión política de índole histórica, que se adecua a la juricidad, planeándose y resolviéndose por las leyes de formas distintas en el mundo.

Municipalidad. Por municipalidad puede entenderse el organismo político y administrativo que gobierna en la extensión territorial de la ciudad. Es una creación de ley y posee aquellas prerrogativas que la misma ley le otorga y que son indispensables para su vida jurídica. No obstante, la doctrina señala que en la época moderna no goza de la autonomía bastante amplia que tenía en las ciudades-Estados de la antigüedad o en las ciudades libres medievales.

La municipalidad tiene a su cargo una serie de funciones y servicios importantes, aunque su origen político se encuentra supeditado a una instrucción superior, de la que forma parte.

XII CATEGORÍAS POLÍTICAS

Se ha denominado “categorías políticas” al lugar determinado con cierto número de habitantes, su extensión territorial y los servicios con los que cuentan.

Las categorías políticas son muy diversas y suelen dividirse en inframunicipales y supramunicipales. Dentro de las primeras se comprende aquéllas como villa, aldea, ranchería, pueblo, congregación, hacienda, rancho y colonia agrícola. Por lo que respecta a los supramunicipales se puede encontrar: la entidad federativa, la región y la Federación, tomando como punto de referencia en ellas al municipio. Existe otra forma de clasificación: la dinapolis, metrópoli, megalópolis, hasta llegar a la ficción ciudad municipal (Kelsen).

XIII DE LA COMPETENCIA, FACULTADES Y OBLIGACIONES

En el desarrollo de las actividades municipales (funciones, atribuciones, competencia, facultades, obligaciones), se ha dado a lo largo del tiempo una serie de confusiones por lo que respecta a lo que cada una de las mismas significa:

Función. La palabra “función” tiene un sinnúmero de significados, desde el ejercicio de un empleo hasta un fin global tal como el cumplimiento de la ley; en otro sentido se aplica para significar un proceso especializado.

En la vida de la Administración Pública, su significado señala que las actividades se han de agrupar en pocos departamentos, cada uno con un objetivo global o fin general. Este término es también utilizado como el civil service.

De una manera abstracta podemos señalar que el concepto de funciones va siempre referido a la actividad eslabonada de un órgano que integra su actuar.

Atribuciones. Es la tarea que se aplica al Estado para designar la realización de sus fines.

En virtud de que el Estado conserva las atribuciones que le han sido conferidas, las mismas pueden resumirse en tres categorías:

- a) De policía o de coacción que se imponen a los particulares en el desarrollo de sus actividades y limitaciones. Necesarias para la coordinación de actividades privadas y la satisfacción de las exigencias del orden público.
- b) Las atribuciones de fomento, entendida como aquella actividad administrativa que se dirige a satisfacer indirectamente las necesidades de carácter público, protegiendo o promoviendo, sin emplear la coacción.
- c) Las atribuciones de servicios públicos y de seguridad social, con las cuales el Estado satisface necesidades por medio de la prestación de servicios de tipo económico, cultural, asistencial, educativo, entre otros.

Competencia. Existe un cúmulo de definiciones acerca de la competencia. Algunos la consideran en tanto actividad jurisdiccional en el campo del derecho procesal. Por ello se hace necesario señalar lo que en materia administrativa puede entenderse. La competencia de cada Administración Pública tiene dos vertientes o facetas: la primera mira a los nombrados y la otra a las administraciones públicas. La competencia expresa lo que la administración puede hacer respecto de los particulares. Señala los fines que ella puede atender en el empleo de un poder capaz de subordinar o desplazar los intereses privados. En segundo lugar, la competencia significa el reparto, entre todas las administraciones públicas, del cumplimiento de los fines públicos; expresa lo que a cada una de ellas le corresponde llevar a cabo.

La competencia pone de relieve lo que a la administración le corresponde hacer y la distribución de esta misión.

Podemos señalar en este apartado que la competencia puede aplicarse por: competencia exclusiva: sólo en el caso de que la ley atribuya a un solo órgano la facultad de dictar algo; competencia alternativa: en el caso de que la ley conceda esas atribuciones a diversos órganos; competencia colegiada: en el caso de que la ley requiera la participación de varios órganos para que el acto sea considerado válido.

Entre algunas de las características de la competencia podemos referir: pública; improrrogable; inalterable; no puede ampliarse, si la misma compete a otra autoridad; actos jurídicos mas no materiales; se refiere a órganos y no funcionarios; las infracciones constituyen la ilegalidad; las reglas que la rigen son de estricta aplicación; la irregularidad de una autoridad provoca la anulación del acto; no puede modificarse por voluntad de los particulares; es una obligación, no un derecho; la urgencia no justifica la incompetencia.

Por último, quiero señalar que a la competencia se le clasifica por su objeto, por su función y por su territorio.

Facultades. Desde el punto de vista léxico, se entiende como la aptitud, potencia física o moral, poder, derecho para hacer una cosa, y deriva del latín *facultas atuis*.

Se entiende legalmente como la posibilidad de hacer algo bien, o que está legitimado para hacer algo. Esto es que la entidad pública a través de sus titulares está facultada o legitimada para hacer sólo lo que la ley le ordena.

Obligaciones. La palabra obligación proviene del latín *obligatio-onis*, que es la imposición o exigencia moral que debe regir la voluntad libre: “vínculo que sujeta a hacer o abstenerse de hacer una cosa”, por precepto de ley.

La palabra “obligación”, en lo que respecta al Estado, puede ser concebida sólo y cuando se atienda a la combinación entre los elementos de la misma, de lo que resultan los siguientes supuestos:

1. Cuando la obligación es cumplir y hacer cumplir los fines públicos, el Estado es sujeto activo de la obligación.
2. Cuando la obligación se deriva de la institución jurídica de la responsabilidad, el Estado es sujeto pasivo de la obligación.

En el primer supuesto, existe el vínculo jurídico de supraordinación y en el segundo una relación jurídica productora de un vínculo de subordinación.

XIV

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL CENTRALIZADA

Se integra con las dependencias que forman parte del ayuntamiento, así como con órganos desconcentrados, vinculados jerárquicamente a las dependencias municipales, con las facultades y obligaciones específicas que fije el acuerdo de su creación.

La Administración Pública Municipal descentralizada se integra con las entidades paramunicipales, que son las empresas con participación municipal mayoritaria, los organismos públicos municipales descentralizados y los fideicomisos, donde el fideicomitente sea el municipio.

Las competencias que la Ley Orgánica Municipal otorga a la Administración Pública centralizada y la descentralizada son las siguientes:

Administración Pública centralizada

Le compete el estudio y despacho de los diversos ramos de la Administración Pública Municipal, para lo cual el ayuntamiento establecerá las dependencias necesarias, considerando las condiciones territoriales, socioeconómicas, así como la capacidad administrativa y financiera del municipio, al igual que el ramo o servicio que se pretenda atender, en los términos de la Ley Orgánica Municipal y otras disposiciones legales aplicables.

Forman parte de la Administración Pública centralizada: la Presidencia Municipal, la Secretaría del Ayuntamiento, la Tesorería y la Contraloría Municipal, así como las demás dependencias del ayuntamiento.

Administración Pública Municipal descentralizada

Forman parte los organismos descentralizados, las empresas con participación municipal mayoritaria y los fideicomisos donde el fideicomitente sea el municipio, siendo el ayuntamiento, a propuesta del presidente, el

que apruebe la creación, modificación o extinción de las entidades paramunicipales, mediante acuerdo que deberá publicarse en el *Periódico Oficial del Estado*, a excepción de los organismos públicos municipales descentralizados, que serán creados y extinguidos por decreto del Congreso del Estado. En caso de extinción de las demás entidades paramunicipales, el acuerdo de cabildo correspondiente fijará la forma y términos de la liquidación respectiva.

No obstante lo anterior, el ayuntamiento tiene la posibilidad de crear dependencias y entidades que le estén subordinadas directamente, así como fusionar, modificar o suprimir las existentes, atendiendo a sus necesidades y capacidad financiera, con la condicionante de que las dependencias creadas tengan como objetivo el de cumplir con las necesidades del municipio.

Dichas dependencias y entidades de la Administración Pública Municipal ejercen las funciones que les asigne la Ley Orgánica Municipal, el reglamento respectivo, o en su caso, el acuerdo del ayuntamiento con el que se haya regulado su creación, estructura y funcionamiento. Pueden ser titulares de las dependencias las personas que reúnan los requisitos. Para poder ser titular de las dependencias o entidades de la Administración Pública Municipal, se requiere:

- Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos, preferentemente habitante del municipio, de reconocida honorabilidad;
- Tener aptitud para desempeñar el cargo; y, en su caso
- Reunir los requisitos establecidos para el servicio civil de carrera.

XV

LA PLANEACIÓN MUNICIPAL

La forma de cumplir con las funciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución del estado y la Ley Orgánica Municipal atribuyen al municipio se da con base en la planeación democrática del desarrollo municipal.

La planeación se da sobre normas y principios fundamentales establecidos en la Ley Orgánica Municipal y demás disposiciones aplicables y que se desprende de los artículos 101 al 113 de la disposición en comento, capítulo que en resumen señala:

Las actividades de la Administración Pública Municipal se encauzarán en función de la planeación democrática del desarrollo municipal. Es la planeación municipal obligatoria y debe llevarse a cabo como un medio para hacer más eficaz el desempeño de la responsabilidad del ayuntamiento, con sus dependencias y entidades administrativas.

Por ello, el ayuntamiento debe conducir el proceso de planeación municipal, fomentando la participación de los diversos sectores y grupos sociales, a través de los foros de consulta, órganos de participación ciudadana y demás mecanismos que para tal efecto prevean la ley y los ordenamientos municipales.

La planeación del municipio se desarrolla mediante un sistema municipal de planeación democrática, cuya organización, funcionamiento y objeto se regirán por lo dispuesto en la ley aplicable y los demás ordenamientos vigentes.

El plan de desarrollo municipal como instrumento para el desarrollo integral de la comunidad, en congruencia con los planes regional, estatal y nacional de desarrollo, debe contener los siguientes objetivos y previsiones: objetivos generales, estrategias, revisiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines, plazos de su ejecución y lincaamientos de política global, sectorial y de servicios municipales. Es prioridad del plan de desarrollo municipal establecer los programas de la Administración Pública Municipal. Las previsiones del plan se referirán al conjunto de las actividades económicas y sociales y regirán el contenido de los programas y subprogramas operativos anuales. El plan de desarrollo municipal deberá ser elaborado y aprobado por el ayuntamiento, dentro de los primeros tres meses de la gestión municipal, y deberá publicarse en el *Periódico Oficial del Estado*.

Los objetivos del plan de desarrollo municipal son:

- Dar atención a las demandas prioritarias de la población;
- Propiciar el desarrollo;
- Asegurar la participación de la sociedad;

- Vincular el plan de desarrollo municipal con los planes de desarrollo regional, estatal y federal; y
- La manera de aplicar racionalmente los recursos financieros.

El plan de desarrollo municipal y los programas que de éste se deriven serán obligatorios para las dependencias y entidades de la Administración Pública Municipal.

Los titulares de las autoridades municipales, dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública Municipal tienen la obligación de acudir ante el ayuntamiento, durante los meses de enero y febrero, para dar cuenta a los regidores sobre el estado que guardan sus respectivas unidades y organismos, en la forma y términos previamente acordados por el cabildo, debiendo informar del avance y grado de cumplimiento de los objetivos, metas y prioridades fijados en la planeación municipal que por razón de su competencia les corresponda, así como del resultado de las acciones previstas.

Los municipios, para cumplir el plan de desarrollo municipal, además de los objetivos a que me he referido, deben tomar en consideración que sus funciones y servicios públicos, de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución del estado y la Ley Orgánica Municipal, son los siguientes:

- Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- Alumbrado público;
- Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- Mercados y centrales de abasto;
- Panteones;
- Rastros;
- Calles, parques y jardines, y su equipamiento;
- Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, policía preventiva municipal y tránsito;
- Control de la fauna nociva; y
- Las demás que el Congreso del estado determine, según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

XVI

FACULTADES Y OBLIGACIONES DEL AYUNTAMIENTO

Atribuciones. Las atribuciones en la Administración Pública Municipal son entendidas como aquellos derechos y obligaciones que la Ley Orgánica Municipal otorga a la autoridad administrativa para que pueda llevar a cabo el logro de sus fines.

La Ley Orgánica Municipal señala las atribuciones del ayuntamiento en su artículo 78, el cual a la letra refiere lo siguiente:

Cumplir y hacer cumplir, en los asuntos de su competencia las leyes, decretos y disposiciones de observancia general de la Federación y del estado, así como los ordenamientos municipales.

Los asuntos relacionados con la creación, modificación, fusión, supresión, cambio de categoría y denominación de los centros de población del municipio. Aprobar su organización y división administrativas.

Expedir bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, referentes a su organización, funcionamiento, servicios públicos que deban prestar y demás asuntos de su competencia.

Inducir y organizar la participación de los ciudadanos en la promoción del desarrollo integral de sus comunidades.

Aprobar y mandar al Ejecutivo, para su publicación en los términos legales, el Plan Municipal de Desarrollo.

Instituir los órganos de planeación y determinar los mecanismos para su funcionamiento, estableciendo sistemas continuos de control y evaluación del Plan Municipal de Desarrollo.

Presentar al Congreso del estado, a través del Ejecutivo del estado, previa autorización de cuando menos las dos terceras partes de los miembros del ayuntamiento, el día 15 de noviembre, la Iniciativa de Ley de Ingresos que deberá regir el año siguiente.

Aprobar el Presupuesto de Egresos del año siguiente a su fecha, que deberá enviar al Ejecutivo del estado a más tardar el 15 de noviembre de cada año, para que ordene su publicación en el *Periódico Oficial del Estado*, remitiendo copia del mismo al Órgano de Fiscalización Superior del Estado.

Celebrar convenios con los ayuntamientos integrantes de una misma región económica del estado.

Acordar reglas para la conservación y administración de las cárceles municipales, así como para la alimentación de los detenidos por las autoridades del municipio.

Revisar y aprobar la cuenta pública correspondiente al ejercicio del Presupuesto de Egresos inmediato anterior, que presente el presidente municipal, para su remisión al Órgano de Fiscalización Superior del Estado, en los plazos que señale la legislación aplicable; así como revisar y aprobar el acta circunstanciada del estado que guarda la Hacienda Pública y los bienes del municipio al término de su gestión Constitucional, en términos de la Ley Orgánica Municipal.

Revisar y aprobar, mediante acta circunstanciada, los estados de origen y aplicación de recursos y el informe de avance de gestión financiera, para su remisión, en los términos que señale la ley aplicable, al Órgano de Fiscalización Superior del Estado.

Permitir al personal debidamente comisionado por el Órgano de Fiscalización Superior del Estado la realización de todas aquellas funciones que la ley otorga a dicho órgano para la revisión y fiscalización de las cuentas públicas.

Designar de entre los regidores a quienes deban integrar las comisiones que se determinan en la Ley Orgánica Municipal.

Ordenar la comparecencia de cualquier funcionario de la Administración Pública Municipal.

Fomentar las actividades deportivas, culturales y educativas.

Promover cuanto estime conveniente para el progreso económico, social y cultural del municipio y acordar la realización de las obras públicas que fueren necesarias.

Establecer las bases sobre las cuales se suscriban los convenios o actos, que comprometan al municipio por un plazo mayor al periodo del ayuntamiento, siempre y cuando los mismos sean acordados por las dos terceras partes de los miembros del ayuntamiento o del concejo municipal, en los casos que establezca el presente ordenamiento, para obtener la aprobación a que se refiere la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla.

Contratar empréstitos y efectuar ventas de bienes propios, previo acuerdo de las dos terceras partes del ayuntamiento, autorización y aprobación establecidas en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla y de conformidad con las bases establecidas en la Ley Orgánica Municipal y demás ordenamientos aplicables.

Constituir, con cargo a la Hacienda Pública Municipal, organismos públicos descentralizados, con la aprobación de la legislatura del estado, aportar recursos en la integración del capital social de las empresas paramunicipales y fideicomisos.

Declarar, conforme a la Ley de Expropiación para el Estado de Puebla, los casos en los que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada y decretar su expropiación.

Crear y suprimir empleos municipales según lo exijan las necesidades públicas y señalar, aumentar o disminuir las respectivas erogaciones, teniendo en cuenta las posibilidades del erario y las disposiciones de la presente ley.

Promover el servicio civil de carrera para los servidores públicos municipales, procurando introducir métodos y procedimientos en la selección y desarrollo del personal y la expedición del reglamento correspondiente.

Nombrar, a propuesta del presidente municipal, al secretario del ayuntamiento, tesorero municipal, contralor municipal y comandantes de policía y de tránsito municipal.

Designar a aquél de sus integrantes que dará contestación al informe que sobre el estado de la Administración Pública Municipal deberá rendir el presidente municipal de manera anual.

Conceder licencias hasta por 30 días y resolver sobre las renunciaciones que formulen los integrantes del mismo ayuntamiento o los de las juntas auxiliares, dando aviso al Congreso del estado.

Proponer al pleno del Tribunal Superior de Justicia, la terna correspondiente para la designación de jueces menores y de paz, de conformidad con lo establecido en la ley de la materia.

Aceptar renunciaciones y conceder licencias cuando excedan del término de 10 días, a los servidores públicos del ayuntamiento, sancionar las faltas en que los mismos incurran.

Exhortar al presidente municipal y a los demás integrantes del ayuntamiento, así como a los integrantes de las juntas auxiliares de su jurisdicción, para que cumplan puntualmente con sus deberes.

Conceder pensiones a funcionarios y empleados municipales en los términos que dispongan las leyes aplicables.

Establecer fuerzas de policía y vialidad para el mantenimiento de la seguridad y el orden públicos del municipio.

Prestar a las autoridades de la Federación y del Estado, el auxilio que demanden para el desempeño de sus funciones.

Determinar la nomenclatura de las calles, plazas, jardines o paseos públicos y mandar fijar las placas respectivas; exigir a los propietarios de fincas urbanas la numeración progresiva de éstas y dar al Registro Público de la Propiedad y a las recaudaciones de rentas los avisos respectivos.

Señalar los perímetros o cuadros que estimare conveniente, dentro de las zonas urbanas de su jurisdicción y fijar las reglas a que deban sujetarse las fachadas dentro de esos perímetros o cuadros.

Adoptar las medidas que fueren urgentes para evitar los riesgos y daños que puedan causar el mal estado de construcciones o de obras de defectuosa ejecución.

Decretar la demolición de las obras que se ejecuten sin autorización, que pongan en peligro a los habitantes o que se realicen en terrenos o vías públicas.

Celebrar convenios con el estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de las contribuciones que forman parte de su Hacienda Pública, así como de los servicios públicos a cargo del ayuntamiento.

Formular y aprobar, de acuerdo con las leyes federales y estatales, la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal.

Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales.

Controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales.

Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana.

Otorgar licencias y permisos para construcciones.

Implementar medidas de seguridad sanitaria tendientes al control de la fauna nociva.

Formular, conducir y evaluar la política ambiental municipal.

Crear en el municipio, de acuerdo con sus necesidades administrativas y con base en su presupuesto de egresos, una contraloría municipal, con las atribuciones señaladas en la Ley Orgánica Municipal y las que le confiera su reglamento.

Fomentar la creación de empleos en el municipio, acorde con los programas que para tal efecto se implementen con los gobierno federal, estatal, municipal, y con particulares.

Establecer el Sistema Municipal de Protección Civil.

Nombrar, a propuesta del presidente, al cronista municipal.

Impulsar en el municipio los programas que en favor de discapacitados, niñas y niños, mujeres y gente de la tercera edad promuevan organismos nacionales e internacionales y diseñar y aplicar los propios.

Formar asociaciones con otro u otros municipios de la Entidad o de otras entidades, para los fines y cumpliendo con los requisitos que se establecen en la presente ley;

Intervenir de conformidad con la ley de la materia en la formulación y aplicación de los programas de transporte público de pasajeros cuando afecten su ámbito territorial.

Dictar las disposiciones reglamentarias que regulen las actividades de la Policía Preventiva Municipal, la que estará al mando del presidente municipal y deberá acatar sus órdenes o las del Gobernador del Estado en aquellos casos que éste considere de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

Intervenir en los procedimientos que establezca la ley de la materia en los casos a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, siempre que tengan un interés directo en los mismos.

Intervenir en los procedimientos que establezca la ley para la solución de los conflictos que se presenten con otros municipios o con el Gobierno del Estado con motivo de la interpretación y aplicación de los convenios que se celebren entre éstos.

Entregar a sus juntas auxiliares los recursos que por ley les corresponda.

Proveer lo conducente para la organización administrativa del gobierno municipal, creando o suprimiendo comisiones permanentes o transitorias, así como dependencias municipales y órganos de participación ciudadana, de acuerdo con las necesidades y el presupuesto del municipio.

Prestar los servicios públicos que constitucionalmente les corresponden.

Las demás que le confieran las leyes y ordenamientos vigentes en el municipio.

XVII

FACULTADES Y OBLIGACIONES DEL PRESIDENTE MUNICIPAL

Son las facultades y obligaciones del presidente municipal:

Difundir en sus respectivos municipios, las leyes, reglamentos y cualquier otra disposición de observancia general.

Cumplir y hacer cumplir las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas, imponiendo en su caso las sanciones que establezcan.

Representar al ayuntamiento y ejecutar sus resoluciones.

Formar anualmente inventarios de todos los bienes municipales, muebles e inmuebles.

Disponer de la fuerza pública municipal para la conservación del orden público salvo en los casos de excepción contemplados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la particular del estado de Puebla.

Preservar y velar por la tranquilidad y el orden público, dictar las medidas que a su juicio demanden las circunstancias.

Proponer al ayuntamiento a los comandantes de la Policía Municipal y de Tránsito o Vialidad.

Dictar las medidas conducentes para proporcionar parajes y alojamiento a las tropas que pasen por la municipalidad, sujetándose a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Otorgar a las autoridades judiciales los auxilios que demanden para hacer efectivas sus resoluciones conforme a las disposiciones aplicables.

Cumplir y ordenar que se cumplan los mandatos judiciales que se les notifiquen.

Cooperar con las autoridades competentes en la ejecución y cumplimiento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos.

Actualizar cada cinco años el padrón de los vecinos de la municipalidad.

Formar anualmente en el mes de julio el padrón de niñas y niños.

Formar una noticia de las personas que en la municipalidad ejerzan profesiones que requieran título y tomar nota de estos.

Reunir oportunamente los datos estadísticos de la municipalidad y difundirlos.

Exigir de los encargados del Registro Civil y demás oficinas respectivas las noticias que periódicamente y por disposición de ley tienen obligación de rendir.

Cumplir con los deberes que sobre Registro Civil del Estado de las Personas le impongan las leyes relativas.

Suplir a los menores de edad el consentimiento que necesiten para contraer matrimonio.

Dispensar las publicaciones para contraer matrimonio.

Instruir los expedientes relativos a la dispensa del impedimento para contraer matrimonio.

Cuidar que en las elecciones públicas tengan los ciudadanos la libertad absoluta con que deben obrar en dichos actos.

Procurar que se organice la comunicación entre los pueblos.

Cuidar de la conservación de los caminos y evitar que en ellos se abran zanjas, se rebasen las aguas o se pongan objetos que obstruyan el tránsito o reduzcan las dimensiones de esas vías.

Cuidar, en relación con las servidumbres legales, que se hagan las obras necesarias para que los caños de desagüe sean cubiertos y quede expedito el paso.

Procurar la conservación de los bosques, arboledas, puentes, calzadas, monumentos, antigüedades y demás objetos de propiedad pública federal, del estado o del municipio.

Promover lo necesario el fomento de la agricultura, industria, comercio, educación, higiene, beneficencia y demás ramos de la Adminis-

tración Pública Municipal, y atender el eficaz funcionamiento de las oficinas y establecimientos públicos municipales.

Vigilar que el corte de los árboles se sujete a lo que sobre el particular se disponga en las leyes y evitar que los montes se arrasen.

Vigilar la satisfactoria ejecución de los trabajos públicos que se hagan por cuenta del municipio.

Visitar periódicamente los hospitales, casas de asistencia, escuelas y demás oficinas y establecimientos públicos, cuidando que los servicios que en ellos se presten sean satisfactorios.

Velar por la conservación de las servidumbres públicas y de las señales que marquen los límites de los pueblos y del municipio.

Hacer que la tesorería municipal forme los cortes de caja ordinarios.

Presenciar el corte de caja mensual en la tesorería municipal, dándole su visto bueno después de examinar los libros y documentos y de comprobar los valores existentes en caja.

Levantar y presentar acta circunstanciada del estado que guarda la Hacienda Pública y de los bienes del municipio al término de su gestión constitucional.

Autorizar los libros de contabilidad de la tesorería del municipio, firmando y sellando la primera y última fojas y sellando únicamente las intermedias.

Informar al ayuntamiento si los presupuestos de Ingresos y de Egresos cumplen con las exigencias públicas.

Auxiliar a los tesoreros municipales y peritos en la formación de padrones, avalúos y embargos de fincas rústicas y urbanas.

Formar mensualmente una noticia administrativa y estadística con la que dará cuenta al ayuntamiento.

Aceptar herencias, legados y donaciones que se hagan al municipio.

Procurar el entubamiento y limpieza de las aguas potables, así como la conservación de los manantiales, fuentes, pozos, aljibes, acueductos, ríos, y los demás que sirvan para el abastecimiento de la población.

Procurar la construcción y conservación de las fuentes y surtidores públicos de agua y que haya abundancia de este líquido tanto para el consumo de las personas como para abrevadero de los ganados.

Promover una cultura de la separación de la basura y la instrumentación de programas de recolección de desechos sólidos de manera diferenciada entre orgánicos e inorgánicos.

Cuidar de la alineación de los edificios en las calles.

Procurar la apertura, conservación y mejoramiento de los caminos vecinales, dictando para ello las medidas convenientes.

Visitar dos veces al año, por lo menos, los poblados de su jurisdicción y rendir oportunamente el correspondiente informe al ayuntamiento, proponiendo que se adopten las medidas que estime conducentes.

Resolver sobre los asuntos que no admitan demora, aun cuando sean de la competencia del ayuntamiento, si éste no pudiese reunirse de inmediato y someter lo que hubiere hecho a la ratificación del cabildo municipal en la sesión inmediata siguiente.

Suscribir, previo acuerdo del ayuntamiento, los convenios y actos que sean de interés para el municipio, sin perjuicio de lo que esta ley establece.

Vigilar la debida prestación de los servicios públicos municipales e informar al ayuntamiento sobre sus deficiencias.

Supervisar que las recaudaciones de fondos de la tesorería cumplan con lo establecido en los presupuestos de ingresos y padrones respectivos.

Vigilar que los gastos municipales se efectúen con estricto apego al presupuesto, bajo criterios de disciplina, racionalidad y austeridad.

Conceder licencias económicas hasta por 10 días a los servidores públicos municipales.

Dar lectura, en sesión pública y solemne, dentro de los primeros 15 días del mes de febrero de cada año, al informe por escrito que rinda el ayuntamiento que preside, sobre la situación que guarda la Administración Pública Municipal, los avances y logros del Plan de Desarrollo Municipal y las labores realizadas en el año próximo anterior.

Promover y vigilar la formulación del proyecto de Presupuesto de Ingresos del municipio para el ejercicio inmediato, su estudio por el ayuntamiento, y su envío oportuno al Congreso del estado, a través del Ejecutivo del estado, para su aprobación.

Promover y vigilar la formulación del proyecto de Presupuesto de Egresos para el ejercicio inmediato y someterlo al ayuntamiento para su aprobación y publicación en el *Periódico Oficial del Estado*, remitiendo copia del mismo al Órgano de Fiscalización Superior del estado.

Remitir al Congreso del estado la cuenta pública, los estados de origen y aplicación de recursos, los informes de avance de gestión financiera, y demás información relativa al control legislativo del gasto, en los plazos que señale la legislación aplicable.

Permitir al personal debidamente comisionado por el Órgano de Fiscalización Superior del Estado la realización de todas aquellas funciones que la ley otorga a dicho órgano para la revisión y fiscalización de las cuentas públicas, disponiendo el otorgamiento de las facilidades que sean necesarias para su correcto desempeño.

Nombrar y remover libremente a los directores, jefes de departamento y servidores públicos del ayuntamiento que no tengan la calidad de empleados de base.

Designar o autorizar los movimientos de los empleados de base en las dependencias municipales.

Ordenar la ejecución de las determinaciones del ayuntamiento en materia de protección civil.

Integrar, coordinar y supervisar el Sistema Municipal de Protección Civil para la prevención, auxilio, recuperación y apoyo de la población en situaciones de emergencia o desastre.

Proponer y vigilar el funcionamiento de los Consejos de Participación Ciudadana, comités y comisiones municipales que se integren, y las demás que le confieran las leyes, reglamentos y las que acuerde el cabildo.

XVIII

FACULTADES Y OBLIGACIONES DE LOS REGIDORES

Son facultades y obligaciones de los regidores como lo señala el artículo 92 de la Ley Orgánica Municipal, los siguientes:

Ejercer la debida inspección y vigilancia, en los ramos a su cargo. Asistir con puntualidad a las sesiones ordinarias y extraordinarias del ayuntamiento.

Ejercer las facultades de deliberación y decisión de los asuntos que le competen al ayuntamiento, y colaborar en la elaboración de los presupuestos de ingresos y egresos del municipio.

Formar parte de las comisiones para las que fueren designados por el ayuntamiento.

Dictaminar e informar sobre los asuntos que les encomiende el ayuntamiento.

Solicitar los informes necesarios para el buen desarrollo de sus funciones a los diversos titulares de la Administración Pública Municipal, quienes están obligados a proporcionar todos los datos e informes que se les pidieren en un término no mayor de 20 días hábiles.

Formular al ayuntamiento las propuestas de ordenamientos en asuntos municipales, y promover todo lo que crean conveniente al buen servicio público.

Concurrir a los actos oficiales para los cuales se les cite, y las que le determine el cabildo y las que le otorguen otras disposiciones aplicables.

XVIII

FACULTADES Y OBLIGACIONES DE LOS REGIDORES

Son facultades y obligaciones de los regidores, como lo señala el artículo 92 de la Ley Orgánica Municipal, los siguientes:

Ejercer la debida inspección y vigilancia, en los ramos a su cargo.

Asistir con puntualidad a las sesiones ordinarias y extraordinarias del ayuntamiento.

Ejercer las facultades de deliberación y decisión de los asuntos que le competen al ayuntamiento, y colaborar en la elaboración de los presupuestos de ingresos y egresos del municipio.

Formar parte de las comisiones para las que fueren designados por el ayuntamiento.

Dictaminar e informar sobre los asuntos que les encomiende el ayuntamiento.

Solicitar los informes necesarios para el buen desarrollo de sus funciones a los diversos titulares de la Administración Pública Municipal,

quienes están obligados a proporcionar todos los datos e informes que se les pidieren en un término no mayor de 20 días hábiles.

Formular al ayuntamiento las propuestas de ordenamientos en asuntos municipales, y promover todo lo que crean conveniente al buen servicio público.

Concurrir a los actos oficiales para los cuales se les cite, y las que le determine el cabildo y las que le otorguen otras disposiciones aplicables.

XIX

FACULTADES Y OBLIGACIONES DEL SÍNDICO MUNICIPAL

Son deberes y atribuciones del síndico municipal:

Representar al ayuntamiento ante toda clase de autoridades, para lo cual tendrá las facultades de un mandatario judicial.

Ejercer las acciones y oponer las excepciones de que sea titular el municipio, en los casos que sean procedentes.

Seguir en todos sus trámites los juicios en que esté interesado el municipio.

Presentar denuncia o querrela ante la autoridad que corresponda, respecto de las responsabilidades en que incurran los servidores públicos del municipio en el ejercicio de sus encargos, por delitos y faltas oficiales.

Promover ante las autoridades municipales, cuanto estimaren propio y conducente en beneficio de la colectividad.

Cuidar que se observen escrupulosamente las disposiciones de la Ley Orgánica Municipal, denunciando ante las autoridades competentes cualquier infracción que se cometa.

Asistir a los remates públicos en los que tenga interés el municipio para verificar que se cumplan las disposiciones aplicables.

Manifestar oportunamente sus opiniones respecto a los asuntos de la competencia del ayuntamiento.

Promover la inclusión en el inventario de los bienes propiedad del municipio que se hayan omitido.

Gestionar el pago de los créditos civiles del municipio, incluyendo sus accesorios.

Tramitar hasta poner en estado de resolución los expedientes de expropiación.

Convenir conciliatoriamente con el propietario del bien que se pretende expropiar el monto de la indemnización en los casos que sea necesario.

Dar cuenta al ayuntamiento del arreglo o la falta de él sobre el monto de la indemnización, a fin de que el cabildo apruebe el convenio o autorice al síndico a entablar el juicio respectivo.

Sustanciar y resolver el recurso de revocación en los términos de la Ley Orgánica Municipal.

Vigilar que en los actos del ayuntamiento se respeten los derechos humanos y se observen las leyes y demás ordenamientos vigentes, y las demás que les confieran las leyes.

XX

FACULTADES Y OBLIGACIONES DEL SECRETARIO DEL AYUNTAMIENTO

El secretario del ayuntamiento tiene las siguientes facultades y obligaciones:

Administrar, abrir y distribuir la correspondencia oficial del ayuntamiento, dando cuenta diaria al presidente municipal, para acordar su trámite. Si algún pliego tuviere el carácter de confidencialidad, lo entregará sin abrir al presidente.

Dar cuenta mensualmente y por escrito al presidente municipal y al ayuntamiento, acerca de los negocios de su respectiva competencia, así como el número y contenido de los expedientes pasados a comisión, con mención de los que hayan sido resueltos y de los pendientes.

Compile y poner a disposición de cualquier interesado las leyes, decretos, reglamentos, circulares y órdenes emitidas por el estado o la Federación que tengan relevancia para la Administración Pública Municipal.

Asistir a las sesiones de cabildo, con voz pero sin voto; Coordinar y atender en su caso, los encargos que le sean encomendados expresa-

mente por el presidente municipal o el ayuntamiento, dando cuenta de ellos.

Distribuir entre los empleados de la secretaría las labores que les correspondan.

Expedir las certificaciones y los documentos públicos que legalmente procedan, y validar con su firma identificaciones, acuerdos y demás documentos oficiales emanados del ayuntamiento o de la secretaría.

Cuidar que los asuntos de despacho se tramiten dentro de los plazos establecidos por las leyes.

Instar que los encargados de las distintas dependencias de la Administración Pública Municipal formulen los informes establecidos conforme a la Ley Orgánica Municipal.

Auxiliar al presidente municipal en la elaboración del inventario anual de bienes municipales.

Tener a su cargo y cuidado el archivo municipal.

Llevar por sí o por el servidor público que designe los libros que señala la Ley Orgánica Municipal.

Mantener disponibles copias de todos los documentos que conforme a esta ley y demás disposiciones aplicables deban estar a disposición del público.

Expedir, en un plazo no mayor de tres días, las constancias de vecindad que soliciten los habitantes del municipio.

Mantener, bajo su custodia y responsabilidad, los sellos de oficina, los expedientes y documentos del archivo.

Desempeñar con oportunidad las comisiones oficiales que le confiera el presidente municipal o el ayuntamiento.

Custodiar y resguardar los sellos de la secretaría, así como los expedientes y documentos que se encuentren en la misma.

Redactar los acuerdos y las minutas de circulares, comunicaciones y demás documentos que sean necesarios para la marcha regular de los negocios.

Revisar y rubricar los documentos, circulares y comunicaciones de la secretaría.

Rendir por escrito los informes que le pida el ayuntamiento, el presidente municipal o cualquier otra autoridad conforme a las dispo-

siciones legales aplicables, y las demás que le confieran esta ley y disposiciones aplicables.

XXI

FACULTADES Y OBLIGACIONES DEL TESORERO MUNICIPAL

Son facultades y obligaciones del tesorero municipal las que a continuación reproduzco:

Coordinar la política fiscal del municipio, de conformidad con lo que acuerde el ayuntamiento.

Ejercer las atribuciones que la legislación hacendaría confiere a las autoridades fiscales municipales.

Dar cumplimiento a las leyes y convenios de coordinación fiscal aplicables.

Recaudar y administrar los ingresos que legalmente le correspondan al municipio, que se deriven de la suscripción de convenios, acuerdos o la emisión de declaratorias de coordinación; los relativos a transferencias otorgadas a favor del municipio en el marco del Sistema Nacional o Estatal de Coordinación Fiscal, o los que reciba por cualquier otro concepto, así como el importe de las sanciones por infracciones impuestas por las autoridades competentes, por la inobservancia de las diversas disposiciones y ordenamientos jurídicos, constituyendo los créditos fiscales correspondientes.

Participar en los órganos de coordinación fiscal y administrativa que establezcan las leyes.

Llevar los registros y libros contables, financieros y administrativos del ayuntamiento.

Conducir y vigilar el funcionamiento de un sistema de orientación fiscal gratuita para los contribuyentes municipales.

Elaborar el día último de cada mes el balance general, corte de caja y estado de la situación financiera del municipio, el cual deberá ser aprobado por el presidente municipal y la Comisión de Patrimonio y Hacienda Pública Municipal. Diseñar y publicar las formas oficiales de

las manifestaciones, avisos y declaraciones, así como todos los demás documentos fiscales.

Solicitar al síndico el ejercicio de las acciones legales procedentes con fundamento en las disposiciones respectivas, así como participar en los términos que establezcan los ordenamientos aplicables en la sustanciación de los medios de defensa que sean promovidos en contra de los actos de las autoridades fiscales del municipio.

Proponer al ayuntamiento, a través del presidente municipal, que la recepción del pago y la expedición de comprobantes sea realizada por dependencias diversas de las exactoras.

Custodiar y ejercer las garantías que se otorguen a favor del patrimonio municipal.

Proponer al ayuntamiento la cancelación de cuentas incobrables.

Permitir a los integrantes del ayuntamiento la consulta de la información que legalmente le corresponda, dentro del ámbito de su competencia, así como proporcionarla al Órgano de Fiscalización Superior del Estado, a requerimiento de este último, en términos de la Ley Orgánica Municipal y demás aplicables.

Proporcionar la información que le soliciten los visitadores nombrados por el Ejecutivo que sea procedente legalmente.

Proporcionar de manera oportuna al ayuntamiento todos los datos e informes que sean necesarios para la formulación de los Presupuestos de Ingresos y Egresos, vigilando que se ajusten a las disposiciones de esta Ley y a otros ordenamientos aplicables, así como participar en la elaboración de dichos presupuestos.

Ejercer y llevar el control del presupuesto del ayuntamiento. Informar al ayuntamiento respecto de las partidas que estén por agotarse, para los efectos procedentes.

Formular, bajo la vigilancia del presidente municipal, dentro del plazo que señale la ley aplicable, el informe de la administración de la cuenta pública del municipio correspondiente al año inmediato anterior.

Elaborar el informe y demás documentos fiscales que deberá remitir el ayuntamiento a las autoridades del estado, de conformidad con la ley de la materia.

Elaborar y someter a la aprobación del ayuntamiento en forma oportuna el informe de la cuenta pública municipal, así como los estados de origen y aplicación de recursos y los informes de avance de gestión financiera, para su remisión al Órgano de Fiscalización Superior del Estado.

Solventar oportunamente los pliegos que formule el Órgano de Fiscalización Superior del Estado, informando de lo anterior al ayuntamiento.

Participar en la elaboración de los proyectos de leyes, reglamentos y demás disposiciones relacionadas con el patrimonio municipal.

Participar en la elaboración de convenios de coordinación fiscal que celebre el ayuntamiento en los términos de la Ley Orgánica Municipal y demás leyes aplicables.

Auxiliar y representar, en su caso, al presidente municipal ante las instancias, órganos y autoridades de coordinación en materia hacendaria del estado y la Federación.

Proporcionar al auditor externo que designe el ayuntamiento la información que requiera.

Cumplir, en el control interno de los recursos públicos que ejerzan las juntas auxiliares, con las normas, procedimientos, métodos y sistemas contables y de auditoria que al efecto establezca al Órgano de Fiscalización Superior del Estado; y las demás que le confieran esta ley y disposiciones aplicables.

XXII

FACULTADES Y OBLIGACIONES DEL CONTRALOR MUNICIPAL

Cada municipio contará con una contraloría municipal, la cual tendrá las funciones de contraloría interna del municipio, la que estará a cargo de un contralor municipal, siendo sus facultades y obligaciones las siguientes: Planear, organizar y coordinar el Sistema de Control y Evaluación Municipal.

Vigilar el ejercicio del gasto público y su congruencia con el Presupuesto de Egresos del municipio.

Vigilar el correcto uso del patrimonio municipal.

Formular al ayuntamiento propuestas para que en el estatuto o reglamento respectivo se expidan, reformen o adicionen las normas reguladoras del funcionamiento, instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Municipal.

Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización de las dependencias municipales.

Designar y coordinar a los comisarios que intervengan en las entidades municipales.

Establecer métodos, procedimientos y sistemas que permitan el logro de los objetivos encomendados a la contraloría municipal, así como vigilar su observancia y aplicación.

Comprobar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones que en materia de planeación, presupuesto, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio y valores tenga el ayuntamiento.

Asesorar técnicamente a los titulares de las dependencias y entidades municipales sobre reformas administrativas relativas a organización, métodos, procedimientos y controles.

Practicar auditorías al presidente municipal, dependencias del ayuntamiento o entidades paramunicipales, a efecto de verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas respectivos y la honestidad en el desempeño de sus cargos de los titulares de las dependencias y entidades municipales y de los servidores públicos.

Proporcionar información a las autoridades competentes sobre el destino y uso de las participaciones y recursos asignados al ayuntamiento.

Vigilar el cumplimiento de normas y disposiciones sobre registro, contabilidad, contratación y pago de personal, contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, enajenaciones, arrendamientos, usos y conservación del patrimonio municipal.

Verificar el cumplimiento de las obligaciones de proveedores y contratistas de la Administración Pública Municipal.

Emitir opinión sobre proyectos de sistemas de contabilidad y control en materia de programación, presupuestos, administración de recursos humanos, materiales y financieros, contratación de deuda y manejo de fondos y valores que formule la tesorería municipal.

Informar, cuando lo requiera el presidente municipal o el síndico, sobre el resultado de la evaluación, y responsabilidades, en su caso, de los servidores públicos municipales.

Recibir y registrar, sin perjuicio de lo que dispongan otros ordenamientos, las declaraciones patrimoniales de servidores públicos municipales que conforme a la ley están obligados a presentar, así como investigar la veracidad e incremento ilícito correspondientes.

Atender las quejas, denuncias y sugerencias de la ciudadanía relativas al ámbito de su competencia.

Cuidar el cumplimiento de responsabilidades de su propio personal, aplicando en su caso las sanciones administrativas que correspondan conforme a la ley.

Solicitar al ayuntamiento que contrate al auditor externo en los términos de la Ley Orgánica Municipal.

Participar en la entrega-recepción de las dependencias y entidades del municipio.

Vigilar que el inventario general de los bienes municipales sea mantenido conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica Municipal.

Sustanciar el procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades en contra de los servidores públicos municipales, de acuerdo con la ley en la materia, y las demás que le confieran esta ley y disposiciones aplicables.

XXIII

LIMITACIONES Y OBLIGACIONES DEL AYUNTAMIENTO

Las limitaciones que tiene el ayuntamiento son las que tiene toda autoridad en México, es decir, las autoridades sólo pueden hacer aquello que la ley les faculta, y si algo no está contemplado en alguna ley o reglamento, la municipalidad no podrá hacerlo.

Por otro lado, las obligaciones que tiene el ayuntamiento son muchas, en virtud de que, como ya se dijo, en el ámbito de la reforma municipal del siglo pasado, se ha reconocido el ayuntamiento como una autoridad primaria, que privilegia el orden y ejecuta la Administración Pública

Municipal; en esta circunstancia, deberá tener una vida activa desde el momento mismo en el que toma posesión de su cargo ante el pueblo que lo eligió.

En el siguiente capítulo veremos las actas que considero necesarias para el desempeño de la vida práctica municipal.

La vida práctica del municipio

SUMARIO

I. Acta toma protesta del ayuntamiento; II. Acta de toma de protesta del secretario general, tesorero y contralor municipales; y aprobación de la estructura administrativa; III. Acta de autorización de cambio de uso de suelo habitacional a comercial; de uso de suelo de zona agrícola a uso de suelo mixto; de uso de suelo de parque urbano a habitacional; de declaratoria de utilidad pública de un predio a expropiarse; IV. Acta de cabildo de donación de predio para construcción de escuela; V. Acta de cabildo de denominación de calles; VI. Acta de sesión permanente de cabildo por motivo de siniestro; VII. Acta de cabildo de otorgamiento de premio al mérito civil; VIII. Modelo de citatorio a sesión ordinaria de cabildo; IX. Modelo de citatorio a sesión extraordinaria de cabildo; X. Modelo de acta de aprobación de pago de pensión por jubilación.

Mucho se ha insistido en que la duración de los gobiernos municipales es muy corta; en este sentido, es al gobierno estatal a quien le corresponde determinar el periodo de los ayuntamientos.

Siendo el municipio un ámbito donde se conjuga la necesidad de un orden y la solución rápida de los conflictos, así como la satisfacción de las necesidades que tienen los habitantes respecto de los servicios y funciones públicas, es necesario que el ayuntamiento cuente con un mínimo de conocimientos sobre la administración municipal; para tal efecto, he considerado necesario publicar esta serie de formatos, que de ninguna manera agotan la intensa vida del gobierno municipal.

I

ACTA TOMA PROTESTA DEL AYUNTAMIENTO

(fecha) ____ de _____ de ____.

En la Heroica Ciudad de Puebla de Zaragoza, siendo las ____ horas del día ____ de ____ de ____, en ____ de esta ciudad, declarado recinto oficial para la ceremonia de protesta de los integrantes del H. Ayuntamiento del Municipio de Puebla trienio ____, ante la presencia del ciudadano _____, gobernador constitucional del estado de Puebla; del Diputado _____, presidente de la Gran Comisión del Honorable Congreso del Estado; del Magistrado _____, presidente del Honorable Tribunal Superior de Justicia en el estado; y del licenciado _____.

En este acto se contó con la asistencia del comandante de la XXV Zona Militar; de los ex gobernadores del estado de Puebla ____; ____; de los ex presidentes municipales ____; ____; ____; del arzobispo de Puebla _____; de la señora; ____ de la señora ____; de la señora; _____ y de otras damas; Diputados federales y funcionarios de la Federación; Diputados locales y funcionarios del gobierno del estado; dirigentes del Partido _____, representantes de instituciones descentralizadas; rectores de universidades; directores y miembros de los diversos medios de comunicación; representantes de instituciones bancarias, de sindicatos; del sector popular, del sector campesino, de comerciantes y público en general.

Encontrándose presente escolta y bandera del ejército y estando de pie todos los asistentes a este acto, la ceremonia se inició rindiendo honores a la Bandera Nacional.

Acto continuo, el C. _____ dijo:

“PROTESTO GUARDAR Y HACER GUARDAR LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE PUEBLA, LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL, ASÍ COMO LOS ORDENAMIENTOS QUE DE ELLAS EMANEN, Y DESEMPEÑAR LEAL Y PATRIÓTICA-

MENTE EL MANDADO DE PRESIDENTE MUNICIPAL CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO DE PUEBLA QUE LA CIUDADANÍA ME HA CONFERIDO, MIRANDO EN TODO POR EL BIEN Y PROSPERIDAD DE SUS HABITANTES; Y SI ASÍ NO LO HICIERE QUE EL PUEBLO LO DEMANDE”.

La felicitación del señor Gobernador y de los titulares de los Poderes Legislativo y Judicial, y el aplauso de todos los presentes rubricaron esta protesta.

Prosiguiendo con la ceremonia, el ciudadano presidente municipal constitucional del municipio de Puebla, expresó:

CIUDADANOS REGIDORES

Y _____ SÍNDICO MUNICIPAL

C _____

PROTESTAN USTEDES GUARDAR Y HACER GUARDAR LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE PUEBLA, LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL, ASÍ COMO LOS ORDENAMIENTOS QUE DE ELLAS EMANEN, Y DESEMPEÑAR LEAL Y PATRIÓTICAMENTE EL MANDATO QUE LA CIUDADANÍA LES HA CONFERIDO, MIRANDO EN TODO POR EL BIEN Y PROSPERIDAD DE LOS HABITANTES DEL MUNICIPIO DE PUEBLA.

LOS CIUDADANOS REGIDORES Y SÍNDICO MUNICIPAL CONTESTARON: SÍ, PROTESTO; SI NO LO HICIERE ASÍ, QUE EL PUEBLO ME LO DEMANDE.

El aplauso de todos los presentes rubricaron la protesta de los regidores y síndico.

El C. _____, presidente municipal constitucional del municipio de Puebla, procedió a expresar su mensaje a la ciudadanía.

Por separado se agrega a esta acta el mensaje íntegro del C. _____, como si se insertase a la letra.

Los asistentes a esta ceremonia rubricaron con su aplauso el mensaje del ciudadano presidente municipal.

Acto continuo, el C. _____, gobernador constitucional del estado de Puebla, dirigió su mensaje en el que resalta que los integrantes del ayuntamiento ganaron la contienda democrática,

la representación y la confianza de este municipio, los exhortó a servir y a trabajar por todos los gobernados, siendo éste el reto que le toca asumir al municipio.

Mencionó que _____

_____ Señaló que _____

Exhorto a los poblanos a _____

El aplauso de todos los presentes fue sinónimo de apoyo a las palabras del señor Gobernador del Estado.

En forma respetuosa y puestos de pie todos los presentes, se entonó el Himno Nacional, y se rindieron honores a la Bandera, dándose por terminada esta ceremonia de toma de protesta.

II

ACTA DE TOMA DE PROTESTA DEL SECRETARIO GENERAL, TESORERO Y CONTRALOR MUNICIPALES; Y APROBACIÓN DE LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA

_____ de _____ de

4. El presidente municipal indica que: hago del conocimiento de este honorable cabildo, que fueron presentadas las renunciaciones de los ciudadanos _____, secretario general del ayuntamiento; C. _____, contralor municipal y C. _____ tesorero municipal; en esa virtud les pregunto si son de aceptarse dichas renunciaciones. Los que así lo consideren, favor de levantar la mano. En forma unánime se ACEPTARON las renunciaciones presentadas.

El propio señor presidente municipal menciona que en cumplimiento del artículo 78 fracción XXV de la Ley Orgánica Municipal, así como en lo dispuesto en el artículo 91 de este propio ordenamiento

legal, se permite proponer a su respetable consideración las siguientes asignaciones.

Secretario general de este honorable ayuntamiento al C.

Tesorero municipal, al C. _____.

Contralor municipal al C. _____.

Manifiesta que las personas propuestas cuentan con amplia experiencia en el servicio público y académico, tienen el perfil de lo que hoy aquí los regidores han expresado sobre el gran compromiso que tenemos los regidores de vigilar y de cuidar que los funcionarios públicos realmente atiendan con dignidad y con respeto al pueblo. Conociendo ese perfil, les pido por favor que quienes voten por esta afirmativa, sírvanse manifestarlo levantando la mano.

El regidor _____, solicita el uso de la palabra y al concedérsela dice: _____, que pasen al frente para la protesta de ley y dice: _____,

En uso de la palabra, la regidora _____ menciona

El presidente municipal expresa: _____

_____ El regidor dice: _____

_____ En uso de la palabra, el regidor _____

_____ expresa: _____

_____ El señor presidente municipal solicita a los ciudadanos _____

_____ y _____ que pasen al frente para la protesta de ley, y dice:

CIUDADANOS _____

_____ Y _____ PROTESTAN USTEDES SIN RESERVA ALGUNA, GUARDAR Y HACER GUARDAR LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, CON SUS ADICIONES Y REFORMAS, LA PARTICULAR DEL ESTADO, LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL Y DEMÁS LEYES QUE DE

AMBOS CÓDIGOS FUNDAMENTALES EMANEN, Y DESEMPEÑAR LEAL Y PATRIÓTI-
CAMENTE EL CARGO DE:

SECRETARIO GENERAL

TESORERO MUNICIPAL Y

CONTRALOR MUNICIPAL, RESPECTIVAMENTE, DEL

HONORABLE AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE _____

_____, MIRANDO POR EL BIEN Y PROSPERIDAD DEL MUNICIPIO.

Los interesados contestan:

SÍ, PROTESTO.

PUNTO SEIS.

El secretario general menciona que el siguiente punto consiste en la propuesta y en su caso aprobación de la estructura administrativa del honorable ayuntamiento del municipio para el periodo comprendido del año _____ al año _____, así como el otorgar a los funcionarios que ya integran dicha estructura administrativa las facultades necesarias para que ejerciten las funciones propias de su encargo. Tiene la palabra el señor presidente municipal.

El presidente municipal dice:

Quisiera finalmente dar lectura a esta propuesta que hago al HONO-
RABLE CABILDO.

El secretario general pregunta si hay alguna otra intervención en relación con la importancia que representa para este ayuntamiento del municipio tener aprobada su estructura administrativa para el periodo comprendido del año _____ al año _____, así como el que se aprue-

ben la facultades necesarias a los funcionarios que integran dicha estructura administrativa para que ejerciten las funciones propias de su encargo. No habiendo más intervenciones, pregunta a este honorable cabildo que quienes estén por la afirmativa sírvanse levantar la mano. Por UNANIMIDAD de votos se APRUEBA la estructura administrativa del honorable ayuntamiento del municipio, para el periodo comprendido del año _____ al año _____, otorgando a los funcionarios que integran dicha estructura administrativa las facultades necesarias para que ejerciten las funciones propias de su encargo.

III

ACTA DE AUTORIZACIÓN DE CAMBIO DE USO
DE SUELO HABITACIONAL A COMERCIAL; DE USO DE SUELO DE ZONA
AGRÍCOLA A USO DE SUELO MIXTO; DE USO DE SUELO
DE PARQUE URBANO A HABITACIONAL; DE DECLARATORIA
DE UTILIDAD PÚBLICA DE UN PREDIO A EXPROPIARSE

Sesión de cabildo _____ de _____ PUNTO OCHO.

El presidente municipal menciona que pasando al punto octavo de la orden del día, tiene el uso de la palabra el regidor _____.

El regidor _____ procede a dar lectura en los siguientes términos:

HONORABLE CABILDO:

Los suscritos regidores _____, sometemos a su consideración el siguiente dictamen:

Considerando

I. Que la Ley Orgánica Municipal, en su artículo 78, fracciones I y XLI, faculta a los ayuntamientos para cumplir y hacer cumplir, en los asuntos de su competencia, las leyes, decretos y disposiciones de la Federación y del estado, así como los ordenamientos municipales, e igualmente controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales.

II. Que los artículos 5 y 9 de la Ley General de Asentamientos Humanos, así como 1, 10, 41, 43 y demás relativos de la Ley de Desarrollo Urbano, consideran de utilidad pública la regulación, conservación y mejoramiento de los centros de población y la ejecución de los planes de desarrollo urbano vigentes, y reconocen que los municipios tienen entre sus atribuciones las de expedir declaratorias sobre provisiones, reservas, destinos y usos e igualmente regular, controlar y vigilar las reservas, usos y destinos de áreas y predios, así como administrar la zonificación prevista en los planes o programas municipales de desarrollo urbano e igualmente promover y realizar acciones para la conservación y mejoramiento de los centros de población.

III. Que el artículo 50, fracciones XXI y XXII, de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla determina que los servidores públicos, para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que ha de observarse en el servicio público, independientemente de las obligaciones específicas que correspondan a su empleo, cargo o comisión, deben abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público, así como abstenerse también los servidores del municipio de ejercer incorrectamente las atribuciones que específicamente les confiere la Ley de Desarrollo Urbano al formular, aprobar y administrar los planes y programas municipales de desarrollo, aplicables a los centros de población ubicados dentro del territorio sobre el que ejerzan sus atribuciones.

IV. Que el _____ de _____ de _____ se publicó en el *Periódico Oficial del Estado* el Programa de Desarrollo Urbano de la Ciudad, el cual plantea como estrategia primordial la consolidación del crecimiento de la mencionada ciudad como centro metropolitano, y delimita la zonificación correspondiente al municipio de Puebla, determinándose en el mismo programa que el predio denominado “ _____ ” _____ perteneciente al municipio y ubicado en _____, tendría en una parte uso de suelo de zona agrícola ejidal y en otra el destino de parque urbano.

V. Que mediante sesión de cabildo de fecha _____ de _____ de _____, en su punto _____ se sometieron a la consideración de este

honorable cuerpo colegiado y se aprobaron varios dictámenes de la Comisión de Desarrollo Urbano, proponiendo se autorizara el cambio de uso de suelo de diversos inmuebles, entre los que se ubicaba el predio conocido como “_____”, manifestándose a partir del considerando _____ del Dictamen contenido en el inciso _____) del punto _____ lo siguiente:

“...VIII. Que mediante escrito de fecha _____ del año en curso, el _____, en representación de _____, S.A. de C.V., solicitó que se reconsidere la incompatibilidad de uso de suelo, que le fue notificada por la D.G.D.U.E., mediante oficio _____ de fecha _____ de _____ de _____, para el empadronamiento de una negociación con giro de exportar, importar, vender y distribuir _____, a ubicarse en _____ de la colonia _____ de esta ciudad, por encontrarse el predio en una zona señalada por el Programa de Desarrollo Urbano para la ciudad para uso habitacional con densidad de _____.

IX. Que con base en lo anterior, se solicitó a la Dirección General de Desarrollo Urbano y Ecología, que emitiera dictamen al respecto, informando dicha dependencia mediante oficio _____ de fecha _____ de _____ de _____ que previa inspección ocular al inmueble arriba citado se observó que cuenta con una superficie de _____ metros cuadrados, por lo que no ocupa la vía pública, considerando compatible el uso de suelo solicitado, ya que no modificaría sustancialmente el Programa de Desarrollo Urbano de la Ciudad, el cual se localiza en una zona habitacional con densidad de _____.

En mérito de lo expuesto y fundado, los integrantes de la Comisión de Desarrollo Urbano emiten el siguiente:

Dictamen

PRIMERO. Se autoriza el cambio de uso de suelo de habitacional a comercial para el empadronamiento de una negociación con giro de exportar, importar, vender y distribuir _____,

a ubicarse en _____ de la colonia _____
_____ de esta ciudad.

SEGUNDO. Notifíquese el presente dictamen a la Dirección General de Desarrollo Urbano y Ecología para los efectos legales conducentes.

VI. Que dentro de los mismos dictámenes incluidos en el punto _____ de la sesión de cabildo de fecha _____ de _____ de _____, en el contenido en el inciso _____) de ese mismo punto, a partir de su considerando _____ se manifestó lo siguiente:

“... Que reunida la comisión, se estudió el expediente técnico del asunto que nos ocupa, tomando en consideración que al autorizar el cambio de uso de suelo solicitado, no se afectaría la Declaratoria de Reservas y Destinos y Usos de Predios y Áreas Territoriales del Programa Regional de Ordenamiento Territorial de la Zona Urbana Centro Poniente del Estado de Puebla, publicada en el *Periódico Oficial del Estado* el día _____ de _____ de _____, ya que el predio en cuestión se encuentra dentro de la zona que la mencionada declaratoria denomina como _____ y los predios que incluyen ésta fueron declarados como zona de reserva para crecimiento urbano; asimismo, con la opinión vertida por la titular de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología del Estado, en sentido de que dicha dependencia considera factible el cambio de uso de suelo solicitado, es procedente someter a la aprobación del cabildo dicho cambio, por lo que, en mérito de lo expuesto y fundado, los integrantes de la Comisión de Desarrollo Urbano emiten el siguiente:

Dictamen

PRIMERO. Se autoriza el cambio de uso de suelo de zona agrícola ejidal a uso de suelo mixto con densidad de _____, del predio denominado “_____”, ubicado en _____, con una superficie de _____ metros cuadrados, de esta ciudad.

SEGUNDO. Notifíquese el presente dictamen a la Dirección General de Desarrollo Urbano y Ecología para los efectos legales conducentes.

VII. Que dentro de los mismos dictámenes incluidos en el punto _____ de la sesión de cabildo de fecha _____ de _____ de _____, en

el contenido en el inciso _____) de ese mismo punto, a partir de su considerando se manifestó lo siguiente:

(...) X. Que reunida la comisión, se estudió el expediente técnico del asunto que nos ocupa, tomando en consideración que al autorizar el cambio de uso de suelo solicitado, no se afectaría la Declaratoria de Reservas y Destinos y Usos de Predios y Áreas Territoriales del Programa Regional de Ordenamiento Territorial de la Zona Urbana Centro Poniente del Estado de Puebla, publicada en el *Periódico Oficial del Estado* el día _____ de _____ de _____, ni el Programa Parcial de Desarrollo Urbano para el municipio de Puebla, tomando en consideración asimismo la opinión de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología del Estado y de la Dirección General de Desarrollo Urbano y Ecología de este ayuntamiento y que este tipo de obra beneficiará la economía del municipio por la obra que va a realizarse, así como la infraestructura de la zona, es procedente someter a la aprobación del cabildo la solicitud de cambio de uso de suelo presentada por el señor _____.

En mérito de lo expuesto y fundado, los integrantes de la Comisión de Desarrollo Urbano emiten el siguiente:

Dictamen

PRIMERO. Se autoriza el cambio de uso de suelo de parque urbano a uso habitacional, respecto de la parcela ejidal conocida como “ _____”, de la colonia _____ perteneciente a este municipio, con superficie de _____ metros cuadrados, para la construcción de un fraccionamiento habitacional.

SEGUNDO. Notifíquese el presente dictamen a la Dirección General de Desarrollo Urbano y Ecología para los efectos legales conducentes.

VIII. Que no obstante lo anterior, mediante sesión extraordinaria de cabildo de fecha _____ de _____ del año en curso, se sometió como punto número seis de la orden del día y se aprobó la Declaratoria de Utilidad Pública que presentó la Comisión de Comercio al predio denominado “ _____”, perteneciente al Ejido de “ _____”, que a letra establece:

“Los suscritos regidores _____, en ejercicio de las facultades que nos confiere el artículo 92 fracción VII de la Ley Orgánica Municipal, previo estudio y análisis correspondiente nos permitimos

someter a la consideración y aprobación de este cuerpo Colegiado LA DECLARATORIA DE UTILIDAD PÚBLICA del predio denominado “ _____ ” con una superficie total de _____ metros cuadrados con sus respectivas medidas y colindancias pertenecientes al Ejido de _____, mismo que será destinado a parque urbano, por lo que:

Considerando

I. Que la Constitución General de la República en sus artículos 27 segundo párrafo y fracción VI primer párrafo; 115 II y III inciso g) disponen por su parte que la expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública, y por otra, que los municipios de toda la República tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para la prestación de servicios públicos.

II. Que la Constitución Política Local en su artículo 104 inciso g) dispone que es atribución del Municipio prestar el servicio públicos de calles, parques y jardines. Asimismo el artículo 105 fracción IV, inciso f) del mismo ordenamiento legal dispone que la Administración Pública Municipal será centralizada con sujeción a las siguientes disposiciones de vida de la población rural y urbana, para lo cual expedirán las disposiciones administrativas que fueren necesarias, de conformidad con el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución General de la República.

III. Que la Ley Orgánica Municipal en su artículo 78 fracciones I y XXII faculta a los ayuntamientos para cumplir y hacer cumplir, en los asuntos de su competencia, las Leyes, Decretos y disposiciones de la Federación y del Estado así como los ordenamientos municipales, así como declarar conforme a la Ley de Expropiaciones los casos en que sean de utilidad pública.

IV. Que los artículos 1 y 2 fracciones II, III, VIII, IX, X, XI, XII; y 4 de la ley de Expropiaciones para el Estado de Puebla establece esencialmente que las expropiaciones sólo pueden hacerse por causa de utilidad pública, entendiéndose por este último concepto el establecimiento, explotación o conservación de un servicio público; de tal manera que el municipio debe proporcionar obras y servicios de beneficio común siempre y cuando se encuentre el proyecto dentro de la jurisdicción.

V. Por su parte el artículo 5, fracciones I, II, VI, y VII de la Ley General de Asentamientos Humanos, considera de utilidad la conservación y el mejoramiento de los centros de población, la ejecución de planes de desarrollo urbano sobre todo lo concerniente a la preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente de los centros de población. También es importante mencionar lo que determina el artículo 9, fracciones II, III, IV, IX de la Ley General de Asentamientos Humanos, de la ley en cita, ya que los municipios tienen las facultades y atribuciones de regular, controlar y vigilar las reservas, usos o programas municipales de desarrollo urbano e igualmente promover y realizar acciones para conservación y mejoramiento de los centros de población.

VI. Que el programa de desarrollo urbano de la ciudad de Puebla publicado en el *Periódico Oficial del Estado* el día _____ de _____ de _____ plantea como estrategia la consolidación del crecimiento de la ciudad de Puebla, determinándose en el mismo programa que el predio objeto de la presente declaratoria sería destinado al parque urbano.

VII. Que mediante oficio _____ suscrito por el arquitecto _____, director general de Desarrollo Urbano y Ecología, emite el dictamen técnico correspondiente, el que concluye que el predio objeto de este acuerdo es factible para destinarlo a la instalación de un parque urbano, lo que obliga necesariamente a revertir el uso inicial que tenía de acuerdo con el programa de desarrollo urbano citado en el punto que antecede, dictamen que se toma como parte integrante de esta declaratoria como si a la letra se insertase para los efectos técnicos y jurídicos a que haya lugar.

VIII. Que el predio que pretende declararse de utilidad pública para destinarlo a la instalación de un parque urbano presenta las siguientes colindancias:

1. Al Norponiente en _____ metros, linda _____, con calle denominada.
2. Al Nororiente en _____ metros, linda con _____.
3. Al Oriente en _____ metros, linda con _____.
4. Al Sur en _____ metros, linda con _____.
5. Al Poniente en _____ metros, linda con _____.

IX. En tales circunstancias y tomando en cuenta los anteriores conceptos, es procedente determinar que los cambios de uso de suelo de parque urbano al de habitacional que fueron autorizados en la sesión de cabildo de fechas _____ de _____ de _____ específicamente los señalados en el punto _____ inciso __, de la orden del día de dicha sesión, queden sin efecto legal alguno, abrogándose los mismos para el efecto de que el destino del inmueble en cuestión se revierta al uso de parque urbano en términos y cumplimiento a lo establecido en el programa de desarrollo urbano de la ciudad publicado en el *Periódico Oficial* de fecha _____ de _____ de _____.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, estas comisiones unidas de Desarrollo Urbano y Centro Histórico, y la de Comercio, determinaron someter a la consideración y aprobación de este honorable cuerpo edilicio, la presente:

Declaratoria

PRIMERO. Se declara de utilidad pública el predio denominado “ _____ ” perteneciente con el ejido de _____ con sus respectivas medidas y colindancias, para ser destinado al establecimiento de parque urbano en estricto cumplimiento con el programa de desarrollo urbano de la ciudad de Puebla publicado en el *Periódico Oficial* de fecha _____ de _____ de _____ e inscrito en el Registro Público de la Propiedad en el Libro núm. registro de planes programas de desarrollo urbano de fecha _____ de _____ de _____.

SEGUNDO. Quedan abrogados y sin efecto legal alguno los usos de suelo de parque urbano al de habitacional autorizados en el punto incisos _____, de la orden del día de la sesión de cabildo de fecha _____ de _____ de _____.

TERCERO. Se instruye a la Dirección General de Desarrollo Urbano y Ecología para que en cumplimiento a lo preceptuado en esta declaratoria, ejecute todas las acciones inherentes a la rectificación de superficies, medidas y colindancias, y se determine con exactitud el predio sujeto a expropiarse.

IV
ACTA DE CABILDO DE DONACIÓN
DE PREDIO PARA CONSTRUCCIÓN DE ESCUELA

Sesión de cabildo

El regidor _____ menciona:

HONORABLE CABILDO:

Los suscritos regidores _____, integrantes de la Comisión de Educación Pública y Actividades Culturales, Deportivas y Sociales, en ejercicio de las facultades que nos confieren los artículos 92 fracción VII, 94, 96 fracción VI de la Ley Orgánica Municipal y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 3 y 115 fracción II de la Constitución General de la República, 118 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, 78 fracciones XVII y XVIII de la Ley Orgánica Municipal, previo estudio y análisis correspondiente, sometemos a la consideración y aprobación de este honorable cuerpo colegiado el siguiente dictamen, por el que se faculta a los señores C. _____, presidente municipal constitucional, C. _____, síndico municipal y C. _____ secretario general, todos de este honorable ayuntamiento del municipio, para donar en nombre y representación de éste, a favor del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Puebla, con destino a la Secretaría de Educación Pública, un predio propiedad municipal con una superficie de _____ metros cuadrados, ubicado en _____ de esta ciudad, para la construcción de la escuela por lo que para tal fin exponemos a continuación lo siguiente:

Considerando

Que el artículo 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos previene que todo individuo tiene derecho a recibir educación. Que el Estado Federación, estados y municipios, impartirán educación preescolar, primaria y secundaria. Que la educación primaria y la secundaria son obligatorias.

Que el primer párrafo del artículo 118 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla establece que es obligación del Estado impartir y fomentar la educación pública en todos sus grados, de acuerdo con las circunstancias del erario y de conformidad con las necesidades de los habitantes. Que la educación primaria y secundaria son obligatorias.

Que los artículos 11 y 15 de la Ley General de Educación establecen que la aplicación y la vigilancia del cumplimiento de dicha ley corresponde a las autoridades educativas de la Federación, de las Entidades Federativas y de los municipios, en los términos que la propia ley establece, y que el ayuntamiento de cada municipio podrá, sin perjuicio de la concurrencia de las autoridades educativas federales y locales, promover y prestar servicios educativos de cualquier tipo o modalidad y que el gobierno de cada entidad federativa promoverá la participación directa del ayuntamiento para dar mantenimiento y proveer de equipo básico a las escuelas públicas estatales y municipales.

Que el artículo 78 en su fracción XVII de la Ley Orgánica Municipal dispone que es atribución de los ayuntamientos fomentar las actividades deportivas y culturales, así como la educación, estando obligados a seguir los programas que en esta materia establezcan las autoridades educativas del estado.

Que la fracción XXVI del artículo 91 de la Ley Orgánica Municipal señala, entre otras cosas, que es facultad y obligación de los presidentes municipales promover lo necesario al fomento de la educación.

Que de acuerdo con la fracción II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los municipios están investidos de personalidad jurídica tienen un patrimonio propio que los ayuntamientos manejarán conforme a la ley y cuentan con facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que establezcan las legislaturas de los estados los bandos de policía y buen gobierno, así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Que en este mismo sentido, la Ley Orgánica Municipal, en el artículo 78 fracciones I, IV y XVIII, faculta a los ayuntamientos para cumplir y hacer cumplir, sólo en la parte que les corresponde o es de su compe-

tencia, las leyes, decretos y disposiciones de la Federación y del estado; expedir bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, referentes a su organización, funcionamiento, servicios públicos que deban prestar y demás asuntos de su competencia, sujetándose a las bases normativas establecidas por la fracción III del artículo 105 de la Constitución Política del estado, así como promover cuanto estime conveniente para el progreso del municipio.

Que el artículo 105 fracción XIII de la Constitución Política del estado ordena que los ayuntamientos atenderán la administración por medio de comisiones, entre las cuales distribuirán los diversos ramos de aquélla, en tanto que el artículo 92 fracción VII de la Ley Orgánica Municipal dispone que es facultad y obligación de los regidores iniciar ante el ayuntamiento todo lo que crean conveniente al buen servicio público.

Que la fracción XV del artículo 78 de la Ley Orgánica Municipal establece que es atribución de los ayuntamientos designar, de entre los regidores, a quienes deban integrar las comisiones que se señalan en el artículo 96 de esta ley, razón por la que en sesión ordinaria y solemne de cabildo celebrada el ___ de ___ de ____, se integró la Comisión de Educación Pública y Actividades Culturales, Deportivas y Sociales con los suscritos regidores.

Que el artículo 57 fracción VII de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla ordena que es facultad del Congreso autorizar la enajenación de bienes inmuebles propios del estado o de los municipios, a solicitud de éstos, así como aprobar las contratos que celebren los ayuntamientos, cuando tengan duración mayor del periodo para el cual hubieran sido electos.

Que el artículo 79 fracción XIX de la Constitución local establece que es facultad del Gobernador del Estado someter a la aprobación del Congreso la enajenación de bienes inmuebles propios de los municipios y los contratos que celebren los ayuntamientos, cuando tengan una duración mayor del periodo para el cual hubieran sido electos.

En este mismo sentido, la fracción VI del artículo 105 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla previene que los ayuntamientos no podrán enajenar bienes inmuebles propios, ni cele-

brar contratos que tengan una duración que exceda del periodo para el cual hubieran sido electos, sin la autorización del Gobernador del Estado y la aprobación del Congreso.

Que la Ley Orgánica Municipal dispone que los ayuntamientos no podrán contratar empréstitos, efectuar ventas de bienes propios ni celebrar contratos que tengan una duración que exceda de su periodo de ejercicio sin la autorización del Gobierno del Estado y la aprobación del Congreso.

Que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 115 fracción V, establece que: “Los municipios[...] estarán facultados para controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales” y el artículo 121 fracción II prescribe que: “En cada Estado de la Federación[...] II. Los bienes muebles e inmuebles se registrarán por la ley del lugar de su ubicación”.

Que mediante escrito de fecha ___ de ___ del presente año, el profesor ___, en su carácter de director comisionado y representante del personal docente, y el ciudadano ___, presidente de la Asociación de Padres de Familia, y alumnado en general de la escuela primaria oficial denominada “_____”, con clave, solicitaron al señor _____, presidente municipal constitucional de este honorable ayuntamiento, la donación de un predio propiedad municipal para la construcción de su edificio escolar, ya que actualmente la escuela funciona en un edificio ajeno por el que se paga renta, ubicado en ___, número ___, de ___ de esta ciudad.

Que para atender dicha solicitud con el afán de apoyar la educación de la niñez poblana y con el objeto de realizar la construcción de la escuela primaria _____, se ha tomado en cuenta que el honorable ayuntamiento del municipio es propietario de un bien inmueble con una superficie de _____ metros cuadrados de terreno, ubicado en la calle _____, esquina con la calle _____, en la unidad habitacional _____, de esta ciudad, lo que se acredita con el instrumento privado número _____, en el cual se consignó la donación a título gratuito que otorgaron por una parte el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, como parte donante, representado en ese acto por su

delegado regional de la Zona VIII, el señor licenciado _____ y como parte donataria, el honorable ayuntamiento del municipio, representado por el C. _____, en su carácter de presidente municipal y la C. _____, en su carácter de secretaria general, debidamente inscrito en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio de este Distrito Judicial, bajo el número ____, a fojas _____, tomo _____, del libro número _____, con fecha _____ de _____ de _____, índice de predio mayor número _____.

Que la superficie de _____ metros cuadrados de terreno del bien inmueble mencionado en el párrafo que antecede se encuentra comprendida dentro de las siguientes medidas y colindancias: al Norte: en ____ metros, linda con _____; al Sur: en _____ metros, linda con ____; al Oriente: en ____ metros, linda con _____; y al Poniente: en _____ metros, linda con _____.

Que mediante oficio número _____ de fecha _____ de _____ del año en curso, el señor arquitecto _____, director general de Desarrollo Urbano y Ecología de este honorable ayuntamiento, emitió dictamen de factibilidad para la construcción de una escuela primaria, en el predio ubicado en la calle _____, esquina con calle _____ en la unidad habitacional _____, al que hemos hecho referencia, el que en lo conducente dice:

“Me refiero a su petición verbal para realizar el levantamiento topográfico y emitir dictamen de factibilidad de uso de suelo para la construcción de una escuela primaria, en el predio ubicado en la calle _____ esquina con calle _____ en la unidad habitacional _____, lo anterior con la finalidad de otorgarse en donación a la Secretaría de Educación Pública. Al respecto me permito manifestarle lo siguiente:

1. Como resultado de la visita de campo efectuada por el personal adscrito a esta Dirección General pudo observarse que el predio en cuestión presenta una topografía regular y se encuentra en el extremo poniente de la unidad habitacional _____, teniendo una superficie de _____ metros cuadrados, de acuerdo con el levantamiento topográfico realizado.

2. De acuerdo con el Programa Sectorial de Subclasificación de Densidades Urbanas de la Ciudad de Puebla del Infonavit, se localiza en una zona clasificada como habitacional de densidad en donde, de acuerdo con la Tabla de Compatibilidades de Usos y Destinos del Suelo, el destino educación básica (escuelas primarias) está considerado como prohibido; sin embargo, de la revisión documental cartográfica realizada en los archivos que obran en esta dependencia, se constató que el predio donde se pretende la construcción de dicha escuela primaria es parte integral de las áreas de donación del Infonavit mencionado, destinadas al equipamiento urbano tales como: mercados, clínicas, áreas verdes, planteles educativos, entre otros, estableciéndose como atribución y responsabilidad de los ayuntamientos la satisfacción de estos servicios, según lo señala el artículo 115 de la Constitución General de la República.

3. Con base en el Sistema Normativo de Equipamiento Urbano emitido por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), que constituye el referente fundamental para la localización, dotación, dimensionamiento, etcétera, de los subsistemas de equipamiento, el predio propuesto cumple con los requerimientos para destinarse a educación.

En el contexto de los planteamientos antes descritos, la Dirección General de Desarrollo Urbano a mi cargo considera desde el punto de vista técnico como factible la propuesta para destinar a la construcción de equipamiento educativo de nivel básico (escuela primaria) el predio ubicado en la unidad habitacional _____ con superficie de _____ metros cuadrados, con las siguientes medidas y colindancias:

Al Norte: _____ metros, y colinda con calle _____.

Al Sur: _____ metros, y colinda con _____.

Al Oriente: _____ metros, y colindando con _____.

Al Poniente: _____ metros, colinda con _____.

Anexo a éste copia del plano topográfico.

Sin otro particular, reitero a usted la seguridad de mi atenta y distinguida consideración”.

Que el Código Fiscal y Presupuestario para el municipio de Puebla, en sus artículos 341 fracciones I y II, 342 fracción II, 347, 348, 350 y 354 párrafo segundo, sustancialmente previenen que el patrimonio muni-

cipal se integra por bienes del dominio público y bienes del dominio privado; que son bienes del dominio público, los destinados por el municipio a un servicio público los propios que de hecho destine para dicho fin y los equiparados a éstos; que el presidente municipal, previo acuerdo del ayuntamiento, suscribirá los actos de transmisión de dominio de inmuebles municipales y se encargará de la función administrativa de control, administración y vigilancia de inmuebles municipales; que la representación, trámite y resolución de los asuntos en la materia de los bienes municipales y que corresponden al municipio serán ejercidas por el presidente, quien podrá auxiliarse de las dependencias en los términos de este código y de los reglamentos respectivos, lo anterior sin perjuicio de que en cualquier momento el presidente pueda ejercer la competencia arrogada a las dependencias, sin necesidad de acuerdo previo; que quedan sujetos a las disposiciones del ordenamiento invocado los actos de adquisición, administración, uso, aprovechamiento, explotación y enajenación de inmuebles municipales; y que en todos los casos en que se afecte el patrimonio inmobiliario del municipio se requerirá el acuerdo del ayuntamiento en la forma y términos que establezca la legislación aplicable.

Que los artículos 2190, 2194, 2199, 2202 fracción II, 2204 fracción III, 2212 y 2213 del Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Puebla establecen que la donación es un contrato por el que una persona transfiere a otra, gratuitamente, uno o más bienes; que es pura la donación que se otorga en palabras absolutas; que la misma se perfecciona desde que el donatario la acepta y que se hará constar en escritura pública si el bien es inmueble; que la donación debe aceptarse cuando se trata de bienes inmuebles, en el mismo instrumento en que ésta se hizo; así como que pueden donar los que pueden contratar y disponer de sus bienes y que pueden aceptar donaciones las personas que no tengan impedimento legal para ello.

Que el Plan Municipal de Desarrollo _____ establece que la educación representa uno de los servicios sociales prioritarios, sustento del progreso económico y social de los habitantes e indispensable para crear las bases de desarrollo de nuestras comunidades. Asimismo, que

este Plan Municipal propone la coordinación de los tres órdenes de gobierno que permitirá abatir el rezago que existe en dicha materia, por lo que las acciones por realizar se orientarán a lograr que la educación que se promueva sea de calidad y acorde con los cambios del mundo actual. Que para ello se requiere mejorar la infraestructura y el equipamiento escolar, así como la participación decidida de los padres de familia y maestros, razón por la que el Plan Municipal señala como una de sus estrategias y líneas de acción dar prioridad a las necesidades de las diversas escuelas que se inscriban en el programa de atención a la infraestructura y equipamiento escolar, captando la demanda sobre infraestructura y mejora de los espacios educativos.

Que de conformidad con la solicitud realizada al C. _____, presidente municipal constitucional, y tomando en cuenta que este honorable ayuntamiento del municipio de Puebla es propietario de un inmueble idóneo en sus características para la construcción de la infraestructura y equipamiento escolar y la inminente urgencia de cubrir una de las necesidades primordiales del ser humano: la educación, esta Comisión de Educación Pública y Actividades Culturales, Deportivas y Sociales, previo estudio y análisis de los documentos que integran este expediente, considera conveniente que se realice la donación del inmueble en comento, y para tal efecto se emite el siguiente:

Dictamen

PRIMERO. Que toda vez que el presente dictamen se presenta por escrito y firmado por los suscritos regidores que integramos la Comisión de Educación Pública y Actividades Culturales, Deportivas y Sociales, en cumplimiento a lo dispuesto por los artículos _____, y _____ del Reglamento Interno del cabildo municipal y por tratarse de un asunto de orden público e interés social, se solicita se entre a la discusión del mismo para su aprobación.

SEGUNDO. Se solicita se autorice y apruebe que el honorable ayuntamiento del municipio done a favor del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Puebla, con destino a la Secretaría de Educación Pública, para la construcción de la escuela _____, con número de

clave _____, el bien inmueble propiedad municipal que tiene una superficie de _____ metros cuadrados de terreno, ubicado en la calle _____, esquina con calle _____, en la unidad habitacional _____, comprendidos dentro de las siguientes medidas y colindancias:

Al Norte: en _____ metros, colinda con calle _____;

Al Sur: en _____ metros, colinda con _____;

Al Oriente: en _____ metros, colinda con _____;

Al Poniente: en _____ metros, colinda con _____.

TERCERO. Se solicita se instruya al ciudadano presidente municipal constitucional para que gire el oficio correspondiente al Ejecutivo y al honorable Congreso, ambos del estado, a efecto de solicitar la autorización y aprobación respectiva sobre la donación que nos ocupa.

CUARTO. Una vez satisfecho lo anterior, se proceda a otorgar la escritura de donación respectiva, autorizándose para tal efecto a los señores presidente municipal constitucional, síndico municipal y secretario general, todos de este honorable ayuntamiento del municipio.

QUINTO. Una vez que se realice lo anterior, se gire oficio al jefe del Departamento de Impuesto a la Propiedad Raíz y al jefe del Departamento de Catastro, ambos de este honorable ayuntamiento del municipio, a efecto de que realicen las anotaciones pertinentes en relación con el bien inmueble materia de este dictamen.

SEXTO. Se instruye al ciudadano secretario general del honorable ayuntamiento para que realice los trámites tendientes a dar cumplimiento al presente dictamen.

Sin otro particular por el momento, les reiteramos nuestra distinguida consideración.

V

ACTA DE CABILDO DE DENOMINACIÓN DE CALLES

HONORABLE CABILDO:

Los _____ suscritos regidores _____, integrantes de las comisiones unidas de Obras y Servicios Públicos, y de Edu-

cación Pública y Actividades Culturales, Deportivas y Sociales, con apoyo en lo dispuesto por los artículos 105 fracciones III y XIII de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, 78 fracciones IV, XVIII y XXXIV, 92 fracciones V y VII de la Ley Orgánica Municipal, ____, ____, ____, ____, ____, y del Reglamento Interno del cabildo municipal, previo estudio y análisis correspondiente, nos permitimos someter a la consideración de este honorable cuerpo colegiado, el siguiente dictamen, por el que se otorga a la calle “ _____ ”, comprendida del ____ hasta la calle “ _____ ”, del, _____ lateral al _____ de esta ciudad, como nomenclatura oficial la denominación de don _____, por lo que para tal efecto, exponemos a continuación lo siguiente:

Considerando

Que en el artículo 105 fracción III de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla se establece que los ayuntamientos podrán expedir, dentro de la esfera de su competencia, reglamentos por los cuales provean a la exacta observancia de las leyes administrativas del estado, bandos de policía y buen gobierno, circulares y disposiciones de observancia general, estableciéndose como bases para tal efecto que el proyecto respectivo sea propuesto por dos o más regidores; que se discuta, apruebe o deseche por mayoría de votos en sesión de cabildo, en la que haya quórum; que en caso de aprobarse el proyecto se envíe al Ejecutivo para su publicación en el *Periódico Oficial*, y que las disposiciones de carácter general dictadas por los ayuntamientos deben referirse a hipótesis previstas por la ley que reglamenten, y no pueden contrariar a ésta, han de ser claras, precisas y breves, y cada artículo o fracción contendrá una sola disposición.

Que el artículo 105 fracción XIII de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla señala que los ayuntamientos atenderán la administración por medio de comisiones, entre las cuales distribuirán los diversos ramos de aquélla.

Que en este mismo sentido el artículo 78 fracciones IV de la Ley Orgánica Municipal previene que son atribuciones de los ayuntamientos, expedir bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares

y disposiciones administrativas de observancia general, referentes a su organización, funcionamiento, servicios públicos, que deban prestar y demás asuntos de su competencia, sujetándose a las bases normativas establecidas por la fracción III del artículo 105 de la Constitución Política del Estado.

Que la fracción XVIII del artículo 78 de la Ley Orgánica Municipal establece que es atribución de los ayuntamientos promover cuanto estime conveniente para el progreso del municipio y acordar la realización de obras públicas que fueren necesarias.

Que el artículo 78 fracción XXXIV de la Ley Orgánica Municipal previene que el ayuntamiento tiene entre sus atribuciones: determinar la nomenclatura de las calles, plazas, jardines o paseos públicos y mandar fijar las placas respectivas; exigir a los propietarios de fincas urbanas la numeración progresiva de éstas y dar al Registro Público de la Propiedad y a las Recaudaciones de Rentas los avisos respectivos. En la nomenclatura no se empleará el nombre de personas vivientes, a menos que con ello el ayuntamiento trate de premiar o dejar para la posteridad el recuerdo de los connacionales que:

1. Por sus trabajos en el campo de la ciencia, de las artes, de la educación o de la cultura en general hayan dado prestigio dentro o fuera del ámbito de la República a Puebla o a la nación.
2. Merezcan el reconocimiento colectivo por acciones heroicas en momentos de desastres públicos.
3. Hayan realizado insignes beneficios en pro del bienestar económico de alguna porción del territorio poblano o se hayan distinguido por excepcionales actos de beneficencia.

Para el otorgamiento de esta distinción, deberá tomarse en cuenta:

- a) Si se tratare de trabajos científicos o artísticos, que éstos no sean valorados exclusivamente por un determinado sector social, sino que cuenten con la exaltación pública suficiente;
- b) Si se tratare de las acciones a que alude el inciso 2, deberán tenerse en consideración la magnitud del desastre y el peligro de su propia vida a que haya estado expuesta la persona que se trate de premiar.

c) Si se tratare de los hechos a que alude el inciso 3, deberán haber trascendido a la colectividad en general.

IV. Que el artículo 27 del Código Fiscal de la Federación establece que las personas morales, así como las personas físicas que deben presentar declaraciones periódicas o que estén obligadas a expedir comprobantes por las actividades que realicen deberán solicitar su inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y proporcionar la información relacionada con su identidad, su domicilio y en general sobre su situación fiscal, mediante los avisos que se establecen en el reglamento de este código.

Que el párrafo sexto del artículo 20 del Reglamento del Código Fiscal de la Federación previene que en caso de cambio de nomenclatura o numeración oficial la autoridad fiscal actualizará los datos correspondientes, sin que en este caso el contribuyente deba presentar el aviso de cambio de domicilio fiscal.

Que mediante oficios números _____ y _____, de fechas _____ de ____ del año en curso, por acuerdo del ciudadano _____, presidente municipal constitucional, el ciudadano, _____ secretario general de este honorable ayuntamiento del municipio, respectivamente remitió a las comisiones de Obras y Servicios Públicos y de Educación y Actividades Culturales, Deportivas y Sociales, copia de los escritos fechados el _____ de _____ del presente año, suscritos por el ciudadano ingeniero _____, coordinador de la Asociación de Clubes de Servicio de Puebla, dirigidos al honorable cabildo y al ciudadano presidente municipal constitucional, así como los antecedentes del caso, a través de los cuales solicitan que se otorgue como nomenclatura a la calle donde se encuentra la entrada principal al _____ de Puebla, la denominación de don _____, para su estudio y dictamen correspondiente, con el fin de que sea sometido a la consideración de este cuerpo colegiado.

Que el artículo ____ del Reglamento Interno del cabildo municipal establece que cuando el caso deba ser conocido por varias comisiones, el secretario les remitirá copia completa del expediente respectivo.

Que el señor don _____ nació el _____ de _____ de _____, en la ciudad de _____, _____.

Fue en el año de cuando casó con la señorita _____ y vinieron a radicar a la ciudad de Puebla.

Durante los años de _____ fue _____ de la ciudad de _____.

Del año de _____ a _____ fue distribuidor en esta ciudad de artículos de _____ línea blanca y refrigeración, así como de aire acondicionado.

Uno de los primeros deportes que practicó fue el _____ y la _____. Pertenebió al Club de _____ y el _____ de _____ de _____ le otorgaron un diploma por haber realizado _____.

En el año _____, fue presidente de _____.

También en el año de _____ hasta _____ fue presidente de _____.

Que mediante oficio número _____, de fecha _____ de _____ del presente año, el ciudadano arquitecto _____, director general de Desarrollo Urbano y Ecología, dirigido al ciudadano doctor _____, regidor presidente de la Comisión de Obras y Servicios Públicos, emitió opinión técnica, referente a la posibilidad de cambiar el nombre de la calle “_____”, de _____, por el de don _____, en los siguientes términos:

“Efectuada inspección ocular y revisada la nomenclatura de _____, esta dirección a mi cargo opina que es factible el cambio de nombre a la calle “_____” entre _____ y la calle _____, por el de don _____, bajo los siguientes argumentos.

Todas las calles de _____ tienen sólo la denominación de letras; es el acceso principal a _____; es la calle en la cual existe el menor número de construcciones y por lo tanto el menor número de modificaciones a la nomenclatura oficial.”

XII. Que de acuerdo con lo mencionado, se acredita plenamente que el señor don _____ realizó los trabajos y acciones que merecen el reconocimiento colectivo al desempeñar diversos cargos en

clubes de servicios y en especial por haber presidido la Asociación de _____, donde se esforzó por difundir el deporte nacional aun en el extranjero, orgullo de todos los mexicanos, así como de la opinión técnica emitida por el director general de Desarrollo Urbano y Ecología se desprende que en materia de desarrollo urbano y en especial en cuanto a la nomenclatura de las calles, no existe inconveniente alguno, para que a la calle “_____” entre _____ y la calle _____, se le otorgue el nombre de don _____.

Por lo anteriormente manifestado, sometemos al análisis y aprobación de todos los señores regidores, el siguiente:

Dictamen

PRIMERO. Que con apoyo en lo dispuesto por el artículo ___ del Reglamento Interno del cabildo municipal, por la importancia del presente asunto, se solicita se dispense el trámite a que se refiere el artículo del citado reglamento, entrando a la discusión del asunto, para que en su caso sea aprobado.

SEGUNDO. Que como consecuencia de lo anterior, se APRUEBA que se otorga a la calle “_____”, comprendida de _____ hasta la calle _____, de _____, lateral a _____ de esta ciudad, como nomenclatura oficial la denominación de don _____.

TERCERO. Gírense los oficios correspondientes para dar cumplimiento a los acuerdos tomados en la presente sesión de cabildo, así como al Registro Público de la Propiedad y a la autoridad fiscal correspondiente, para la actualización de sus registros y archivos, como resultado de este acuerdo.

Sin otro particular, les reiteramos nuestra consideración atenta y distinguida.

VI
ACTA DE SESIÓN PERMANENTE DE CABILDO
POR MOTIVO DE SINIESTRO

HONORABLE CABILDO:

El suscrito _____, presidente municipal constitucional, con apoyo en lo dispuesto por los artículos 91 fracciones VI y XLV de la Ley Orgánica Municipal, _____ y _____ del Reglamento Interno del cabildo municipal, me permito solicitar a este honorable cuerpo colegiado que se declare recinto oficial para la celebración de la presente sesión Extraordinaria de cabildo de carácter permanente, así como domicilio oficial hasta en tanto en cuanto sea posible la ocupación del Palacio Municipal o aquel que para tal efecto sea designado, el bien inmueble propiedad municipal ubicado en el número _____ de la avenida _____ de esta ciudad de Puebla, por lo que para tal efecto me permito exponer a continuación los razonamientos lógicos y jurídicos que justifican lo anterior.

Considerando

I. Que el artículo 73 de la Ley Orgánica Municipal previene que los ayuntamientos podrán celebrar sesiones extraordinarias mediante convocatoria que para tal efecto haga el presidente municipal o la mayoría de los regidores, en la que se expresarán los asuntos que las motiven y serán los únicos que deberán tratarse en las mismas.

II. Que el artículo 74 de la Ley Orgánica Municipal establece que las sesiones de los ayuntamientos se celebrarán en las oficinas municipales o, cuando el caso lo requiera, en el recinto previamente declarado oficial para tal objeto.

III. Que el artículo 75 de la Ley Orgánica Municipal establece que las sesiones de los ayuntamientos serán públicas, salvo que éste acuerde en otro sentido.

IV. Que el artículo ____ del Reglamento Interno del cabildo municipal señala que las sesiones de cabildo podrán ser permanentes, en la forma términos y condiciones señalados por este reglamento y la Ley Orgánica Municipal.

V. Que el artículo ____ del Reglamento Interno del cabildo municipal manifiesta que por acuerdo de cabildo podrá declararse permanente una sesión: fracción I. Cuando a juicio de sus miembros el asunto o asuntos de que se ocupen exijan la prolongación indefinida del mismo y, II. cuando exista en el municipio un estado de emergencia que lo amerite.

Que el día de hoy _____ de _____ del año en curso, aproximadamente a las _____ horas con _____ minutos, en esta ciudad de Puebla se verificó un movimiento telúrico o sismo de ___ punto grados en la escala Richter, el que ocasionó que el bien inmueble ubicado en _____ número ____ de esta ciudad de Puebla (PALACIO MUNICIPAL) sufriera serios y diversos daños materiales, tanto en su estructura como en sus áreas de tránsito, impidiendo de esta forma su ocupación, por tal motivo la presente sesión extraordinaria de cabildo no puede celebrarse en el Salón de Cabildos del ya citado Palacio Municipal.

VI. Que siendo el bien inmueble ubicado en la avenida _____ número _____, propiedad del municipio de Puebla y dadas las circunstancias de emergencia que prevalecen en estos momentos, es por lo que se considera conveniente el declararlo recinto oficial para la celebración de este cabildo y tantos como sean necesarios para hacer frente a este fenómeno que ha afectado a la población en general del municipio, así como para contar con un domicilio oficial que permita recibir documentación y notificaciones que le sean propias a las actividades administrativas del honorable ayuntamiento de Puebla.

VII. Que con motivo de las consideraciones expresadas, se solicita a este honorable cuerpo colegiado apruebe la siguiente propuesta:

PRIMERO. Que en virtud de las circunstancias de tiempo, lugar y modo expresadas en el cuerpo de este escrito, se solicita dada la urgencia se dispense el trámite a que se refiere el artículo ____ del Reglamento

Interno del cabildo municipal y se discuta y se apruebe en la presente sesión extraordinaria de cabildo.

SEGUNDO. Se solicita que los señores regidores se sumen a la presente propuesta para dar cumplimiento a lo previsto por los artículos

105 fracción III inciso a) de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla.

TERCERO. Se declara recinto oficial para la celebración de la presente sesión extraordinaria de cabildo el bien inmueble ubicado en el _____ de la avenida _____ de esta ciudad de Puebla y dado que se ha materializado el extremo contenido en el artículo ____ del Reglamento Interior del cabildo municipal, se le dé el carácter de permanente a esta sesión para hacer frente a los acontecimientos verificados el día de hoy.

CUARTO. Se declare domicilio oficial en tanto no sea posible la ocupación del Palacio Municipal, o aquel que para tal efecto sea designado, el bien inmueble propiedad municipal ubicado en el número ____ de la avenida _____ de esta ciudad de Puebla, para los efectos de que este honorable ayuntamiento del municipio de Puebla cuente con un domicilio oficial que permita recibir documentación y notificaciones que le sean propias a las actividades administrativas del honorable ayuntamiento de Puebla.

QUINTO. Se acuerda de igual manera por este honorable cuerpo colegiado suspender los eventos masivos que se encuentren programados, hasta que las condiciones sean propicias para realizarlos.

SEXTO. Se otorgan al C. _____, presidente municipal constitucional, todas aquellas facultades que no se le hubieren conferido en la sesión ordinaria y solemne de cabildo de fecha _____ de ____ del año en curso, que resulten necesarias para celebrar actos jurídicos, contratos y convenios en nombre y representación de este honorable ayuntamiento, ya sea con particulares o con personas morales de derecho público y privado, para lograr mantener la conservación de la tranquilidad y el orden público, así como realizar las obras de reestructuración y mantenimiento del Palacio Municipal o de cualquier otro bien inmueble dañado con motivo del sismo referido en este documento.

SÉPTIMO. Dado que se ha declarado permanente esta sesión extraordinaria de cabildo, se deja abierta la presente acta para que en ella se inserten tantos y cuantos acuerdos sean tomados para hacer frente a esta situación de emergencia, en beneficio de la sociedad en general.

Acto seguido el C. _____, presidente municipal constitucional, solicita al señor licenciado _____, secretario general que someta a votación la presente propuesta.

Tomada la votación el C. _____,

Secretario general informa al C. _____,

Presidente municipal constitucional que el punto CUARTO del orden del día, fue APROBADO por unanimidad de votos.

Siendo las _____ horas, fue acuerdo de los integrantes de este honorable cabildo declarar un receso en esta sesión extraordinaria y permanente de cabildo, para continuar el día de mañana _____ de _____ de _____ a partir de las _____ horas, dándose por enterados todos los presentes.

El presidente municipal constitucional

C. _____

El síndico municipal

C. _____

El secretario general del H. ayuntamiento

C. _____

Continuación de la sesión extraordinaria de cabildo, iniciada el día _____ de _____ de _____, y declarada con carácter permanente.

Acta del día _____ de _____ de _____. (2 de 7)

Estando reunidos los ciudadanos integrantes del honorable cabildo, en el salón de juntas, del inmueble ubicado en la avenida _____ número _____ de la ciudad de Puebla, y declarado recinto oficial del honorable ayuntamiento del municipio de Puebla, y de conformidad con el receso acordado por todos los integrantes del propio cabildo, tal y como consta en la presente acta, el C. _____ los saludó y siendo las _____ horas dijo: continúa la sesión, y le solicita al secretario general C. _____ que pase lista de asistencia.

VII
ACTA DE CABILDO DE OTORGAMIENTO
DEL PREMIO AL MÉRITO CIVIL

IV. Entrega del Premio al Mérito Civil al Ciudadano

PUNTO CUATRO

El presidente municipal, menciona: que para pasar al punto cuatro de la orden del día, le pido al ciudadano regidor _____, presidente de la Comisión de Educación Pública, Actividades Culturales, Deportivas y Sociales, dé lectura a la propuesta del Premio al Mérito Civil.

El regidor _____ menciona: muchas gracias señor presidente, honorables miembros del cabildo, señoras y señores, daré lectura al siguiente documento.

Acta de la sesión extraordinaria efectuada el día _____ de _____ del año _____.

Estando reunidos en el salón de cabildos del Palacio Municipal los ciudadanos presidente municipal, regidores y síndico municipal, queda instalada legalmente la sesión extraordinaria de cabildo.

Como punto siete del orden del día, se dio lectura al siguiente documento:

HONORABLE CABILDO:

Quienes integramos la Comisión del Premio al Mérito Civil nos permitimos hacer de su respetable conocimiento que con apoyo en el artículo 91 fracción II de la Ley Orgánica Municipal, artículo _____ del acuerdo que crea el Premio al Mérito Civil, y del Reglamento Interno del cabildo municipal, manifestamos:

Que desde el año _____, en el mes de _____, el honorable ayuntamiento del municipio de Puebla, como uno de los actos conmemorativos en un aniversario más de su fundación, viene entregando el Premio al Mérito Civil.

Que durante el mes de _____ de _____, se recibieron por parte de quienes integran el Seminario de Cultura Mexicana, corresponsalía en Puebla de Zaragoza, del Patronato del Teatro Principal, y del Consejo

de la Crónica de la Ciudad de Puebla, su propuesta unánime para que el licenciado _____ reciba el Premio al Mérito Civil.

Las instituciones que proponen destacan entre sus conceptos que las cualidades de orden cultural, jurídico, humano, en la cátedra universitaria, en la vida pública como funcionario de alta jerarquía, destacada actuación en el Foro Poblano, patrono de diversas instituciones y actividades humanísticas, lo hacen merecedor de esta distinción municipal.

El señor _____ nació el _____ de _____ de _____, es originario de la ciudad de _____.

Estudio preescolar: en la escuela oficial _____.

Instrucción primaria: en la escuela _____.

Instrucción secundaria: en la escuela _____.

Preparatoria: en el colegio _____.

Profesional: sustentando examen profesional de _____, en el Aula Máxima de la Universidad los días _____ de _____ de _____, obtuvo su título de _____.

Diplomado: asistió a los cursos de _____ para posgraduados, donde obtuvo un diploma otorgado por el colegio de _____ y la asociación de _____.

CÁTEDRAS IMPARTIDAS

Impartió clases de _____ en la escuela “ _____ ”.

Nociones de _____, en la escuela de _____ en el año _____.

Principios de _____ en la escuela de _____, en el año _____.

Catedrático de primero y segundo curso de _____ en la Universidad de _____ en el año _____.

CARGOS ACADÉMICOS

Delegado _____ de la escuela _____, año _____

Consejero de _____ de la escuela de _____, año _____.

CARGOS Y NOMBRAMIENTOS EN EL SECTOR PÚBLICO.

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

OTROS CARGOS

Miembro de _____ año _____
Vicepresidente del Comité _____,
año _____
Miembro honorario _____,
año _____
Secretario de _____, año _____

ACTIVIDADES POLÍTICO-ELECTORALES

- I.
- II.
- III.

ACTIVIDADES PROFESIONALES

- 1.
- 2.
- 3.

Por los motivos expuestos, y considerando que es indispensable rescatar los valores humanos de la sociedad poblana, estimular en el reconocimiento a ellos su acción ciudadana ejemplar y hacer ver a las nuevas generaciones, en esos estímulos, los caminos por seguir en beneficio de la comunidad y en la responsabilidad del quehacer ciudadano.

En el recipiendario encontramos la síntesis de los valores poblanos de una generación _____ la de los años _____ distinguida en sus alcances y objetivos sociales, culturales, políticos y científicos.

Por todo ellos, proponemos los siguientes puntos de acuerdo:

PRIMERO. Se otorga el Premio al Mérito Civil al ciudadano licenciado.

SEGUNDO. Hágase entrega del Premio, en sesión solemne de cabildo, durante el mes de _____ de _____ como uno de los actos conmemorativos en el _____ aniversario de la fundación de la ciudad de Puebla.

Comuníquese y cúmplase.

Los integrantes del honorable cabildo quedaron enterados de la propuesta de la Comisión del Premio al Mérito Civil.

Por lo tanto, se otorga el Premio al Mérito Civil al Ciudadano _____.

VIII
MODELO DE CITATORIO A SESIÓN
ORDINARIA DE CABILDO

CIRCULAR núm. ____ / ____

C. PRESIDENTE MUNICIPAL CONSTITUCIONAL

C. _____

C.C. REGIDORES

1. C. _____
2. C. _____
3. C. _____
4. C. _____
5. C. _____
6. C. _____
7. C. _____
8. C. _____
9. C. _____
10. C. _____
11. C. _____

- 12. C. _____
- 13. C. _____
- 14. C. _____
- 15. C. _____
- 16. C. _____
- 17. C. _____
- 18. C. _____
- 19. C. _____
- 20. C. _____

Síndico municipal.

C. _____

INTEGRANTES DEL HONORABLE AYUNTAMIENTO

DEL MUNICIPIO DE PUEBLA.

P R E S E N T E S.

Por medio del presente, me permito hacer de su respetable conocimiento que el día _____ de _____ del año en curso, a las _____ horas _____ minutos, en el Salón de Cabildos del Palacio Municipal, se realizará SESIÓN ORDINARIA DE CABILDO, por lo que con fundamento en lo dispuesto por los artículos 70, 71, 74 y 76 de la Ley Orgánica Municipal, así como en los artículos _____ fracción y _____ del Reglamento Interno del cabildo municipal, me permito CITARLOS para la celebración de dicha sesión ordinaria, en donde se tratarán los puntos del siguiente:

Orden del día.

I. Lista de asistencia.

II. Declaración de quórum legal y apertura de la sesión.

III. Lectura y aprobación, en su caso, del orden del día.

IV. Aprobación de actas.

V. Informe que rinde la Secretaría General en relación con la noticia administrativa y estadística de la Presidencia Municipal.

VI. Dictamen que presenta para su aprobación la honorable Comisión de Hacienda, por el que se expide la Iniciativa de Ley de Ingresos del municipio para el ejercicio fiscal del año _____.

VII. Dictamen que presenta para su aprobación la honorable Comisión de Hacienda, por el que se expide el Presupuesto de Ingresos para el municipio para el ejercicio fiscal del año _____.

Dictamen que presenta para su aprobación la honorable Comisión de Hacienda, por el que se expide el Presupuesto de Egresos para el municipio para el ejercicio fiscal del año _____.

Solicitud del ciudadano _____, presidente municipal constitucional, para ausentarse de sus labores del día _____ de _____ al _____ de _____ del año en curso, en virtud del viaje que realizará a _____ para tramitar asuntos en beneficio del municipio.

IX. Asuntos generales

Cierre de la sesión.

Sin otro particular por el momento, les reitero mi distinguida consideración.

ATENTAMENTE

IX

MODELO DE CITATORIO A SESIÓN EXTRAORDINARIA DE CABILDO

CIRCULAR núm.

CC. REGIDORES.

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____
5. _____
6. _____
7. _____
8. _____
9. _____
10. _____
11. _____
12. _____

13. _____
14. _____
15. _____
16. _____
17. _____
18. _____
19. _____

SÍNDICO MUNICIPAL

C. _____

Escudo

INTEGRANTES DEL HONORABLE AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO.

PRESENTES.

Por medio de la presente, me permito hacer de su respetable conocimiento que con fundamento en lo dispuesto por los artículos 73 de la Ley Orgánica Municipal, y con el fin de tratar los dictámenes, y propuestas que fueron presentados por las diversas comisiones de regidores, y que a solicitud de ellos me permito CITARLOS para la celebración de SESIÓN EXTRAORDINARIA DE CABILDO, la cual tendrá verificativo el día _____ de _____ del año en curso, a las horas _____ minutos, en el Salón de Cabildos del Palacio Municipal para tratar los siguientes puntos del Orden del día:

I. Lista de asistencia.

II. Declaración de quórum legal y apertura de la sesión.

III. Lectura y aprobación en su caso, del orden del día.

Dictamen de la H. Comisión de _____, para su conocimiento, discusión y aprobación en su caso, del resultado de los plebiscitos efectuados el día _____ de _____ de _____, con motivo de la _____.

Cierre de la sesión.

Sin otro particular, les reitero mi distinguida consideración.

ATENTAMENTE

X

MODELO DE ACTA DE APROBACIÓN DE PAGO DE PENSIÓN POR JUBILACIÓN

____.____.____

El regidor _____ manifiesta: en relación con el punto ocho del orden del día, le solicito al regidor _____, haga uso de la palabra.

El regidor _____ menciona:

HONORABLE CABILDO:

_____, presidente; _____, miembros de la Comisión de Hacienda del honorable ayuntamiento del municipio de Puebla, con fundamento en el artículo 94, 96 y demás relativos de la Ley Orgánica Municipal, artículos _____, _____, _____, _____, _____, _____, y demás aplicables del Reglamento Interno del cabildo municipal.

Considerando

I. Que con base en la resolución dictada por la sindicatura municipal, donde propone a los CC. regidores que integramos la comisión de Hacienda del H. Ayuntamiento de Puebla, se dictamine la solicitud del C. _____ de una pensión por jubilación.

II. Que habiendo revisado los antecedentes y documentos que remite la sindicatura a los regidores que conforman la Comisión de Hacienda, y encontrando que se cumple con los términos de lo dispuesto por los artículos 5º y 7º del Reglamento de Pensiones a Empleados Municipales, que a la letra dicen: Artículo 5º: Tienen derecho a pensión los trabajadores que habiendo cumplido 55 años de edad, tuvieran 15 años de servicio como mínimo dentro del honorable ayuntamiento del municipio de Puebla, de acuerdo con las tablas siguientes: los varones, por 15 años de servicio le corresponde 50 por ciento del salario, aumentando un 2.5 por ciento por cada año subsecuente hasta llegar a 25 años de servicio, y aumentando de ahí 5 por ciento por cada año de servicio hasta llegar a 30 años de servicio correspondiéndole 100 por ciento del salario. Las mujeres, por 15 años de servicio le corresponde 57.50 por ciento del salario, aumentando 2.5 por ciento por cada año subsecuente

hasta llegar a 21 años de servicio, y aumentando de ahí 5 por ciento por cada año de servicio hasta llegar a 27 años de servicio correspondiéndole 100 por ciento del salario. Y artículo 7°: tratándose de el sexo femenino se otorgará como pensión de 100 por ciento del salario cuando cumplan 27 años de trabajo.

I. Que, en cumplimiento a lo estipulado en el reglamento de pensiones a empleados municipales, y de acuerdo con el oficio número _____ de fecha de ____ de _____, expedidos por la Dirección de Recursos Humanos, vinculado con el diverso _____ del Departamento de Nóminas de fecha _____ de _____ de _____, acredita haber prestado servicios por más de años y con su talón de pago tener un salario gravado de \$ _____ mensual, más incentivos de \$ _____ mensual, dando un total de \$ _____ mensual.

II. De lo anterior se desprende que el solicitante está en el supuesto de los artículos 5° y 7°, del Reglamento de Pensiones a Empleados Municipales, en cuya tabla y por tener _____ años de servicios prestados, y habiendo comprobado mediante el acta de nacimiento original la edad para ser sujeto de pensión (artículo 5°), se establece una pensión jubilatoria de 100 por ciento del último salario devengado, el cual es por la cantidad de \$ _____ mensuales.

III. En consideración de lo anterior y con fundamento además en los artículos 9 inciso c: La sindicatura hará la propuesta a los regidores que integran la H. Comisión de Hacienda, quienes por unanimidad o por mayoría emitirán el dictamen que proceda, el que se pondrá a la consideración del honorable cabildo para que tome el acuerdo correspondiente; artículo 10: Para determinar el monto de la pensión se tomará como base el último sueldo que perciba el jubilado; y artículo 11: La comprobación del tiempo de servicios se hará por medio de las nóminas de pago, de los registros y archivos oficiales, del Reglamento de Pensiones a Empleados Municipales.

IV. Con base en el convenio celebrado entre el Sindicato Único de Empleados y Trabajadores del H. Ayuntamiento de Puebla y el H. Ayuntamiento del municipio de Puebla, signado el día _____ de _____ de _____, acuerdan según la cláusula 13 a: que para los efectos de

las pensiones que surtan sus efectos a partir de esta fecha y estén vigentes al futuro de esta negociación, se tomará en cuenta la percepción integral pactada en la cláusula segunda del acuerdo sobre las condiciones colectivas de trabajo que en este acto se entrega y ratifica. Por lo que se les cubrirá el salario base y el incentivo, así como el porcentaje de beneficio al poder adquisitivo de los trabajadores e incentivo de productividad, consistente en el dieciséis por ciento, se elabora el siguiente:

Dictamen

Primero. Se concede al C. _____ una pensión por ubilación en la cantidad de \$ _____ mensuales, equivalente a 100 por ciento de su último salario mensual, conforme al punto tres de los considerandos, con base en sus _____ años de servicios prestados al H. Ayuntamiento de Puebla, y conforme a los artículos 5º y 7º del reglamento de pensiones a empleados municipales, así como de la cláusula 13 a del convenio entre el sindicato único de empleados y trabajadores del H. Ayuntamiento de Puebla y el H. ayuntamiento del municipio de Puebla.

Segundo. Considerando lo anterior se instruye al tesorero municipal para que con base, en el Presupuesto de Egresos en vigor, aplique la jubilación anterior a la partida presupuestal correspondiente.

Tercero. El presente dictamen surtirá sus efectos a partir de la fecha en que sea aprobado por el cabildo municipal.

Atentamente.

Sufragio efectivo no reelección

H. Puebla, de Z. a _____ de _____ de _____. Comisión de Hacienda. Regidor _____, presidente. Regidor _____, miembro. _____. Regidor _____, miembro. Regidora _____, miembro. Rúbricas.

El regidor _____, manifiesta: queda a consideración de ustedes señores regidores si alguien desea hacer uso de la palabra.

Señor secretario, le ruego tomar la votación.

El secretario general, procede: Honorable cabildo, en relación con el punto ocho del orden del día, quienes estén por la afirmativa, sírvanse levantar la mano.

Se APRUEBA, por unanimidad de votos, el punto ocho del orden del día, señor regidor.

Propuestas para un nuevo municipio

SUMARIO

I. El nuevo municipio; II. Sentido de futuro y nuevo municipio; III. Descentralización y autonomía municipal; IV. Desarrollo municipal; V. Procesos políticos y electorales; VI. Gobierno municipal; VII. Finanzas municipales; VIII. Propuesta de un código de ética para los municipios del estado de Puebla; IX. Planeación estratégica; X. La necesidad de un reglamento de protocolo en la vida municipal.

I

EL NUEVO MUNICIPIO

Los retos que se presentan a hombres y mujeres en los albores del siglo XXI requieren líneas de acción gubernamental congruentes y eficaces para abordar una problemática con aspectos variados, complejos y diversos que inciden determinadamente en la calidad de vida y el bienestar de los ciudadanos.

Los gobiernos deberán formular políticas y estrategias para afrontar efectiva y coordinadamente situaciones como el ordenamiento territorial y urbano de sus espacios geográficos; la prestación oportuna, satisfactoria y de calidad de los servicios públicos, así como la posibilidad

de articular ciudades multifuncionales, habitables y accesibles a los ciudadanos.

Sus líneas de acción deberán partir de una adecuada comprensión de las causas y consecuencias que comportan la globalización del sistema económico y la del intercambio cultural; las políticas de transición democrática y pacificación de las regiones; la aplicación de medidas programadas y adecuadas para superar la corrupción, la inseguridad, el narcotráfico, el desempleo, y, asimismo, la modificación de los mercados sociales, laborales y de intercambio cultural en contextos cada vez más desterritorializados.

En esta perspectiva resalta la importancia de los municipios, pues son la instancia territorial más adecuada para servir de síntesis entre lo global y lo concreto en la estrategia económica y social para alcanzar un desarrollo equilibrado y armónico. Es el nivel municipal donde existen las mejores condiciones para la creación de una comunidad armónica en la que los ciudadanos pueden satisfacer su sentido de pertenencia y cuya responsabilidad asuman.

Este conjunto de retos, condiciones y perspectivas conduce a plantear el desarrollo municipal como premisa ineludible del desarrollo integral, pues el fortalecimiento de los municipios robustece el país y asegura una gestión de los asuntos públicos más efectiva y democrática.

Lo anterior implica construir un nuevo municipio cuya gestión integre los intereses de todos los actores que concurren en él, creando una ciudadanía activa y solidaria con los problemas de todos; exigente del liderazgo de una administración municipal con estilos diferentes, potenciadora de la democracia y dispuesta a encarar el futuro como algo que ocupe y preocupe a todos los que viven en él. En suma, los municipios deben intervenir decisivamente en el diseño del futuro.

II

SENTIDO DE FUTURO Y NUEVO MUNICIPIO

De acuerdo con las consideraciones contemporáneas sobre el papel del Estado y la sociedad civil, es ineludible recuperar el sentido de futuro

en la acción de gobernar. En esta perspectiva, corresponde al municipio el papel de articulador de las demandas de la comunidad local, que lo erigen como un actor principal en el diseño y ejecución de las políticas públicas dirigidas a solucionar distintos y variados problemas.

Por lo tanto, se requiere la construcción de un nuevo municipio que apueste al futuro y recupere como vértice de su labor las demandas de la ciudadanía y los intereses de todos los que operen activamente en él, con un gobierno municipal en condiciones de actuar en forma proactiva, anticipando su oferta a la demanda social. En este sentido, el gobierno municipal debe serlo, efectiva y plenamente, y no un apéndice de la administración estatal o de otras administraciones nacionales o regionales.

III

DESCENTRALIZACIÓN Y AUTONOMÍA MUNICIPAL

Descentralización y autonomía son conceptos clave en una visión nueva, progresiva y dinámica del desarrollo económico-social. El proceso de descentralización conduce a la autonomía y posibilita que quienes ejercen las responsabilidades públicas estén más cerca de los ciudadanos. En este sentido, las autoridades municipales deben tener el derecho general de actuar bajo su *propia iniciativa en relación con cualquier asunto*, siempre que éste no sea atribución exclusiva de otra autoridad.

Asimismo, la dinámica de globalización y regionalización debe consolidar el derecho a la asociación de los gobiernos municipales, que deberá incluir el de pertenencia a asociaciones y organismos internacionales.

Autonomía municipal no significa derecho a decidir arbitraria e insolidariamente, desconociendo los espacios, procesos, propósitos y procedimientos con los que se integra la comunidad nacional. Autonomía e integración nacional se vinculan en un derecho progresivo, solidario, democrático e integrador que permite a los individuos reconocerse e identificarse con el poder público constituido, participando de los problemas y de las soluciones e involucrándose en el destino nacional.

Complemento de la autonomía municipal son los principios de igualdad, solidaridad y subsidiariedad, en virtud de los cuales el poder se distribuye tomando en cuenta para su competencia la cercanía con la vida cotidiana de los ciudadanos. El alcance político de la autonomía municipal se entiende como un ámbito de potestad normativa real que, aun respetando la igualdad de derechos y de condiciones de todos los ciudadanos, singulariza y da respuesta propia a los problemas de la vida local. Esto supone reservar constitucionalmente un ámbito de competencias no susceptible de limitación por el legislador ordinario, sino delimitado por los intereses que le sean naturales y propios.

IV DESARROLLO MUNICIPAL

Partiendo de estas consideraciones, es necesario definir acciones de desarrollo municipal de carácter territorial y abandonar las perspectivas sectoriales, así como conjugar adecuadamente los espacios institucionales, sociales y de desarrollo, de tal forma que se potencien los espacios emergentes.

La estrategia del desarrollo municipal como herramienta del progreso social permite establecer iniciativas; crear programas; promover actividades económicas, sociales y culturales; interactuar con el sector privado empresarial y con la economía social en proyectos conjuntos o en forma alternativa, incentivándolos con la finalidad de crear nuevos empleos, propiciar nuevas realidades culturales y sociales, así como regenerar la estructura socioeconómica de los municipios. En este sentido, el desarrollo municipal deberá ser una respuesta democrática del desarrollo nacional.

La acción de desarrollo no puede desligarse de la acción formativa. Formar es desarrollar, ofrecer oportunidades para dar respuestas al entorno. La formación es un arma decisiva en la generación del tejido humano necesario para emprender políticas de cambio en los medios rural y urbano, en la afirmación de un tipo de vida y una identidad social y en la creación de una cultura y de un cambio que favorezcan el desarrollo.

Condición básica para el desarrollo del municipio es la formación permanente de los funcionarios municipales. En este sentido, es necesario instaurar un sistema profesional de carrera municipal.

V

PROCESOS POLÍTICOS Y ELECTORALES

Es necesario que los municipios implanten sistemas de elección directa de sus autoridades, separen en el tiempo la realización de las elecciones estatales y nacionales, posibiliten la reelección de las autoridades, establezcan periodos de gobierno adecuados para una acción coherente y planificada, implanten sistemas pluralistas que superen la representación proporcional y ofrezcan a la ciudadanía garantías institucionalizadas de participación y control social.

Es necesario darle el debido cumplimiento a lo que establece la fracción VII del apartado A del artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el sentido de reconocer y regular la representación electa de la población indígena ante los ayuntamientos para hacer efectiva su participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

Lo anterior tiende a aumentar las capacidades del gobierno municipal con base en su legitimación democrática directa y a incrementar su capacidad de definición de las políticas nacionales y regionales.

VI

GOBIERNO MUNICIPAL

El gobierno municipal debe ser un gobierno con alto grado de legitimidad por su apoyo y compromiso social, que abandone la pretensión de interpretar unilateralmente cuál es el interés general al que está abocado a servir. Deberá articular los intereses privados y los objetivos públicos y *facilitar los mercados en términos de justicia y equidad, no sólo de eficiencia y eficacia*. Debe ser un gobierno con elevadas capacidades

políticas y de gestión que permitan una acción realmente descentralizada, no sólo porque las fórmulas centralizadoras han demostrado ya su agotamiento, sino porque la descentralización en la toma de decisiones reduce la congestión en el nivel central, mejora y agiliza la acción gubernamental, estimula la iniciativa local, libera energías creadoras e innovadoras, vitaliza las nuevas instituciones y aumenta la posibilidad de que los servicios, una vez obtenidos, sean mantenidos y ampliados.

Se describe un gobierno municipal concebido como un poder facilitador responsable, que sustente la gobernabilidad en la confianza ciudadana junto con la acción institucional y que no reproduzca en los ámbitos de decisión municipal prácticas centralizadoras, burocráticas y clientelares en la gestión de las cuestiones locales.

VII FINANZAS MUNICIPALES

Este nuevo escenario de la acción municipal implica también nuevas políticas de financiamiento; en principio, la suficiencia financiera. La proporción de fondos públicos administrados por ese principio debe ser aumentada, dándole prioridad al fortalecimiento de los recursos propios e incrementando su participación en los recursos estatales y regionales.

Junto con lo anterior, deberá mejorarse e innovarse la gestión de recursos mediante el fortalecimiento de la institución presupuestaria y de las capacidades de administración de la misma. La realización de esta labor requiere una administración municipal competente, con capacidad autoorganizativa para la construcción de una cultura de gestión de lo público caracterizada por la transparencia, el fácil acceso a los servicios públicos, la participación y la responsabilidad en los procesos y procedimientos. Una administración que establezca condiciones de empleo y oportunidades de capacitación a sus empleados, de tal manera que permita atractivas perspectivas de carrera en el gobierno municipal.

Los municipios deben tener potestad presupuestaria propia para definir cuantitativamente el alcance de sus propuestas políticas, sociales, económicas y culturales. Es deseable que participen de manera creciente en el gasto público total. En la mayoría de los países iberoamericanos se considera como objetivo deseable una participación de los municipios de, por lo menos, 25 por ciento en el gasto público de la nación.

Asimismo, deberán tener la capacidad de configurar los recursos de su sistema financiero; la potestad para establecer, gestionar y exigir los ingresos tributarios y extratributarios integrantes de su hacienda, y disponer de suficiencia de medios garantizada legalmente por la cobertura del Estado y por su participación en los ingresos totales mediante mecanismos automáticos e innovadores de responsabilidad y solidaridad.

VIII

PROPUESTA DE UN CÓDIGO DE ÉTICA PARA LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE PUEBLA

Es necesario contar con un código de ética que dé sentido al desempeño de los servidores públicos municipales; que no actúen con miedo a la ley sino convencidos de que su participación es necesaria para el crecimiento de la sociedad a la que sirven y que la sociedad reconozca a través de estímulos el desempeño de quienes la sirven.

En fecha 5 de marzo de 1999 se decretó un acuerdo del honorable cabildo del municipio de Puebla, mediante el cual se aprueba y expide el Código de Ética para los servidores públicos del municipio de Puebla. Nuestra propuesta no habrá de restarle importancia a este hecho en la vida pública del municipio, por ser el primero en tener este instrumento dirigido a combatir la corrupción y a propiciar la honestidad de los servidores públicos.

Visto a distancia, el marco regulador de los municipios en México ha cambiado a partir de la reforma municipal de 1999; en ella se ordena que las legislaturas de los estados deberán emitir leyes para que los municipios puedan ejercer plenamente su vida reglamentaria.

El *ethos* de las primeras ciudades griegas impedía que sus dirigentes obtuvieran beneficios más allá de los que fueran resultado de los

autos acordados. Si el municipio en Roma tuvo leyes que generaran la transparencia en la recaudación de los impuestos, en la Edad Media y en la Moderna observamos otras medidas, como son la pragmática, la cédula real, el auto, las provisiones, la carta abierta, las reales órdenes, las ordenanzas y los autos acordados.

Toribio Esquivel Obregón,³⁴ citando el *Diccionario histórico y forense del derecho real de España*, señala cuáles eran los distintos tipos de disposiciones legales y normativas durante la Colonia que mencionamos arriba.

La pragmática es “cualquier resolución de su majestad impresa y publicada en materia simple con cierto respeto importante”. La cédula real es “la previsión o despacho que expide el consejo concediendo alguna gracia y mandando lo conveniente en algún punto o dando cierta providencia útil al público”. El auto es “el decreto o determinación judicial dada por el juez en algún juicio civil o causa criminal”. Las provisiones son “los despachos y mandamientos que expiden los tribunales en nombre del rey, como son los consejos y chancillerías, ordenando se ejecute lo que en ellas se manda”; tienen toda autoridad real y llevan el sello con su majestad. La carta abierta es “todo despacho o provisión concedida en términos y cláusulas generales, por la cual se concede una cierta gracia y merced, hablándose en ella generalmente y a todos aquellos que son capaces en el derecho de cumplimentarla”. Las reales órdenes son “las disposiciones emanadas directamente del rey, sin consulta del Consejo de Indias”. Las ordenanzas son “estatutos para el gobierno de una población, un gremio o relativas a determinada rama del derecho”. Los autos acordados son “disposiciones de carácter general dadas por las audiencias constituidas en cuerpo legislativo y administrativo”.

Aunque actualmente se han hecho esfuerzos considerables en materia de corrupción y transparencia, es necesario inculcar en nuestros servidores públicos municipales conductas que, más allá de la obligación legal, los inviten al cumplimiento honesto, transparente, legal, imparcial, eficiente de sus responsabilidades; y esto sólo puede lograrse con conductas éticas.

³⁴Toribio Esquivel Obregón, *Apuntes para la historia del derecho en México (1937, 1938, 1943 y 1947)*, México, Porrúa, 1984, p. 271.

Por lo anterior, es necesario contar con un código ético para todos los municipios en cuanto que a la fecha no se han expedido las leyes que rijan en todos los municipios a falta de bandos y reglamentos.³⁵

IX

PLANEACIÓN ESTRATÉGICA

En este contexto, la planeación estratégica y de concertación se impone como un instrumento adecuado y facilitador de la participación social; debe emplearse para salvaguardar los intereses en zonas tradicionalmente olvidadas de los municipios, para crear lazos de cohesión y confianza, para solucionar problemas que realmente preocupan a la gente y para responsabilizar al aparato administrativo en la gestión de propuestas.

Un desarrollo centrado en las personas cuyo objetivo fundamental sea mejorar la calidad de vida de nuestra comunidad desde la equidad y la justicia democrática necesariamente reforzará la dimensión de lo local y el desarrollo municipal.

Es necesario invertir en las personas, en las comunidades y en el medio ambiente, incluir en el desarrollo a mujeres, niños, adolescentes, jóvenes, ancianos y personas con discapacidad, reconociendo que todos en nuestro conjunto somos actores de un proceso de desarrollo que debemos construir desde el presente.

Un sistema de control democrático fortalece la transparencia, invitando al desarrollo institucional. Los costos de la corrupción no solamente son de carácter económico sino esencialmente éticos y sociales. Debemos trabajar para recuperar la credibilidad que nos exige la ciudadanía, dando especial atención a la transparencia de la gestión, así como adoptar de manera definitiva la rendición de cuentas.

Una clara medición por indicadores de los avances en la gestión pública, con intervención de las organizaciones de la sociedad civil, vinculará necesariamente al progreso de las políticas públicas que instrumentemos para crear el municipio con sentido de futuro.

³⁵Para un mayor conocimiento de los códigos referidos, véase los anexos V y VI.

Hacer de la participación comunitaria el eje principal para la detección oportuna de los problemas del municipio y conjuntamente, sociedad e instancias administrativas, dar respuestas inmediatas fortaleciendo la idea de planeación estratégica con participación social.

Crear los cauces para una sociedad civil cuyas acciones deben estar encaminadas al desarrollo de la administración, nos permitirá pensar globalmente y actuar localmente.

Los retos actuales y del porvenir exigen a hombres y mujeres construir un nuevo municipio como espacio de convivencia productiva, a partir de una visión dinámica del desarrollo económico-social sustentada en un marco de profundo contenido ético y humano; un municipio con justicia social, económica y política que sea la expresión de una aspiración trascendental de hombres y mujeres del pueblo mexicano.

Asumamos este reto juntos; espero que este libro favorezca mayores posibilidades para enfrentarlo.

X

LA NECESIDAD DE UN REGLAMENTO DE PROTOCOLO EN LA VIDA MUNICIPAL

Toda norma de conducta que busque formas de acercamiento por medios pacíficos entre comunidades humanas realizará una labor elemental de diplomacia y, con ella, reglas de procedimiento, el ceremonial para desarrollarla.

Como sabemos, los pueblos antiguos otorgaron especial representatividad al simbolismo y comportamiento ceremonial en sus relaciones con otras naciones. El negociador estaba envuelto en un aura sacra y su misión era “fuente de honores y responsabilidades, que se hallaba bajo la protección de los dioses”.³⁶

En la Edad Media, la Iglesia mantuvo la tradición y evolucionó las relaciones internacionales, aunque mediante una diplomacia todavía inorgánica.

³⁶Philippe Cahier, *Derecho contemporáneo*, Madrid, Rialp, 1965, p. 22.

Así, en el proceso de construcción y sistematización de lo que hoy conocemos como diplomacia, el ceremonial y el protocolo adquirieron un rango de singular importancia.

Existe más de una definición del ceremonial y son numerosos los tratadistas que han utilizado sus propios términos para significar qué es el protocolo; sin embargo, coinciden en dar a estos conceptos un carácter solemne en la actividad internacional o en la esfera oficial o pública de los Estados.

Rubens de Meló, por ejemplo, señala que protocolo y ceremonial son expresiones sinónimas cuya finalidad principal no es sólo organizar los actos públicos, como ceremonias oficiales, recepciones o banquetes, sino establecer normas para evitar el viejo y siempre permanente problema de las precedencias.

Adolfo de Urquiza, en su tratado *El ceremonial público*, lo define como “el conjunto de fórmulas en que se exterioriza la vida de relación de los Estados” y afirma que se fundamenta en “el principio jurídico de la igualdad natural de los Estados, axioma del Derecho Internacional Contemporáneo”.

Para Pradier-Fodéré el protocolo es el código de la cortesía internacional, y Jean Serres, dentro de un concepto más amplio y moderno, se refiere a la complejidad de estos términos en razón de sus propósitos, indispensables para crear un ambiente de solemnidad y un marco material: “el ceremonial establece la atmósfera en la cual se desarrollan las relaciones pacíficas entre Estados. El protocolo codifica las reglas que rigen el ceremonial, que tienen por objeto dar a cada cual de quienes participan las prerrogativas, privilegios e inmunidades a que son acreedores. Tanto uno como el otro garantizan la igualdad de derechos de las naciones, permitiéndoles un diálogo libre entre ellas.

El ceremonial y el protocolo presiden la negociación, la conclusión y realización de los actos internacionales. Constituyen una instancia cotidiana en la actividad de los diplomáticos y cónsules.

El protocolo determina las reglas sobre precedencia entre diplomáticos acreditados en un mismo lugar.³⁷

³⁷Jean Serres, *Manuel Pratique de Protocole*, París, De la Bievre, 1988, pp. 33-34.

Para el *Diccionario de la Real Academia Española*, ceremonial es una “serie o conjunto de formalidades para cualquier acto público o solemne”; y el protocolo, la “regla ceremonial diplomática o palatina establecida por decreto o por costumbre”. De aquí que comprendamos que las reglas del protocolo deben ser de interpretación estricta y uniforme. Ya que el protocolo reconoce las jerarquías del ordenamiento institucional, al aplicarse, instituye también el rango de las autoridades y sus precedencias. En consecuencia, el ceremonial y el protocolo norman la relación entre quienes alternan en una ceremonia oficial.

Algunas personas consideran que el ceremonial y el protocolo son algo exclusivo de altas esferas sociales y de asuntos de Estado; sin embargo, contra lo que se piensa, la complejidad de la actividad en todos los aspectos públicos y privados hace que el protocolo esté más vigente hoy en día y por lo tanto vuelve indispensable una reglamentación protocolar para su aplicación. Es erróneo pensar que las normas y costumbres protocolarias tienen un carácter elitista y reservado, pues el respeto generalizado a las normas de convivencia y cortesía contribuye a desarrollar la consideración y la deferencia que cualquier persona merece en un trato recíproco.

Por lo tanto, en la medida en que prevalezca un orden generalmente conocido y aceptado, los atributos de la persona humana en su vida de relación están más protegidos; lo contrario es que la desigualdad y la prepotencia predominen, generando el abuso y el atropello entre las personas, las que tienden a olvidar las normas mínimas de convivencia propias de los periodos más florecientes de la civilización.

Así, no sólo el mundo de la diplomacia requiere de normas de protocolo; también son necesarias en el resto del sector público, que adquiere aceleradamente un papel protagónico en la vida de relación con el exterior, y en el emergente sector privado, que actúa cada vez más en el plano de la relación entre las naciones. Por eso podemos observar que en los últimos tiempos se extiende la inquietud por conocer las normas fundamentales de ceremonial y protocolo en sectores que tradicionalmente permanecían más preocupados de sus quehaceres autónomos e internos.

Cuando hacemos estas observaciones, no estamos refiriéndonos únicamente a la actividad económica, sino también al enorme espacio social que ocupan personas o grupos dedicados a las más variadas actividades, tales como el arte, el deporte, los espectáculos, la recreación, el ejercicio de las profesiones liberales, que más y más se relacionan, reúnen y vinculan de numerosas formas para convivir, intercambiar y progresar.

Éstas son algunas de las razones por las que cada vez que se organizan cursos de ceremonial y protocolo, dirigidos a diferentes sectores de la comunidad, son numerosos los participantes que proceden del vasto mundo social compuesto de multifacéticos espacios en los que se requiere un orden, una precedencia, una organización. Aunque ceremonial y protocolo son mucho más que normas de urbanidad, de buenas maneras o de comportamiento social, en su esencia, pretenden necesariamente lo mismo: el respeto que nos debemos unos a otros.

Es común que protocolo y ceremonial se asocien generalmente a la idea de pompa, boato, ostentación, vanidad, fastuosidad, afectación innecesaria. Así, el *Diccionario de la Real Academia Española*, al definir el término “protocolario”, expresa: “se dice de lo que se hace con solemnidad no indispensable, pero usual”. Sin embargo, nosotros consideramos que en un acto de protocolo nada puede ser “no indispensable”. Un proverbio chino dice: “el ceremonial es la sublimación de la amistad”. El pueblo chino, que tradicionalmente ha respetado el ceremonial como un estilo de vida, al sentenciar que es “sublimación de la amistad” —si entendemos por sublimar, exaltar o engrandecer—, nos acerca al concepto ético de su sentido profundo, apartándolo de un aspecto externo que evoca sólo frivolidad.

Aunque pudiera pensarse que el protocolo sólo es necesario en aquellos municipios que se caracterizan por ser ciudades medias o grandes, lo cierto es que debido a la gran comunicación que se vive hoy en día, las personas y las instituciones valoran positivamente el orden y la convivencia civilizada entre ellas.

En consecuencia, en los grandes municipios existen direcciones, departamentos o coordinaciones que se encargan de las actividades de logística, de las giras presidenciales, de asistir a las visitas de personajes

distinguidos, etcétera, pero la falta de orden, de reglamentación, ocasiona conflictos, pues se desconocen facultades y responsabilidades que estos organismos tienen en el cabildo. No está de más señalar que los conflictos de este tipo deterioran la eficiencia de las autoridades y propician duplicación de funciones, gastos excesivos y confusión.

En un sentido amplio, las actividades de protocolo y relaciones del ayuntamiento comprenden todas aquellas relacionadas con la recepción de visitantes, otorgamiento de distinciones y reconocimientos, y la conducta oficial de las autoridades y los funcionarios públicos. Que una dependencia se encargue de las relaciones y el protocolo permitirá vigilar y hacer cumplir las obligaciones que las distintas áreas tengan al respecto, y facilitará la necesaria coordinación de las autoridades.

Un estricto cumplimiento del ceremonial y el protocolo a que está obligada la autoridad municipal de acuerdo con cada una de las ocasiones contribuirá a mejorar la interrelación con las dependencias estatales y federales; a la efectividad de las actividades de la Presidencia Municipal y de sus colaboradores; identificará y reconocerá jerarquías en los actos y ceremonias; precisará la dimensión de las giras de trabajo y las adecuará a la jerarquía de la autoridad municipal y a su naturaleza pública o privada.

Un aspecto destacado corresponde a la recepción de visitantes distinguidos, a la organización de sus desplazamientos, el caso de visitas privadas, etcétera, a lo que debe agregarse una estricta normatividad relacionada con comunicados, diplomas y reconocimientos. La dirección de protocolo deberá coordinarse con “avanzadas”, equipos y ayudantes de gobernadores, Presidencia de la República, etcétera, para que las actividades de este tipo sean eficientes, rápidas, sencillas y ágiles. El sustento de las actividades de la dirección de protocolo debe ser un reglamento que norme con claridad y precisión todos estos aspectos y permita a los subordinados comprender y aceptar un conjunto de normas que, como funcionarios públicos, deben cumplir.

Ese reglamento deberá incluir normas correspondientes al trato que, derivado de la ley, todo servidor público debe observar, como respeto, sobriedad y esmero en la atención al público, ya que es la ciudadanía

quien finalmente califica a sus gobernantes; también debe cuidar que su vestimenta sea adecuada al cargo que desempeña, y que el lenguaje que utilice corresponda a un trato respetuoso con el público y en las sesiones de trabajo, ceremonias y otras actividades del ayuntamiento. Asimismo, deberá también desalentar conductas ostentosas y prepotentes de los servidores públicos, que ofenden a la ciudadanía y propician una imagen negativa de la Administración Municipal.

Con base en todo lo que hasta aquí se ha planteado, se propone un reglamento tipo para los municipios, el cual puede denominarse Reglamento Interno de Protocolo y Relaciones para el Ayuntamiento.³⁸

Este reglamento puede consultarse en el anexo VII de este libro.

ANEXOS

I. Dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión con proyecto de decreto, que reforma y adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; II. Minuta con proyecto de decreto de las comisiones unidas de puntos constitucionales; de fortalecimiento del federalismo y de estudios legislativos de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión; por el que se reforma y adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Dictamen de primera lectura); III. Decreto del presidente de la República Ernesto Zedillo Ponce de León por el que se declara reformado y adicionado el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; IV. Reforma al artículo 115 constitucional. Comparativo reformas de 1983, 1999; V. Acuerdos sobre el Código de Ética; VI. Código de Ética para los Servidores Públicos Municipales (proyecto); VII. Reglamento de protocolo (tipo).

³⁸Es obvio decir que cada municipio habrá de darle su nombre.

I
DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE GOBERNACIÓN
Y PUNTOS CONSTITUCIONALES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS
DEL CONGRESO DE LA UNIÓN CON PROYECTO DE DECRETO,
QUE REFORMA Y ADICIONA EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN
POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Honorable asamblea:

A la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales y para la opinión de la Comisión de Fortalecimiento Municipal de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, fueron turnadas para su estudio y dictamen las iniciativas siguientes:

1. Iniciativa de reforma al párrafo segundo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada el 23 de octubre de 1997 por los Diputados federales Alejandro González Yáñez, Ricardo Cantú Garza, María Mercedes Maciel, Juan Cruz Martínez, José Luis López López, Luis Patiño Pozas y Gerardo Acosta Zavala, integrantes del grupo parlamentario del Partido del Trabajo, al pleno de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que les confiere la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2. Iniciativa que propone derogar la fracción VII del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada el 13 de noviembre de 1997 por los Diputados federales Américo A. Ramírez, José Armando Jasso Silva y Humberto Treviño Landois, integrantes del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, al pleno de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que les confiere la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dicha iniciativa también está firmada por el C.P. Jesús María Elizondo González, presidente del ayuntamiento de Monterrey, Nuevo León, quien de acuerdo con el precepto constitucional citado no tiene la facultad para presentar iniciativas de ley.

3. Iniciativa para adicionar un párrafo séptimo al artículo 21 y un inciso i), corriéndose en su orden el actual inciso i) para pasar a ser inciso j) de la fracción III del artículo 115, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada el 11 de diciembre de 1977, por los Diputados federales Alejandro González Yáñez, Ricardo Cantú Garza, Juan José Cruz Martínez, María Mercedes Maciel Ortiz, Luis Patiño Pozas, José Luis López López y Gerardo Acosta Zavala, integrantes del grupo parlamentario del Partido del Trabajo, al pleno de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que les confiere la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

4. Iniciativa para reformar y adicionar los artículos 31, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada el 31 de marzo de 1998 por los Diputados federales Juan Marcos Gutiérrez González, Juan Miguel Alcántara Soria, Fortunato Álvarez Enríquez, Abelardo Perales, Francisco Vera González, Rubén Fernández Aceves, María del Carmen Corral, Rafael Castilla Peniche, Fernando Castellanos Pacheco, Sandra Segura Rangel, Julio Faesler, Felipe de Jesús Cantú Rodríguez, Santiago Creel Miranda, José de Jesús González Reyes, Juan Carlos Gutiérrez Fragoso, César Jáuregui Robles, Germán Martínez Cázares, Ramón Nava González, Américo Ramírez Rodríguez, Carlos Arce Macías, Juan José Rodríguez Prats, Baldemar Tudón Martínez, Felipe Urbiola Ledezma y Antonio Galaviz Oláis, integrantes del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, al pleno de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que les confiere la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

5. Iniciativa de reforma a los artículos 115 y 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada el 2 de abril de 1998 por la Diputada federal María de la Luz Núñez Ramos, del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, al pleno de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que le confiere la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

6. Iniciativa de reforma a los artículos 25 párrafos I° y 6°, 27 párrafo tercero y fracción VII, 73 fracción XXXIX-G y 115 fracción V; y de adición de una fracción II inciso B al artículo 3o, un párrafo V al artículo 4°, un segundo párrafo al artículo 6°, un segundo párrafo al artículo 26, un inciso k al artículo 72, una fracción VI al artículo 104 y una fracción IX al artículo 115, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada el 23 de abril de 1998 por los Diputados federales Laura Itzel Castillo Juárez, Roselia Barajas Olea, María Guadalupe Sánchez, Gonzalo A. de la Cruz, Antonio Palomino Rivera, Manuel Pérez García, Elsa Patria Jiménez Flores, Enrique Santillán Viveros, Martha Dalia Gastelum, Esperanza Villalobos, Susana Esquivel Farías, Alberto López Rosas, Alma Angelina Vucovich Seele, Primitivo Ortega Olays, Dolores Padierna, Marcelino Díaz de Jesús, Enrique Bautista Villegas, Carlos Morales V., Pedro Salcedo García, Clara M. Brugada, Joaquín A. Hernández C. y Rosalío Hernández B., integrantes del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, al pleno de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que les confiere la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

7. Iniciativa para adicionar un segundo párrafo a la fracción V del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada el 11 de diciembre de 1998 por los Diputados federales Artemio Camaal, Luisa Cortés Carrillo, Jorge Galo Medina Torres, Francisco Fernández Arteaga y José Gascón Mercado, integrantes del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, al pleno de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que les confiere la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

8. Iniciativa para reformar los artículos 40, 41, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada el 30 de abril de 1999 por los Diputados federales Carmelo Enríquez Rosado, Pedro Magaña Guerrero, Isael Petronio Cantú Nájera, José Luis Sánchez Campos, Mario del Carmen Escobedo Pérez, María de la Luz Núñez Ramos, Gilberto Parra Rodríguez, Plutarco García Jiménez, Gerardo Ramírez

Vidal, Jesús Flores G., Anastacio Solís Lezo y Laurentino Sánchez Luna, integrantes del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, al pleno de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que les confiere la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

9. Iniciativa para adicionar la fracción IX del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada el 26 de mayo de 1999 por los Diputados Marcos Augusto Bucio Mújica, Gil Rafael Ocegüera Ramos, Ricardo Castillo Peralta, Enrique Tito González Isunza, Fernando Gómez Esparza, Juan Óscar Trinidad Palacios, Jorge Durán Chávez, Antonia Mónica García Velázquez, David Dávila Domínguez y Manuel Cárdenas Fonseca, integrantes del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, al pleno de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que les confiere la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esta comisión, con fundamento en las facultades que le confieren los artículos 42, 43 fracción II, 48, 56 y demás relativos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y los artículos 60, 65, 87, 88 y demás aplicables del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración de los integrantes de esta honorable asamblea, el presente dictamen, de acuerdo con los siguientes:

Antecedentes

A. El objetivo principal que se proponen las iniciativas objeto del presente dictamen consiste en reformar y adicionar diversos artículos constitucionales para ampliar las facultades que actualmente tienen los municipios en México, y lograr el fortalecimiento municipal.

B. En la mayoría de las iniciativas presentadas también se proponen reformas y adiciones a otros preceptos constitucionales; sin embargo, por razón de técnica legislativa, esta comisión considera que dichas propuestas deben ser motivo de un dictamen por separado, de tal manera que el presente dictamen sólo se abocará al estudio de las reformas y adiciones relacionadas con los aspectos municipales.

C. Para respetar el turno legislativo de las iniciativas que se dictaminan, se formaron grupos de trabajo con la participación de miembros de las comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Fortalecimiento Municipal, en donde se escucharon y recogieron sus opiniones, que se toman en cuenta en el presente dictamen.

D. En la iniciativa presentada el 23 de octubre de 1997 por los integrantes del grupo parlamentario del Partido del Trabajo se propone reformar el párrafo segundo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer que todas las dependencias del gobierno federal y estatal, de dominio público o privado, de la Administración Pública centralizada o paraestatal, paguen el impuesto predial.

E. En la iniciativa presentada el 13 de noviembre de 1997 por los Diputados federales Américo A. Ramírez, José Armando Jasso Silva y Humberto Treviño Landois se propone derogar el texto de la fracción VII del artículo 115 constitucional para suprimir la facultad que tienen el Ejecutivo federal y los gobernadores de los estados, consistente en tener el mando de la fuerza pública en los municipios en donde residen habitual o transitoriamente.

F. En la iniciativa presentada el 11 de diciembre de 1997 por los Diputados federales integrantes del grupo parlamentario del Partido del Trabajo se propone adicionar un inciso i), corriéndose en su orden el actual inciso i) para pasar a ser inciso j) de la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para otorgarles a los municipios la facultad de tener a su cargo el servicio público de protección civil.

G. En la iniciativa presentada el 31 de marzo de 1998 por los Diputados federales integrantes del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional se propone:

1. Reformar la fracción IV del artículo 31 constitucional para incluir en el texto que las contribuciones también se determinen en la Constitución y en normas de observancia general.
2. Reformar el primer párrafo del artículo 115 constitucional para incluir la palabra “autónomo”, referida al régimen interior de los estados.

3. Reformar el párrafo primero de la fracción II del artículo 115 constitucional para incluir que los municipios gocen de autonomía para regir su vida y ámbito de competencia.
4. Adicionar un inciso a) a la fracción II del artículo 115 constitucional para que se amplíen y precisen las facultades que actualmente se establecen en el párrafo primero de dicha fracción, en materia de organismos administrativos, distribución de competencias entre los órganos internos, nombramiento de titulares, así como las que sean necesarias para regular procedimientos y servicios públicos.
5. Adicionar un inciso b) a la fracción II del artículo 115 constitucional para establecer la facultad de expedir bases normativas en materia de procedimiento administrativo, en donde se respeten las garantías de igualdad, transparencia, audiencia, defensa, legalidad de acuerdo con las leyes que para tal efecto expidan las legislaturas de los estados.
6. Adicionar un inciso c) a la fracción II del artículo 115 constitucional, en donde se acote el alcance de las bases normativas municipales, para impedir que se designen servidores públicos municipales que no pertenezcan a los ayuntamientos y se prohíba que haya órganos en la administración interna municipal por encima de los ayuntamientos.
7. Adicionar un inciso d) a la fracción II del artículo 115 constitucional para que las bases normativas municipales establezcan qué tipo de resoluciones administrativas requieren de mayoría calificada por parte de los ayuntamientos, tales como las que afecten el patrimonio inmobiliario municipal, la desincorporación de bienes de dominio público municipal para su venta u otro destino, relaciones contractuales que se extiendan por un tiempo mayor al periodo de su gestión, así como para impedir que las legislaturas de los estados se constituyan en instancia de resolución en materia patrimonial o administrativa municipal.
8. Reformar el párrafo primero de la fracción III del artículo 115 constitucional para que se elimine el concurso de los estados en la prestación de los servicios públicos municipales.
9. Reformar el inciso g) de la fracción III del artículo 115 constitucional para incluir lo relacionado con la infraestructura urbana y rural.
10. Reformar el inciso h) de la fracción III del artículo 115 constitucional para eliminar lo relacionado con el servicio público de tránsito.
11. Adicionar un nuevo inciso i) a la fracción III del artículo 115 constitucional para incluir el servicio público de tránsito y transporte público.
12. Adicionar un inciso j) a la fracción III del artículo 115 constitucional para incluir el servicio público de catastro.

13. Reformar el último párrafo de la fracción III del artículo 115 constitucional, en donde se faculte a los municipios para celebrar convenios con el Estado, para que se haga cargo en forma subsidiaria de alguna de sus funciones cuando aquéllos se encuentren impedidos.

14. Reformar la fracción IV del artículo 115 constitucional para facultar a los municipios a ejercer de manera directa y exclusiva los recursos de la hacienda municipal, pudiendo determinar a través de su órgano representativo la coadyuvancia ciudadana.

15. Reformar el inciso a) de la fracción IV del artículo 115 constitucional para incluir las leyes de hacienda municipal.

16. Adicionar un inciso d) a la fracción IV del artículo 115 constitucional para que se incluyan como parte de la hacienda municipal las aportaciones adicionales que por cualquier concepto destinen los Presupuestos de Egresos federales o estatales, para el cumplimiento de sus funciones o la prestación de servicios públicos.

17. Reformar el párrafo primero del actual inciso c), que pasaría a ser el párrafo segundo del nuevo inciso d) del artículo 115 constitucional, para establecer que no podrán ser excluidos del pago de contribuciones municipales en materia inmobiliaria los bienes del dominio público federal y estatal, que hayan sido destinados al patrimonio de entidades paraestatales con personalidad jurídica y patrimonio propio, ni aquellos que se encuentren bajo explotación o uso de particulares, bajo cualquier concepto.

18. Adicionar un párrafo segundo al nuevo inciso d) del artículo 115 constitucional, para establecer: que las leyes de hacienda municipal determinen las hipótesis normativas para el pago de contribuciones y los distintos conceptos de ingresos municipales; la facultad para que los ayuntamientos aprueben en cada ejercicio fiscal anual, sus tablas de tasas, cuotas tarifas y valores catastrales de acuerdo con las leyes de hacienda municipal y la fracción IV del artículo 31 constitucional; que los ayuntamientos aprueben sus Presupuestos de Egresos con base en sus ingresos disponibles y para que las legislaturas locales revisen las cuentas públicas municipales.

19. Reformar la fracción V del artículo 115 constitucional para facultar a los municipios a coordinarse con el estado y la Federación en materia de protección civil, y autorizar la utilización del suelo.

20. Reformar la fracción VII del artículo 115 constitucional para establecer que la policía preventiva será municipal, la cual estará bajo el mando del órgano ejecutivo del ayuntamiento; y excepcionalmente acatarán las órdenes del Ejecutivo federal o estatal, cuando en el municipio en donde residan habitual o transitoriamente dichos funcionarios se susciten hechos

que pongan en peligro la estabilidad social o su seguridad personal, lo cual harán del conocimiento de la autoridad ejecutiva municipal. En tales casos, la policía municipal siempre deberá respetar la ley y las garantías individuales.

21. Adicionar un párrafo tercero a la fracción VII del artículo 116 constitucional para establecer que las legislaturas de los Estados garanticen la forma y condiciones en que los gobiernos estatales deban asumir las funciones o la prestación de servicios públicos municipales, lo cual será mediante acuerdo de las dos terceras partes de los miembros del ayuntamiento y por el tiempo que dichas legislaturas determinen, así como la obligación para los estados de realizar las acciones necesarias para que el servicio o la función transferida vuelva al ámbito municipal.

22. Establecer en el tercer artículo transitorio, un término de 120 días naturales para que las legislaturas de los estados y federales realicen las adecuaciones a las reformas y adiciones propuestas.

H. En la iniciativa presentada por la Diputada federal María de la Luz Núñez Ramos propone:

1. Reformar el párrafo primero del artículo 115 constitucional para establecer que la República y el poder federal existe en los órganos nacional, estatal y municipal.

2. Adicionar un párrafo segundo al artículo 115 constitucional para establecer que el ayuntamiento sea un órgano de gobierno municipal con facultades plenas dentro de su jurisdicción, en donde ejerza el poder federal en desarrollo económico, político, social y de preservación del medio ambiente, así como, para que el municipio sea depositario de la propiedad de la nación de los recursos naturales no considerados estratégicos por la Constitución.

3. Adicionar un párrafo segundo a la fracción I del artículo 115 constitucional para establecer la separación entre el órgano ejecutivo del ayuntamiento, que sería el presidente municipal, y el órgano de legislación y control, que sería el cabildo, así como, la existencia de organismos auxiliares y consejos locales de planeación, integrados con la participación social.

4. Adicionar un párrafo quinto a la fracción I artículo 115 constitucional para establecer que la elección de presidente municipal y cabildo se hará simultáneamente, pero en boleta separada, cuando lo determinen las legislaturas de los estados.

5. Reformar el actual párrafo cuarto de la fracción I del artículo 115 constitucional para establecer que las legislaturas de los estados, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, reciban las solicitudes de suspensión de ayuntamientos, y organicen los procedimientos para declarar que han desaparecido, y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, siempre mediante referéndum, para determinar si procede elegir a los sustitutos.
6. Reformar el actual párrafo quinto de la fracción I del artículo 115 constitucional para incluir la obligación de las legislaturas de los estados para designar entre los vecinos del municipio a los concejos municipales.
7. Reformar el párrafo segundo de la fracción II del artículo 115 constitucional para establecer que las bases normativas municipales serán elaboradas con la participación de los ayuntamientos, los cuales formularán junto con la sociedad el Plan Municipal de Desarrollo y el Programa Operativo Anual. Además se propone que en cada municipio funcione un consejo de desarrollo municipal.
8. Reformar el inciso a) de la fracción IV del artículo 115 constitucional para establecer que cada municipio determinará el valor de la propiedad inmobiliaria, de acuerdo con las condiciones socioeconómicas.
9. Reformar el inciso b) de la fracción IV del artículo 115 constitucional para establecer que serán parte de la hacienda municipal las participaciones y aportaciones federales, las cuales se entregarán directamente a los municipios en mensualidades adelantadas, calendarizadas de acuerdo con las particularidades de cada región; los montos y calendarios deberán darse conocer a principio del año fiscal; además que del total de las participaciones federales se entregue a los municipios por lo menos 50 por ciento.
10. Reformar el párrafo tercero del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 constitucional para establecer: que los ayuntamientos aprobarán las leyes de ingresos municipales, las cuales serán conocidas y vigiladas por las legislaturas de los estados; que los municipios deberán rendir informes trimestrales de sus movimientos económicos y sus resultados; y que en cada municipio deberá existir una contraloría social, con la participación de ciudadanos de derecho idóneo.
11. Reformar la fracción V del artículo 115 constitucional para facultar a los municipios a que administren recursos naturales propiedad de la nación.
12. Reformar la fracción VII del artículo 115 constitucional para incluir que en todos los casos los municipios dispondrán de una fuerza pública municipal y participarán en el consejo coordinador de mando.

13. Reformar la fracción IX del artículo 115 constitucional para facultar a los municipios a que funden y concesionen medios masivos de comunicación adecuados de acuerdo con la disponibilidad de frecuencias.

14. Adicionar una fracción V al artículo 71 constitucional para que los ayuntamientos tengan derecho de iniciativa de ley en los asuntos que la Constitución les otorga.

I. En la iniciativa presentada el 23 de abril de 1998 por los Diputados federales integrantes del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática se propone:

1. Reformar la fracción Y del artículo 115 constitucional para establecer que los municipios tengan facultades para elaborar programas de ordenamiento ecológico local.

2. Reformar la fracción IX del artículo 115 constitucional para establecer que los municipios protejan la biodiversidad.

J. En la iniciativa presentada el 11 de diciembre de 1998 por los Diputados federales integrantes del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional se propone adicionar una fracción V al artículo 115 constitucional para facultar a los municipios a intervenir directamente en el desarrollo integral de los núcleos agrarios.

K. La iniciativa presentada el 30 de abril de 1999 por los Diputados federales integrantes del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática plantea propuestas coincidentes a las iniciativas antes referidas, principalmente con la presentada el 31 de marzo de 1998 por los Diputados federales integrantes del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, y también con algunas de las elaboradas por los grupos de trabajo que a efecto se constituyeron.

Por otra parte, esta iniciativa propone además modificaciones para reformar el párrafo primero del artículo 115 constitucional, con el objeto de considerar al municipio como base del poder político soberano, que se regirá por un estatuto orgánico municipal y tendrá personalidad jurídica plena.

L. En la iniciativa presentada el 26 de mayo de 1999 por diversos Diputados integrantes del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional para adicionar la fracción IX del artículo 115 cons-

titucional, se plantea la participación de la sociedad civil y la concertación como instrumentos para lograr el desarrollo integral de los municipios, y para ello se prevé la creación de un concejo municipal de concertación en cada municipio.

Las iniciativas motivo del presente dictamen presentan las siguientes coincidencias y divergencias:

1. Las iniciativas presentadas por los Diputados federales Américo A. Ramírez, José Armando Jasso Silva y Humberto Treviño Landois, integrantes del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, y por la Diputada federal María de la Luz Núñez Ramos; Carmelo Enríquez Rosado, Pedro Magaña Guerrero, Isael Petronio Cantú Nájera, José Luis Sánchez Campos, Mario del Carmen Escobedo Pérez, Gilberto Parra Rodríguez, Plutarco García Jiménez, Gerardo Ramírez Vidal, Jesús Flores G., Anastacio Solís Lezo y Laurentino Sánchez Luna, integrantes del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, coinciden en modificar el texto de la fracción VII del artículo 115 constitucional, que se refiere a la facultad que tienen el Ejecutivo federal o los gobernadores de los estados del mando de la fuerza pública en los municipios en donde residan habitual o transitoriamente. Sin embargo, las propuestas específicas de modificación se orientan en distintos sentidos:

a) Los Diputados federales Américo A. Ramírez, José Armando Jasso Silva y Humberto Treviño proponen la derogación de la fracción VII del artículo 115 constitucional.

b) Los Diputados federales integrantes del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional proponen reformar el texto actual de la fracción VII del artículo 115 constitucional para establecer que la policía municipal acate las órdenes del Ejecutivo federal y los gobernadores de los estados, sólo en caso de que se susciten hechos que pongan en peligro la estabilidad social del municipio o su seguridad personal, respetando siempre las garantías individuales.

Por su parte, la Diputada federal María de la Luz Núñez Ramos propone reformar la fracción VII del artículo 115 constitucional, manteniendo la facultad que tienen el Ejecutivo federal y los gobernadores de los estados de tener el mando de la fuerza pública en los municipios donde residan habitual o transitoriamente; pero con una adición en su parte final, consistente en que en todos los casos los municipios dispondrán de una fuerza pública municipal y participarán en el consejo coordinador de mando.

2. Las iniciativas presentadas por los Diputados federales integrantes del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional y por la Diputada federal María de la Luz Núñez Ramos coinciden en que se incluya dentro de los ingresos municipales a que se refiere la fracción IV del artículo 115 constitucional lo relacionado con las aportaciones federales.

En el caso de los Diputados del PAN, proponen que se adicione un inciso *d)* a dicha fracción, en donde se considere cualquier aportación adicional, sea de la Federación o de los estados; y en la propuesta de la Diputada María de la Luz Núñez Ramos, se propone reformar el inciso *b)* para establecer que dichas aportaciones federales serán por lo menos de 50 por ciento, las cuales se conocerán al principio del año fiscal y previo calendario, y además deberán entregarse directamente a los municipios en mensualidades adelantadas.

En cuanto al pago del impuesto predial, en la iniciativas presentadas por el grupo parlamentario del Partido del Trabajo, el 23 de octubre de 1997, y por el grupo parlamentario del PAN, presentada el 31 de marzo de 1998, proponen que las dependencias de la Administración Pública Federal centralizada o paraestatal, así como los gobiernos de los estados, estén obligados a pagar el impuesto predial de todos sus bienes inmuebles, tanto de dominio público como de dominio privado.

3. Las iniciativas presentadas por los Diputados federales integrantes del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional y de la Diputada federal María de la Luz Núñez Ramos, coinciden en que el valor catastral sea determinado por los ayuntamientos.

J. Los aspectos específicos de cada iniciativa ya fueron expuestos y serán analizados en forma integral en el apartado de considerandos.

Con base en los antecedentes anteriores, esta Comisión Dictaminadora expone las siguientes

Consideraciones

Esta Comisión coincide con los autores de las iniciativas objeto del presente dictamen en el sentido de que el municipio es la célula básica de organización política, social, territorial y administrativa en nuestro país.

1. Diversas circunstancias de orden político y económico han propiciado que el municipio presente carencias de tipo financiero, así como debilidad política y jurídica en relación con los órganos federales y de

las Entidades Federativas, que han impedido su funcionamiento autónomo y libre.

2. Por ello, esta comisión está de acuerdo con los autores de las iniciativas que se dictaminan en la necesidad de reformar el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para propiciar el fortalecimiento del municipio en México. En este sentido, coincidimos también con el titular del Ejecutivo Federal, quien ha sostenido que, “el compromiso con la renovación del federalismo, también implica la promoción del municipio como espacio de gobierno, vinculado a las necesidades cotidianas de la población; y que la integración plural de los ayuntamientos y la fuerza de la participación ciudadana constituyen un gran activo para lograrlo. municipios con mayor libertad y autonomía serán fuentes de creatividad y de nuevas iniciativas; municipios con mayores responsabilidades públicas serán fuente de mayores gobiernos”. De ahí que esta Comisión Dictaminadora procure las siguientes características en el presente dictamen: reconocimiento y protección del ámbito exclusivo municipal, precisión jurídica y reenvío de la normatividad secundaria a las legislaturas de los estados y a los ayuntamientos según sea el caso, conforme a los lineamientos de la reforma que se dictamina.

3. Esta comisión considera que es conveniente incluir nuevas disposiciones al artículo 115 constitucional. Así, todas las iniciativas analizadas con motivo del presente dictamen coinciden en que el municipio sea el eje de desarrollo nacional, ya que a través de la consolidación del municipio se logrará el impulso al desarrollo regional y urbano en concordancia con los objetivos del crecimiento económico.

3.1 Es procedente reformar la fracción I en su primer párrafo, con la intención de reconocer expresamente el carácter del municipio como un ámbito de gobierno. Para ello, es necesario sustituir en ese párrafo el término “administrar” por el de “gobernar”, para dejar claro el cometido general del ayuntamiento como órgano de gobierno del municipio.

Mediante la reforma correspondiente, se pretende que en el ámbito de gobierno del municipio se ejerzan competencias exclusivas a favor del ayuntamiento, lo que supone la exclusión no sólo de autoridades intermedias entre el Gobierno del Estado y el ayuntamiento, sino de cual-

quier otro ente, organismo o institución que creado por los Poderes federales o estatales sin base constitucional pretenda ejercer funciones municipales. Lo anterior, sin embargo, no afecta la posibilidad de que se creen instancias de coordinación, asociación o concertación, o bien concesión, autorización y contratación de cualquier índole, siempre y cuando sean aprobadas por el propio ayuntamiento. De esta forma se elimina la práctica incorrecta de que se constituyan organismos o instancias paralelas a la figura del ayuntamiento o concejos municipales. Igualmente, en esta fracción se expresa la fórmula básica de integración de los ayuntamientos, a partir de un presidente municipal y el número de síndicos y regidores que de acuerdo con su circunstancia deben señalar las leyes estatales.

Por otra parte, en aras de un perfeccionamiento técnico y para dar congruencia al texto constitucional, se utiliza en todo el artículo 115 la expresión “estatales” y no “locales”, para referirnos consistentemente al ámbito de competencia de la Entidad Federativa o de cualquiera de sus Poderes, en relación con los municipios.

Para lograr un orden lógico de las prevenciones de la fracción I en estudio, el párrafo quinto pasa a ser cuarto y el párrafo cuarto pasa a ser quinto, al cual a su vez se le adiciona el requisito de que los concejos municipales estén integrados por el número de miembros que determine la ley estatal. Además de que en tales supuestos deberán cubrirse las exigencias legales impuestas para ser regidor de un ayuntamiento.

3.2 La intención de ésta Comisión Dictaminadora consiste en fortalecer el ámbito de competencia municipal y las facultades de su órgano de gobierno. Por ello se propone, tal y como lo plantean los autores de las iniciativas antes descritas, delimitar el objeto y los alcances de las leyes estatales que versan sobre cuestiones municipales, lo que se traduce en que la competencia reglamentaria del municipio implique de forma exclusiva los aspectos fundamentales para su desarrollo. De ahí que se defina y modifique en la fracción II el concepto de bases normativas por el de leyes estatales en materia municipal, conforme a las cuales los ayuntamientos expiden sus reglamentos y otras disposiciones administrativas de orden general.

Dichas leyes deben orientarse a las cuestiones generales sustantivas y adjetivas, que le den un marco normativo homogéneo a los municipios de un estado, sin intervenir en las cuestiones específicas de cada municipio.

En consecuencia, queda para el ámbito reglamentario como facultad de los ayuntamientos todo lo relativo a su organización y funcionamiento interno y de la Administración Pública Municipal, así como para la regulación sustantiva y adjetiva de las materias de su competencia a través de bandos, reglamentos, circulares y demás disposiciones de carácter general; mientras que las leyes estatales en materia municipal contemplarán lo referente al procedimiento administrativo, conforme a los principios que se enuncian en los nuevos incisos, y demás aspectos que contienen lo siguiente:

3.2.1 En el inciso a) se establecen los medios de impugnación y los órganos correspondientes para dirimir controversias entre los particulares y la Administración Pública Municipal, los cuales deberán conducir a la observancia de los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad. Se deja a salvo para cada ayuntamiento decidir, a través de disposiciones reglamentarias, formas y procedimientos de participación ciudadana y vecinal. La ley sólo contemplará los principios generales en este rubro.

3.2.2 En el inciso b), se establece que la ley deberá prever el requisito de mayoría calificada de los miembros de un ayuntamiento en las decisiones relativas a la afectación de su patrimonio inmobiliario y la firma de convenios que por su trascendencia lo requieran; sin embargo, en dichas decisiones la legislatura estatal ya no intervendrá en la toma de la decisión a los ayuntamientos.

3.2.3 En el inciso c), se señala que las leyes estatales incluirán normas de aplicación general para la celebración de convenios de asociación entre dos o más municipios, entre uno o varios municipios y el estado, incluyendo la hipótesis a que se refiere la fracción VII del artículo 116 constitucional, para fines de derecho público.

En el inciso d), se prevé que la ley estatal contemple, con base en el ámbito de competencia exclusiva municipal, el procedimiento y las condiciones para que el ayuntamiento transfiera la prestación de un servi-

cio público o el ejercicio de una función a su cargo en favor del estado, mediante la solicitud del ayuntamiento a la legislatura, cuando no haya convenio con el gobierno estatal de que se trate.

3.2.4 En el inciso e), se establece que las legislaturas estatales expedirán las normas aplicables a los municipios que no cuenten con los reglamentos correspondientes. Es decir, la norma que emita el legislativo para suplir en estos casos la falta de reglamentos básicos y esenciales de los municipios será de aplicación temporal en tanto el municipio de que se trate emita sus propios reglamentos.

Por último, la comisión considera necesario prever en un nuevo párrafo cuarto de la fracción II en análisis, que las legislaturas estatales establezcan las normas de procedimiento para resolver los conflictos que pudieran surgir entre los gobiernos estatales y los municipios con motivo de la realización de los actos a que se refieren los incisos b) y d) de la fracción segunda en comento. Para dirimir tales diferencias, el órgano competente será la legislatura estatal correspondiente. Esta previsión desde luego se entiende sin perjuicio del derecho de los gobiernos estatales y de los municipios de acudir en controversia constitucional en los términos del artículo 105 constitucional y su ley reglamentaria.

3.3 Una de las reformas más importantes que se introducen en el presente decreto es, sin duda, la referente a la fracción III que contiene un catálogo de competencias exclusivas.

Este aspecto está planteado en las iniciativas en estudio, por lo cual la comisión que suscribe estima procedente eliminar el concurso de los estados en las funciones y servicios establecidos en la nueva fracción III. para que queden con dicho doble carácter (función y servicio público) las materias descritas en los incisos correspondientes en calidad de competencias municipales exclusivas, sin perjuicio del mecanismo de transferencia previsto en los incisos c) y d) de la ya explicada nueva fracción II.

En referencia a las materias cuyo concepto se amplía o aclara, tenemos lo siguiente:

En el inciso a) de la fracción III, a la materia de agua potable y alcantarillado se le agrega drenaje, tratamiento y disposición de aguas residuales.

En el inciso c), que contempla limpia, se precisa que se trata también de los servicios para recolectar, trasladar, tratar y disponer de residuos, obviamente de los que su tratamiento no esté reservado a la competencia de otros ámbitos de gobierno, según la ley de la materia, en los términos de la fracción XXIX-G del artículo 73 de la Constitución General de la República.

En el inciso g), al concepto de calles, parques y jardines se le agrega genéricamente el equipamiento que se entiende como la obra, mobiliario e infraestructura accesoria a los conceptos principales ya enunciados.

En el inciso h), se adecua la noción de seguridad pública, y se reenvía al artículo 21 constitucional para aclarar que la exclusividad en este aspecto resulta de la parte específica que el nuevo concepto, en esta materia, le asigna al ámbito municipal, lo cual incluye lo que se refiere a la policía preventiva municipal y se mantiene la facultad en materia de tránsito municipal.

De todo lo anterior debe concluirse que se trata de funciones y servicios del ámbito municipal, para que se ejerzan o se presten exclusivamente por su órgano de gobierno: el ayuntamiento y la Administración Pública Municipal que le deriva.

Se agrega un nuevo párrafo segundo para prevenir que, sin perjuicio de sus competencias, en las materias que tienen regulación federal o estatal especial, los municipios observarán las leyes de la materia sin que éstas puedan desvirtuar la competencia del municipio al efecto. Esto significa, por ejemplo, que si bien el municipio tiene en exclusiva el servicio de agua potable en su jurisdicción, ello no implica que no deba observar la ley federal de aguas nacionales o las leyes estatales para la distribución de agua en bloque; no obstante, dichas leyes no podrán sustraer del ámbito del municipio su potestad primigenia de distribuir entre la población el vital líquido si no media el acuerdo o resolución de su órgano de gobierno.

Por último, se recorre el actual párrafo segundo para convertirse en tercero, eliminando la taxativa de que los municipios puedan asociarse

sólo entre municipios de un mismo estado y sólo para la prestación de servicios. Con la nueva redacción, los municipios podrán asociar libremente para los fines de la fracción en estudio, si son de un mismo estado, y si son de dos o más estados tendrán que acudir a la legislatura para su aprobación. En ambos casos, se amplía la posibilidad de asociación no sólo para la más eficaz prestación de servicios públicos sino también para el ejercicio de sus funciones públicas. A lo anterior se suma la vía de convenir con el estado un esquema de asunción de servicios o funciones municipales o bien de coordinación entre ambos.

Esta comisión considera necesario señalar, que la facultad que se otorga a las legislaturas para que autoricen la asociación de municipios de diferentes estados de ninguna manera debe entenderse en demérito de las asociaciones municipales de derecho privado que existan bajo la figura de asociaciones civiles y las que se puedan crear a futuro, ya que en este supuesto estamos en presencia de una asociación, ilimitada en términos de derecho común, atendiendo al doble carácter de la persona moral denominada municipio. En este último caso —a diferencia del que se ocupa la presente reforma—, el municipio actúa en términos de persona moral de derecho privado como atributo de su personalidad jurídica.

1.1 La fracción IV es de reformarse, atentos a las motivaciones expresadas en las iniciativas en estudio.

En efecto, el segundo párrafo debe ser modificado en relación con la prohibición para exentar u otorgar subsidios respecto de las contribuciones municipales a las que dicho párrafo se refiere, para dejar el término amplio de “personas”, con lo cual se entiende que se trata de “personas físicas o morales” indistintamente, lo mismo que la denominación genérica de “institución”, ya que nos referimos a “instituciones públicas o privadas”.

Por tal razón, los bienes del dominio público de los tres órdenes de gobierno, que utilicen las Entidades Paraestatales o cualquier forma de concesión, contrato o autorización, mediante los cuales particulares hagan uso de dichos bienes para actividades accesorias al objeto público.

Lo anterior responde al hecho de que dichos bienes e instituciones o personas que los utilizan demandan los mismos servicios municipa-

les que otros bienes que no tienen la calidad de bienes del dominio público y que, sin embargo, sí tributan impuesto predial.

Además del principio de equidad, busca fortalecerse el ámbito municipal en lo que se refiere a sus ingresos propios, por lo que a partir de la presente reforma, debe verificarse, en contrapartida, un esfuerzo recaudatorio municipal en donde la tasa y los valores que le sirvan de base sean justos, y no se concedan subsidios (como ya lo previene la Constitución en el párrafo que se reforma en su parte subsistente) y las tasas sean la pauta de los principios de proporcionalidad y equidad para los causantes.

Se agrega un nuevo párrafo tercero recorriendo el actual al cuarto, con el objeto de garantizar leyes de ingresos municipales en las que anualmente las legislaturas estatales fijen las tasas, cuotas y tarifas a propuesta del ayuntamiento interesado y respecto de las contribuciones de mejoras, impuestos y derechos.

En materia de cuentas públicas, se confirma la tarea exclusiva de las legislaturas no sólo de “revisar” sino de fiscalizar las cuentas públicas de los ayuntamientos. Con lo anterior se robustece la función fiscalizadora de los Congresos estatales respecto de los municipios.

Por lo tanto, la evaluación de los programas municipales corresponderá al ayuntamiento, respecto del desempeño que tenga la Administración Pública Municipal.

A juicio de la comisión suscrita, la incorporación del término fiscalización atiende el sentido que anima la reforma constitucional en curso de su artículo 79, misma que daría lugar a la creación de la entidad de fiscalización superior.

Por último, se aclara en un párrafo quinto que la libertad de hacienda implica un ejercicio exclusivo de sus recursos por parte de los ayuntamientos, sin perjuicio de que autoricen a terceros para ello. Lo anterior evita la posibilidad de que mediante actos o leyes de los poderes federales o estatales se afecte de cualquier modo la hacienda municipal.

Por lo tanto, serán incompatibles con el nuevo precepto constitucional los actos de cualquier órgano legislativo o ejecutivo distinto al ayuntamiento, que se comprometan o predeterminen cualquier elemento de su Presupuesto de Egresos, incluso dietas o salarios de los miembros

de los ayuntamientos o sus funcionarios, puesto que para cualquier caso, es una disposición presupuestal propia del ayuntamiento en el hoy exclusivo ejercicio de administrar su hacienda.

4.5 Se corrige el actual modelo de redacción que contiene la fracción V del artículo 115 constitucional para abrirlo en incisos y dar mayor claridad a cada una de las materias concurrentes del municipio. En consecuencia, para atender el espíritu de las iniciativas, se faculta al municipio para no sólo controlar y vigilar el uso de suelo sino para autorizarlo; a la par que se le faculta constitucionalmente para intervenir en la elaboración y aplicación de programas de transporte urbano, y participar en lo relativo a la materia ecológica y de protección ambiental, así como en aquello que se vincule a la planeación regional.

Se resuelve otorgar en todo caso el mando de las policías preventivas municipales a los presidentes municipales, mando que desde luego podrá ser delegado en los términos del reglamento que el ayuntamiento respectivo autorice. No obstante, congruentes con el sistema nacional de coordinación en materia de seguridad pública, dichos mandos policíacos deberán acatar las órdenes del gobernador que corresponda en los casos que bajo su responsabilidad califique como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

1. Con el objeto de dar un periodo razonable de tiempo para la difusión de esta reforma, por su trascendencia, en un primer artículo transitorio se establece que la entrada en vigor del presente decreto ocurrirá a los 90 días de publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, sin perjuicio de las excepciones que se prevén en los transitorios subsecuentes.

2. Con el propósito de que las reformas y adiciones constitucionales sean incluidas en la legislación estatal correspondiente, esta comisión considera que en un artículo segundo transitorio se otorgue un plazo de un año contado a partir de la entrada en vigor del presente decreto, para que los estados adecuen su marco jurídico. Asimismo, en dicho transitorio se establece un plazo hasta el 30 de abril del año 2001 para que a partir de la publicación en el *Diario Oficial de la Federación* del presente decreto, los estados adecuen sus constituciones y leyes al mismo.

Por lo tanto, para no dejar una laguna legal temporal, en segundo párrafo se previene que serán aplicables las disposiciones vigentes durante los términos y plazos a que se refiere el párrafo anterior.

3. Se establece, en un tercer artículo transitorio, un plazo de 90 días para que los estados elaboren los programas de transferencia de los servicios públicos o funciones municipales exclusivas conforme al presente decreto, contados a partir de la respectiva solicitud. Congruente con lo anterior, se prevé que mientras ocurre la solicitud y el proceso de transferencia en devolución de una materia municipal a cargo del gobierno estatal a la entrada en vigor del presente decreto, la función o servicio público que se trate deberá continuar ejerciéndose o prestándose en los términos que se haya venido haciendo, protegiendo el interés de la ciudadanía.

Asimismo se prevé en un segundo párrafo del artículo transitorio en comento que sólo para el caso de los servicios de agua potable, alcantarillado, drenaje y tratamiento de sus aguas residuales a que se refiere el inciso a) de la fracción III que se reforma, los gobiernos estatales que a la entrada en vigor de la presente reforma tuvieran a su cargo dichos servicios podrán solicitar a la legislatura que los faculte a conservarlos en su ámbito estatal, siempre y cuando, de ser transferido a los municipios, genere una afectación que perjudique sustancialmente la prestación o ejercicio de dichos servicios y funciones. Al efecto, el municipio interesado deberá ser oído y sin perjuicio de su derecho de acudir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en controversia constitucional, cuando la legislatura resuelva a favor del gobierno estatal, sin reunir los requisitos expresados en este párrafo.

1. Se prevé en un artículo cuarto transitorio que los estados y municipios ajusten sus convenios a lo establecido en este decreto a las constituciones y leyes locales.

2. Asimismo, se establece un quinto artículo transitorio para prever el desarrollo de la recaudación de impuestos sobre la propiedad inmobiliaria con que enfáticamente la presente reforma le da un impulso económico a los municipios del país. Para ello, antes del año 2002, las legislaturas y los municipios según les corresponda, harán lo necesario

para que los valores unitarios de suelo que sirven de base para dichas contribuciones sean equiparables a los valores de mercado o comerciales.

3. Por su parte, se propone un artículo sexto transitorio para que en las acciones que se deriven del presente decreto se respeten los derechos y obligaciones contraídos con terceros previamente a la publicación del mismo, así como con los derechos de los trabajadores estatales y municipales.

4. Por último, los integrantes de esta Comisión Dictaminadora señalamos que el proyecto de decreto de modificación constitucional que sometemos a la consideración de esta asamblea es el resultado de un proceso de estudio y análisis de todas y cada una de las iniciativas mencionadas. En consecuencia, las proposiciones de los proyectos que no fueron incorporadas deben considerarse desechadas.

Como resultado de los razonamientos expuestos en el presente dictamen, esta Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales se permite someter a la consideración del Pleno de la H. Cámara de Diputados, el siguiente Proyecto de Decreto de reforma y adición del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

“Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Artículo único. Se reforman los párrafos primero, cuarto y quinto a la fracción I; se reforma el párrafo segundo y se adicionan un párrafo tercero y uno cuarto a la fracción II; se reforma el párrafo primero y sus incisos a), c), g), h), e i), el párrafo segundo y se adiciona un párrafo tercero a la fracción III; se reforman los párrafos segundo y tercero, y se adicionan los párrafos cuarto y quinto a la fracción IV; y se reforman las fracciones V y VII; todas del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 115...

H. 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. Las competencias que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerán por el

ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre aquél y el Gobierno del Estado.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar 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 que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los estados designarán de entre los vecinos a los concejos municipales que concluirán los periodos respectivos; estos concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores.

II. ...

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 comprometan 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 aquéllos, 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) ...
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d) ...
- e) ...
- f) ...
- 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) ...

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. Asimismo, cuando a juicio del ayuntamiento respec-

tivo 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.

IV. ...

a) a c)....

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 en 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 sean utilizados 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 los ayuntamientos, o bien por quien ellos autoricen.

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 regularización 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 aquéllos 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. ...

VII. La policía preventiva municipal estará al mando del presidente municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquélla 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 municipios donde resida habitual o transitoriamente; y

VIII. ...

IX. ...

X.

Artículos transitorios

Artículo primero. El presente decreto entrará en vigor 90 días después de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, salvo lo previsto en los artículos siguientes:

Artículo segundo. Los estados deberán adecuar sus constituciones y leyes conforme a lo dispuesto en este decreto a más tardar en un año a partir de su entrada en vigor. En su caso, el Congreso de la Unión deberá realizar las adecuaciones a las leyes federales a más tardar el 30 de abril del año 2001.

En tanto se realizan las adecuaciones a que se refiere el párrafo anterior, se continuarán aplicando las disposiciones vigentes.

Artículo tercero. Tratándose de funciones y servicios que conforme al presente decreto sean competencia de los municipios y que a la entrada en vigor de las reformas a que se refiere el artículo transitorio anterior sean prestados por los gobiernos estatales, o de manera coordinada con los municipios, éstos podrán asumirlos, previa aprobación del ayuntamiento. Los gobiernos de los estados dispondrán lo necesario para que la función o servicio público de que se trate se transfiera al municipio de manera ordenada, conforme al programa de transferencia que presente el gobierno del estado, en un plazo máximo de 90 días contados a partir de la recepción de la correspondiente solicitud.

En el caso del inciso a) de la fracción III del artículo 115, dentro del plazo señalado en el párrafo anterior, los gobiernos estatales podrán solicitar a la legislatura correspondiente conservar en su ámbito de competencia los servicios a que se refiere el citado inciso, cuando la transferencia de estado a municipio afecte, en perjuicio de la población, su prestación. La legislatura estatal resolverá lo conducente.

En tanto se realiza la transferencia a que se refiere el primer párrafo, las funciones y servicios públicos seguirán ejerciéndose o prestándose en los términos y condiciones vigentes.

Artículo cuarto. Los estados y municipios realizarán los actos conducentes a efecto de que los convenios que, en su caso, hubiesen celebrado con anterioridad, se ajusten a lo establecido en este decreto y a las constituciones y leyes estatales.

Artículo quinto. Antes del inicio del ejercicio fiscal de 2002, las legislaturas de los estados, en coordinación con los municipios respectivos, adoptarán las medidas conducentes a fin de que los valores unitarios de suelo que sirven de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria sean equiparables a los valores de mercado de dicha propiedad, y procederán, en su caso, a realizar las adecuaciones correspondientes a las tasas aplicables para el cobro de las mencionadas contribuciones, a fin de garantizar su apego a los principios de proporcionalidad y equidad.

Artículo sexto. En la realización de las acciones conducentes al cumplimiento del presente decreto, se respetarán los derechos y obligaciones contraídos previamente con terceros, así como los derechos de los trabajadores estatales y municipales.

Dado en la Sala de Comisiones del Palacio Legislativo de San Lázaro a los 14 días del mes de junio de 1999.

II

MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO DE LAS COMISIONES UNIDAS
DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE FORTALECIMIENTO
DEL FEDERALISMO Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS DE LA CÁMARA
DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN; POR EL QUE SE REFORMA
Y ADICIONA EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA
DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

(DICTAMEN DE PRIMERA LECTURA)

- El C. secretario Pedro Macías de Lara: (leyendo)

Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Fortalecimiento del Federalismo y de Estudios Legislativos, Primera H. asamblea:

A las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Fortalecimiento del federalismo y de Estudios Legislativos, Primera, fue turnada para su estudio y dictamen la minuta con proyecto de decreto de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión por el que se reforma y adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, referente a las facultades, organización y funcionamiento del municipio mexicano.

Analizada dicha minuta y la documentación adjunta a la misma, estas comisiones, con fundamento en los artículos 67, 71 fracción II, 72, 79 fracción IV y demás relativos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en ejercicio de las facultades que se les confieren por los artículos 75, 86, 87, 88, 91 y demás conducentes de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como de los artículos 56, 60, 65, 87, 88, 93 y demás aplicables del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos

Mexicanos, presentan a consideración y en su caso aprobación de esa H. asamblea, este dictamen que se apoya en los siguientes antecedentes y consideraciones.

Antecedentes

1. La Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión en sesión celebrada el 6 de mayo último resolvió convocar a periodo de sesiones extraordinarias, incluyendo dentro de su agenda específica el análisis, discusión y aprobación en su caso de las iniciativas presentadas ante la Cámara de Diputados por legisladores pertenecientes a diversos grupos parlamentarios de los partidos representados en dicha H. colegisladora, para reformar diversos preceptos constitucionales relacionados con el municipio, sus facultades, organización y funcionamiento. El decreto relativo fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 del propio mes de mayo.
2. Instaladas ambas Cámaras e instalado el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos para el periodo extraordinario de referencia, lo que sucedió el 31 del citado mes de mayo, con fecha del 15 de junio del presente año se presentó ante la Plenaria de la Cámara de Diputados, el dictamen formulado por la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de dicha Cámara, proponiendo un anteproyecto de decreto relativo a reformas y adiciones al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, referente a las facultades, organización y funcionamiento del municipio mexicano.
3. Aprobado dicho dictamen en sesión celebrada en la fecha indicada por la colegisladora, por un voto mayoritario de 387 Diputados fue enviada a esta Cámara de Senadores como minuta con proyecto de decreto relativo, misma que por acuerdo de la Directiva de esta Cámara de Senadores del día 17 de los corrientes, se turnó para análisis, estudio y formulación del dictamen correspondiente, a las suscritas Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Fortalecimiento del federalismo y de Estudios Legislativos, Primera. De la minuta y documentación adjunta turnadas, se advierte que la comisión respectiva de la colegisladora, en el dictamen antes mencionado, destacó lo siguiente:

Que dicho dictamen fue motivado por la presentación de varias iniciativas suscritas en diferentes fechas y por diversos legisladores, con propuestas relacionadas con reformas constitucionales en lo tocante al artículo 115, a saber:

1. Iniciativa de reforma al párrafo segundo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada el 23 de octubre de 1997 por los Diputados federales Alejandro González Yáñez, Ricardo Cantú Garza, María Mercedes Maciel, Juan Cruz Martínez, José Luis López López, Luis Patiño Pozas y Gerardo Acosta Zavala, integrantes del grupo parlamentario del Partido del Trabajo, al Pleno de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
2. Iniciativa que propone derogar la fracción VII del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada el 13 de noviembre de 1997 por los Diputados federales Américo A. Ramírez, José Armando Jasso Silva y Humberto Treviño Landois, integrantes del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, al Pleno de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que les confiere la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dicha iniciativa también está firmada por el C.P. Jesús María Elizondo González, presidente del ayuntamiento de Monterrey, Nuevo León, quien de acuerdo con el precepto constitucional citado no tiene la facultad para presentar iniciativas de ley.
3. Iniciativa para adicionar un párrafo séptimo al artículo 21 y un inciso i), corriéndose en su orden el actual inciso i) para pasar a ser inciso j) de la fracción III del artículo 115, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada el 11 de diciembre de 1997, por los Diputados federales Alejandro González Yáñez, Ricardo Cantú Garza, Juan José Cruz Martínez, María Mercedes Maciel Ortiz, Luis Patiño Pozas, José Luis López López y Gerardo Acosta Zavala, integrantes del grupo parlamentario del Partido del Trabajo, al Pleno de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
4. Iniciativa para reformar y adicionar los artículos 31, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada el 31 de marzo de 1998 por los Diputados federales Juan Marcos Gutiérrez González, Juan Miguel Alcántara Soria, Fortunato Álvarez Enríquez, Abelardo Perales, Francisco Vera González, Rubén Fernández Aceves, María del Carmen Corral, Rafael Castilla Peniche, Fernando Castellanos Pacheco,

Sandra Segura Rangel, Julio Faesler, Felipe de Jesús Cantú Rodríguez, Santiago Creel Miranda, José de Jesús González Reyes, Juan Carlos Gutiérrez Fragoso, César Jáuregui Robles, Germán Martínez Cázares, Ramón Nava González, Américo Ramírez Rodríguez, Carlos Arce Macías, Juan José Rodríguez Prats, Baldemar Tudón Martínez, Felipe Urbiola Ledezma y Antonio Galaviz Oláis, integrantes del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, al Pleno de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

5. Iniciativa de reforma a los artículos 115 y 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada el 2 de abril de 1998 por la Diputada federal María de la Luz Núñez Ramos, del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, al Pleno de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

6. Iniciativa de reforma a los artículos 25 párrafos primero y sexto, 27 párrafo tercero y fracción VII, 73, fracción XXXIX-G, y 115 fracción V; y de adición de una fracción II, inciso B al artículo 3º, un párrafo quinto al artículo 4º, un segundo párrafo al artículo 6º, un segundo párrafo al artículo 26, un inciso k al artículo 72, una fracción VI al artículo 104, y una fracción IX al artículo 115, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada el 23 de abril de 1998, por los Diputados federales Laura Itzel Castillo Juárez, Roselia Barajas Olea, María Guadalupe Sánchez, Gonzalo A. de la Cruz, Antonio Palomino Rivera, Manuel Pérez García, Elsa Patria Jiménez Flores, Enrique Santillán Viveros, Martha Dalia Gastelum, Esperanza Villalobos, Susana Esquivel Farías, Alberto López Rosas, Alma Angelina Vucovich Seele, Primitivo Ortega Olays, Dolores Padierna, Marcelino Díaz de Jesús, Enrique Bautista Villegas, Carlos Morales V., Pedro Salcedo García, Clara M. Brugada, Joaquín A. Hernández C., y Rosalío Hernández B., integrantes del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, al Pleno de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

7. Iniciativa para adicionar un segundo párrafo a la fracción V del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada el 11 de diciembre de 1998 por los Diputados federales Artemio Camaal, Luisa Cortés Carrillo, Jorge Galo Medina Torres, Francisco Fernández Arteaga y José Gascón Mercado, integrantes del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, al Pleno de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

8. Iniciativa para reformar los artículos 40, 41, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada el 30 de abril de 1999

por los Diputados federales Carmelo Enríquez Rosado, Pedro Magaña Guerrero, Isael Petronio Cantú Nájera, José Luis Sánchez Campos, Mario del Carmen Escobedo Pérez, María de la Luz Núñez Ramos, Gilberto Parra Rodríguez, Plutarco García Jiménez, Gerardo Ramírez Vidal, Jesús Flores G., Anastacio Solís Lezo y Laurentino Sánchez Luna, integrantes del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, al Pleno de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

9. Iniciativa para adicionar la fracción IX del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada el 26 de mayo de 1999 por los Diputados Marcos Augusto Bucio Mújica, Gil Rafael Ocegüera Ramos, Ricardo Castillo Peralta, Enrique Tito González Isunza, Fernando Gómez Esparza, Juan Óscar Trinidad Palacios, Jorge Durán Chávez, Antonia Mónica García Velázquez, David Dávila Domínguez y Manuel Cárdenas Fonseca, integrantes del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, al Pleno de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

4. En el dictamen de la colegisladora se enfatizó que el propósito fundamental destacado en las iniciativas recibidas consiste en fortalecer y ampliar las funciones de los municipios mexicanos, a efecto de incrementar verdaderamente su capacidad para responder con eficacia y prontitud a los reclamos de mejoramiento y desarrollo de sus comunidades.

Por considerarlo ilustrativo, para el mejor entendimiento del presente dictamen se hace referencia a la síntesis que hizo la colegisladora de las iniciativas mencionadas:

A. En la iniciativa presentada el 23 de octubre de 1997 por los integrantes del grupo parlamentario del Partido del Trabajo, se propone reformar el párrafo segundo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer que todas las dependencias del gobierno federal y estatal, de dominio público o privado, de la Administración Pública centralizada o paraestatal, paguen el impuesto predial.

B. En la iniciativa presentada el 13 de noviembre de 1997, por los Diputados federales Américo A. Ramírez, José Armando Jasso Silva y Humberto Treviño Landois, se propone derogar el texto de la fracción VII del artículo 115 constitucional, para suprimir la facultad que tienen el Ejecutivo federal

y los gobernadores de los estados, consistente en tener el mando de la fuerza pública en los municipios en donde residen habitual o transitoriamente.

C. En la iniciativa presentada el 11 de diciembre de 1997 por los Diputados federales integrantes del grupo parlamentario del Partido del Trabajo, se propone adicionar un inciso i), corriéndose en su orden el actual inciso j) para pasar a ser inciso j) de la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para otorgarles a los municipios la facultad de tener a su cargo el servicio público de protección civil.

D. En la iniciativa presentada el 31 de marzo de 1998 por los Diputados federales integrantes del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, se propone:

1. Reformar la fracción IV del artículo 31 constitucional para incluir en el texto que las contribuciones también se determinen en la Constitución y en normas de observancia general.
2. Reformar el primer párrafo del artículo 115 constitucional para incluir la palabra “autónomo”, referida al régimen interior de los estados.
3. Reformar el párrafo primero de la fracción II del artículo 115 constitucional para incluir que los municipios gocen de autonomía para regir su vida y ámbito de competencia.
4. Adicionar un inciso a) a la fracción II del artículo 115 constitucional para que se amplíen y precisen las facultades que actualmente se establecen en el párrafo primero de dicha fracción, en materia de organismos administrativos, distribución de competencias entre los órganos internos, nombramiento de titulares, así como las que sean necesarias para regular procedimientos y servicios públicos.
5. Adicionar un inciso b) a la fracción II del artículo 115 constitucional para establecer la facultad de expedir bases normativas en materia de procedimiento administrativo, en donde se respeten las garantías de igualdad, transparencia, audiencia, defensa, legalidad de acuerdo con las leyes que para tal efecto expidan las legislaturas de los estados.
6. Adicionar un inciso c) a la fracción II del artículo 115 constitucional en donde se acote el alcance de las bases normativas municipales, para impedir que se designen servidores públicos municipales que no pertenezcan a los ayuntamientos, y se prohíba que haya órganos en la administración interna municipal por encima de los ayuntamientos.
7. Adicionar un inciso d) a la fracción II del artículo 115 constitucional para que las bases normativas municipales establezcan qué tipo de resoluciones administrativas requieren de mayoría calificada por parte

de los ayuntamientos, tales como las que afecten el patrimonio inmobiliario municipal, la desincorporación de bienes de dominio público municipal para su venta u otro destino, relaciones contractuales que se extiendan por un tiempo mayor al periodo de su gestión, así como para impedir que las legislaturas de los estados se constituyan en instancia de resolución en materia patrimonial o administrativa municipal.

8. Reformar el párrafo primero de la fracción III del artículo 115 constitucional para que se elimine el concurso de los estados en la prestación de los servicios públicos municipales.

9. Reformar el inciso g) de la fracción III del artículo 115 constitucional para incluir lo relacionado con la infraestructura urbana y rural.

10. Reformar el inciso h) de la fracción III del artículo 115 constitucional para eliminar lo relacionado con el servicio público de tránsito.

11. Adicionar un nuevo inciso i) a la fracción III del artículo 115 constitucional para incluir el servicio público de tránsito y transporte público.

12. Adicionar un inciso j) a la fracción III del artículo 115 constitucional para incluir el servicio público de catastro.

13. Reformar el último párrafo de la fracción III del artículo 115 constitucional, en donde se faculte a los municipios para celebrar convenios con el estado para que se haga cargo en forma subsidiaria de alguna de sus funciones, cuando aquéllos se encuentren impedidos.

14. Reformar la fracción IV del artículo 115 constitucional para facultar a los municipios a ejercer de manera directa y exclusiva los recursos de la hacienda municipal, pudiendo determinar a través de su órgano representativo la coadyuvancia ciudadana.

15. Reformar el inciso a) de la fracción IV del artículo 115 constitucional para incluir las leyes de hacienda municipales.

16. Adicionar un inciso d) a la fracción IV del artículo 115 constitucional para que se incluyan como parte de la hacienda municipal las aportaciones adicionales, que por cualquier concepto destinen los presupuestos de egresos federales o estatales, para el cumplimiento de sus funciones o la prestación de servicios públicos.

17. Reformar el párrafo primero del actual inciso c), que pasaría a ser el párrafo segundo del nuevo inciso d) del artículo 115 constitucional, para establecer que no podrán ser excluidos del pago de contribuciones municipales en materia inmobiliaria los bienes del dominio público federal y estatal que hayan sido destinados al patrimonio de entidades paraestatales con personalidad jurídica y patrimonio propio, ni aquéllos

que se encuentren bajo explotación o uso de particulares, bajo cualquier concepto.

18. Adicionar un párrafo segundo al nuevo inciso d) del artículo 115 constitucional para establecer: que las leyes de hacienda municipal determinen las hipótesis normativas para el pago de contribuciones y los distintos conceptos de ingresos municipales; la facultad para que los ayuntamientos aprueben en cada ejercicio fiscal anual sus tablas de tasas, cuotas, tarifas y valores catastrales de acuerdo con las leyes de hacienda municipal y la fracción IV del artículo 31 constitucional; que los ayuntamientos aprueben sus Presupuestos de Egresos con base en sus ingresos disponibles y; para que las legislaturas estatales revisen las cuentas públicas municipales.

19. Reformar la fracción V del artículo 115 constitucional para facultar a los municipios a coordinarse con el estado y la Federación en materia de protección civil, y autorizar la utilización del suelo.

20. Reformar la fracción VII del artículo 115 constitucional para establecer que la policía preventiva será municipal, la cual estará bajo el mando del órgano ejecutivo del ayuntamiento; y excepcionalmente acatarán las órdenes del Ejecutivo federal o estatal, cuando en el municipio en donde residan habitual o transitoriamente dichos funcionarios se susciten hechos que pongan en peligro la estabilidad social o su seguridad personal, lo cual harán del conocimiento de la autoridad ejecutiva municipal. En tales casos, la policía municipal siempre deberá respetar la ley y las garantías individuales.

21. Adicionar un párrafo tercero a la fracción VII del artículo 116 constitucional, para establecer: que las legislaturas de los estados garanticen la forma y condiciones en que los gobiernos estatales deban asumir las funciones o la prestación de servicios públicos municipales, lo cual será mediante acuerdo de las dos terceras partes de los miembros del ayuntamiento y por el tiempo que dichas legislaturas determinen, así como la obligación para los estados de realizar las acciones necesarias para que el servicio o la función transferida vuelva al ámbito municipal.

22. Establecer en el tercer artículo transitorio un término de 120 días naturales para que las legislaturas de los estados y federales realicen las adecuaciones a las reformas y adiciones propuestas.

E. En la iniciativa presentada por la Diputada federal María de la Luz Núñez Ramos se propone:

1. Reformar el párrafo primero del artículo 115 constitucional para establecer que la República y el poder federal existe en los órganos nacional, estatal y municipal.

2. Adicionar un párrafo segundo al artículo 115 constitucional para establecer que el ayuntamiento sea un órgano de gobierno municipal con facultades plenas dentro de su jurisdicción, en donde ejerza el poder federal en desarrollo económico, político, social y de preservación del medio ambiente, así como para que el municipio sea depositario de la propiedad de la nación de los recursos naturales no considerados estratégicos por la Constitución.
3. Adicionar un párrafo segundo a la fracción I del artículo 115 constitucional para establecer la separación entre el órgano ejecutivo del ayuntamiento, que sería el presidente municipal, y el órgano de legislación y control, que sería el cabildo, así como la existencia de organismos auxiliares y consejos estatales de planeación, integrados con la participación social.
4. Adicionar un párrafo quinto a la fracción I del artículo 115 constitucional para establecer que la elección de presidente municipal y cabildo se hará simultáneamente, pero en boleta separada, cuando lo determinen las legislaturas de los estados.
5. Reformar el actual párrafo cuarto de la fracción I del artículo 115 constitucional para establecer que las legislaturas de los estados, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, reciban las solicitudes de suspensión de ayuntamientos, y que organizarán los procedimientos para declarar que han desaparecido, y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, siempre mediante referéndum, para determinar si procede elegir a los sustitutos.
6. Reformar el actual párrafo quinto de la fracción I del artículo 115 constitucional para incluir la obligación de las legislaturas de los estados para designar entre los vecinos del municipio a los concejos municipales.
7. Reformar el párrafo segundo de la fracción II del artículo 115 constitucional para establecer que las bases normativas municipales serán elaboradas con la participación de los ayuntamientos, los cuales formularán junto con la sociedad el Plan Municipal de Desarrollo y el Programa Operativo Anual. Además se propone que en cada municipio funcione un Concejo de Desarrollo Municipal.
8. Reformar el inciso a) de la fracción IV del artículo 115 constitucional para establecer que cada municipio determinará el valor de la propiedad inmobiliaria, de acuerdo con las condiciones socioeconómicas.
9. Reformar el inciso b) de la fracción IV del artículo 115 constitucional, para establecer que serán parte de la hacienda municipal las participa-

ciones y aportaciones federales, las cuales se entregarán directamente a los municipios en mensualidades adelantadas, calendarizadas de acuerdo con las particularidades de cada región; los montos y calendarios deberán darse a conocer a principio del año fiscal; además de que del total de las participaciones federales, se entregue a los municipios por lo menos 50 por ciento.

10. Reformar el párrafo tercero del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 constitucional para establecer: que los ayuntamientos aprobarán las leyes de ingresos municipales, las cuales serán conocidas y vigiladas por las legislaturas de los estados; que los municipios deberán rendir informes trimestrales de sus movimientos económicos y sus resultados; y que en cada municipio deberá existir una contraloría social, con la participación de ciudadanos de derecho idóneo.

11. Reformar la fracción V del artículo 115 constitucional para facultar a los municipios a que administren recursos naturales propiedad de la nación.

12. Reformar la fracción VII del artículo 115 constitucional para incluir que en todos los casos los municipios dispondrán de una fuerza pública municipal y participarán en el consejo coordinador de mando.

13. Reformar la fracción IX del artículo 115 constitucional para facultar a los municipios a que funden y concesionen medios masivos de comunicación adecuados, de acuerdo con la disponibilidad de frecuencias.

14. Adicionar una fracción V al artículo 71 constitucional para que los ayuntamientos tengan derecho de iniciativa de ley en los asuntos que la Constitución les otorga.

F. En la iniciativa presentada el 23 de abril de 1998 por los Diputados federales integrantes del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, se propone:

1. Reformar la fracción V del artículo 115 constitucional para establecer que los municipios tengan facultades para elaborar programas de ordenamiento ecológico local.

2. Reformar la fracción IX del artículo 115 constitucional para establecer que los municipios protejan la biodiversidad.

G. En la iniciativa presentada el 11 de diciembre de 1998 por los Diputados federales integrantes del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, se propone adicionar una fracción V al artículo 115 constitucional para facultar a los municipios a intervenir directamente en el desarrollo integral de los núcleos agrarios.

H. La iniciativa presentada el 30 de abril de 1999 por los Diputados federales integrantes del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, se plantean propuestas coincidentes a las iniciativas antes referidas; principalmente con la presentada el 31 de marzo de 1998 por los Diputados federales integrantes del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, y también con algunas de las elaboradas por los grupos de trabajo que a efecto se constituyeron.

Por otra parte, esta iniciativa propone además modificaciones para reformar el párrafo primero del artículo 115 constitucional, con el objeto de considerar al municipio como base del poder político soberano, que se regirá por un estatuto orgánico municipal y tendrá personalidad jurídica plena.

I. En la iniciativa presentada el 26 de mayo de 1999 por diversos Diputados integrantes del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional para adicionar la fracción IX del artículo 115 constitucional, se plantea la participación de la sociedad civil y la concertación como instrumentos para lograr el desarrollo integral de los municipios, y para ello se prevé la creación de un concejo municipal de concertación en cada municipio.

5. Resulta de relevancia hacer notar que la Comisión Dictaminadora de la colegisladora determinó que el dictamen debía referirse únicamente a las iniciativas de reforma constitucional del precepto en cuestión, y que posteriormente se prepararía el dictamen de las otras iniciativas de reformas legales.

A tal efecto, en el apartado de Antecedentes, inciso B del dictamen, sostuvo lo siguiente:

En la mayoría de las iniciativas presentadas también se proponen reformas y adiciones a otros preceptos constitucionales; sin embargo, por razón de técnica legislativa, esta comisión considera que dichas propuestas deben ser motivo de un dictamen por separado, de tal manera que el presente dictamen sólo se abocará al estudio de las reformas y adiciones relacionadas con los aspectos municipales.

6. Por servir de base para la propuesta de decreto de reforma y adiciones al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de igual manera resulta de singular importancia tomar

en cuenta del dictamen de la colegisladora los puntos iniciales de las Consideraciones, que a la letra señalan:

1. Esta comisión coincide con los autores de las iniciativas objeto del presente dictamen, en el sentido de que el municipio es la célula básica de organización política, social, territorial y administrativa en nuestro país.
 2. Diversas circunstancias de orden político y económico han propiciado que el municipio presente carencias de tipo financiero, así como debilidad política, jurídica y educativa en relación con los órganos federales y de las Entidades Federativas, que han impedido su funcionamiento autónomo y libre.
7. Se ratifica lo expresado en el punto 3 de estos Antecedentes, relativo a que la Asamblea Plenaria de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en la misma fecha, día 15 del mes en curso, por mayoría de 387 votos, aprobó en lo general y en lo particular el proyecto de decreto que en los términos comentados se sometió a su consideración por la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, mismo que a nivel de minuta se remitió a esta H. Cámara de Senadores.
8. Del análisis efectuado por la colegisladora a los textos de las iniciativas de reformas constitucionales sometidas a la consideración del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que las iniciativas que motivaron la formulación del proyecto de decreto y la aprobación de la minuta que se estudia contienen, en concreto, las siguientes coincidencias y divergencias:
1. Las iniciativas presentadas por los Diputados federales Américo A. Ramírez, José Armando Jasso Silva y Humberto Treviño Landois; por los Diputados federales integrantes del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional y por la Diputada federal María de la Luz Núñez Ramos; Carmelo Enríquez Rosado, Pedro Magaña Guerrero, Isael Petronio Cantú Nájera, José Luis Sánchez Campos, María del Carmen Escobedo Pérez, Gilberto Parra Rodríguez, Plutarco García Jiménez, Gerardo Ramírez Vidal, Jesús Flores G., Anastacio Solís Lezo y Laurentino Sánchez Luna, integrantes del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, coin-

ciden en modificar el texto de la fracción VII del artículo 115 constitucional, que se refiere a la facultad que tienen el Ejecutivo federal o los gobernadores de los estados del mando de la fuerza pública en los municipios en donde residan habitual o transitoriamente. Sin embargo, las propuestas específicas de modificación se orientan en distintos sentidos:

- a) Los Diputados federales Américo A. Ramírez, José Armando Jasso Silva y Humberto Treviño proponen la derogación de la fracción VII del artículo 115 constitucional.
- b) Los Diputados federales integrantes del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional proponen reformar el texto actual de la fracción VII del artículo 115 constitucional para establecer que la policía municipal acate las órdenes del Ejecutivo federal y los gobernadores de los estados, sólo en caso de que se susciten hechos que pongan en peligro la estabilidad social del municipio o su seguridad personal, respetando siempre las garantías individuales.
- c) Por su parte, la Diputada federal María de la Luz Núñez Ramos propone reformar la fracción VII del artículo 115 constitucional, manteniendo la facultad que tienen el Ejecutivo federal y los gobernadores de los estados de tener el mando de la fuerza pública en los municipios donde residan habitual o transitoriamente, pero con una adición en su parte final, consistente que en todos los casos los municipios dispondrán de una fuerza pública municipal y participarán en el Consejo Coordinador de Mando.

Las iniciativas presentadas por los Diputados federales integrantes del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional y por la Diputada federal María de la Luz Núñez Ramos, coinciden en que se incluya dentro de los ingresos municipales a que se refiere la fracción IV del artículo 115 constitucional lo relacionado con las aportaciones federales.

En el caso de los Diputados del PAN, proponen que se adicione un inciso d) a dicha fracción, en donde se considere cualquier aportación adicional, sea de la Federación o de los estados; y en la propuesta de la Diputada María de la Luz Núñez Ramos, se propone reformar el inciso b) para establecer que dichas aportaciones federales serán por lo menos de 50 por ciento, las cuales se conocerán al principio del año fiscal y previo calendario, y además deberán entregarse directamente a los municipios en mensualidades adelantadas.

En cuanto al pago del impuesto predial, en las iniciativas presentadas por el grupo parlamentario del Partido del Trabajo, el 23 de octubre de 1997, y por el grupo parlamentario del PAN, presentada el 31 de marzo de 1998, proponen que las dependencias de la Administración Pública Federal centralizada o paraestatal, así como los gobiernos de los estados, estén obligados a pagar el impuesto predial de todos sus bienes inmuebles, tanto de dominio público como de dominio privado.

2. Las iniciativas presentadas por los Diputados federales integrantes del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional y de la Diputada federal María de la Luz Núñez Ramos coinciden en que el valor catastral sea determinado por los ayuntamientos.

Los aspectos específicos de cada iniciativa ya fueron expuestos y serán analizados en forma integral en el apartado de Considerandos.

9. Por virtud del turno ordenado por la Directiva de este Senado, se tuvo por recibida la minuta que se trata, y se tomó el acuerdo de la formulación de proyecto de dictamen, que puesto a la consideración de los Senadores que integran las suscritas comisiones unidas, fue aprobado, y por ende se somete en los términos de este documento a la discusión y, en su caso, aprobación de esa H. Asamblea Plenaria.

Con base en los Antecedentes anteriores, las comisiones unidas dictaminadoras, exponen las siguientes:

Consideraciones

1. Estas comisiones unidas coinciden con los razonamientos expresados en el dictamen de la colegisladora, en el sentido de que sólo deben por el momento discutirse y aprobarse las reformas constitucionales propuestas, dejando para otro momento del proceso legislativo nacional el examen, discusión y en su caso aprobación de las reformas a la legislación secundaria que, como se ha precisado con anterioridad, también fue materia de algunas de las iniciativas formuladas por diversos grupos de Diputados.

Se avalan al respecto las razones de que, al reformarse la Constitución y obedecer a tiempos y procedimientos más rigurosos, haría innecesario por ahora el ocuparse de propuestas relativas a la legislación secundaria vinculadas con la reforma constitucional en cuestión.

De la misma manera se participa de las argumentaciones vertidas en el dictamen de la colegisladora sobre la conveniencia de solamente ocuparse en este momento del proceso legislativo, de la reforma y modificación del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se contrae al marco constitucional concerniente a los municipios, por los mismos argumentos expresados por la colegisladora, y por los que en párrafos subsecuentes se mencionarán en el cuerpo de este dictamen.

2. De igual manera, estas comisiones unidas también hacen suya la argumentación de los autores de las iniciativas, que la colegisladora cita en el punto 1 de sus Consideraciones que a la letra dice:

Esta comisión coincide con los autores de las iniciativas objeto del presente dictamen, en el sentido de que el municipio es la célula básica de organización política, social, territorial y administrativa en nuestro país.

3. La propuesta contenida en el dictamen que ahora se presenta se enmarca en un contexto nacional de profundos cambios, donde el fortalecimiento del federalismo parte del reconocimiento y promoción del municipio como espacio de gobierno y eje del desarrollo nacional.

4. En tal sentido, es el municipio pilar fundamental de nuestro desarrollo y por lo mismo, fortaleza de las Entidades Federativas; éstas, a su vez, son el factor fundamental de nuestro federalismo y, por lo tanto, de la cohesión nacional. Esto es, el mayor vigor del municipio está asociado directamente a una mayor solidez de las Entidades Federativas, por lo tanto, no debe entenderse que la fortaleza del municipio sea en detrimento de las propias Entidades Federativas, puesto que son éstas el vínculo esencial de nuestro sistema federalista.

5. Por ello, se coincide con la colegisladora y los autores de las iniciativas que se dictaminan en la necesidad de modificar el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para promover la renovación y fortalecimiento del municipio. En este propósito

existe coincidencia con el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, que señala en lo conducente “se propone una nueva relación entre los órdenes de gobierno federal y estatal con el municipio, basada en el reconocimiento de las responsabilidades que les asigna el orden jurídico, de tal forma que este gobierno comunitario cuente con los instrumentos político-institucionales y los recursos necesarios para responder a las demandas que les compete atender y resolver, y así se pueda cumplir con el propósito de elevar su capacidad de gestión pública frente a sus ciudadanos y organizaciones”.

6. Así entonces, las reformas y modificaciones objeto del presente dictamen tienen como fondo la redistribución de facultades, funciones y responsabilidades, sin soslayar que la cooperación y coordinación entre Entidades Federativas y municipios, o bien entre éstos, consolidarán el desarrollo de las comunidades y regiones, en concordancia con los objetivos del crecimiento económico.

7. Las comisiones dictaminadoras coincidieron en que el municipio es la entidad política organizada comunalmente, como base de la división territorial y la organización política de los estados de la Federación en su régimen interior; por lo tanto, el municipio es la agrupación social fundamental en que el país se estructura territorialmente para su división política. Además, el municipio es aquella comunidad territorial de carácter público con personalidad jurídica propia y, por ende, con capacidad política y administrativa; como realidad múltiple, jurídica, social, territorial y económica, es también una institución básica en la vida nacional: es el primer orden de gobierno y el más cercano a la población.

8. La reforma al artículo 115 que entró en vigor en 1984 fue importante en tanto que implantó no sólo la libertad que el municipio tiene para la administración de su patrimonio, sino que proporcionaba también los elementos mínimos con que debería contar la hacienda municipal. La reforma también precisó cuáles serían los servicios públicos que corresponde prestar al municipio, en forma exclusiva o coordinadamente con los estados, con lo cual se alejó a la institución municipal de las frecuentes intromisiones que los gobiernos estatales realizaron en otros tiempos.

9. Si bien las modificaciones anteriores constituyeron un parteaguas en la historia municipal, fueron insuficientes a la luz de la nueva realidad sociopolítica imperante a lo largo y ancho del territorio nacional. Es por ello que el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 reconoció la necesidad de una mayor participación de los estados y municipios en la vida nacional, por lo que, de acuerdo con sus lineamientos, se efectuó una reasignación de recursos, responsabilidades y atribuciones entre los tres órdenes de gobierno. En este contexto se construye el nuevo federalismo mexicano como un instrumento redistributivo y compensatorio que propicia un desarrollo regional más equitativo, basado en la descentralización de funciones, recursos y programas públicos y el impulso a la vida municipal.

10. Prueba de lo anterior es el esfuerzo que el gobierno federal ha realizado para impulsar el proceso descentralizador en beneficio de los estados y municipios, fortaleciendo su presencia en las tareas del desarrollo nacional.

11. La aplicación más eficiente y redistributiva del gasto público federal ha permitido efectuar un cambio en las tendencias distributivas: en 1994, por cada peso que la Federación ejerció, los estados y municipios sólo contaban con 78 centavos; en 1999, esas proporciones son inversas, puesto que esas entidades tendrán 1 peso con 43 centavos por cada peso que erogue el Ejecutivo federal.

12. No obstante, es también menester reconocer por parte de las comisiones unidas dictaminadoras que el esfuerzo si bien es loable no ha sido suficiente. En efecto, las cambiantes y crecientes necesidades de las comunidades han generado nuevas y más urgentes tareas por parte de los municipios mexicanos. Entre ellas, baste ejemplificar los problemas de la basura, contaminación ambiental, transporte conurbado a zonas metropolitanas, preservación de la ecología, reglamentación de empresas en suelo municipal y otros más. Al respecto, cabe señalar que actualmente ya se están aplicando fórmulas de colaboración para atacar la problemática común a municipios colindantes; sin embargo, tampoco en esta área existen procedimientos jurídicos explícitos que reconozcan la coordinación e intercambio de experiencias intermunicipales.

13. Otro problema que ha resultado manifiesto en el ámbito de la administración municipal es la continuidad de obras públicas y programas de desarrollo a largo plazo: el cambio de administración deja incompletas numerosas obras, ante la falta de una normatividad que obligue a los gobiernos municipales saliente y entrante a signar acuerdos de continuidad en sus planes de desarrollo para la comunidad, independientemente de su filiación política e intereses a corto plazo.

14. De igual manera, es práctica frecuente que se diriman entre los municipios, estados y la Federación disputas por territorios, por el manejo y administración de los servicios públicos, por la realización de obras públicas de carácter local, por la gestión de la seguridad pública así como por la competencia tributaria. Es en este sentido que la ciudadanía encuentra en su municipio el orden de gobierno que puede fortalecer sus procesos de construcción y mejoramiento de condiciones de vida; de igual manera, es el municipio el conducto para que los gobiernos estatal y federal adopten medidas que puedan corregir en estos espacios de la vida pública la corrupción, la ineficiencia administrativa, la ausencia de recursos y la subordinación que padecen ante el centralismo que aún impera. Éstos son los intereses que deben prevalecer, y es en este sentido lo que la iniciativa que ahora se presenta busca impulsar.

15. Por otra parte, también la propuesta en dictamen pretende que el desarrollo regional represente para los municipios de México el poder remontar sus rezagos estructurales, abriendo el espacio a modificaciones fundamentales de su organización social, bases jurídicas y funcionalidad. La pretensión de actuar sobre un ámbito geográfico, relativamente homogéneo, donde la población y sus autoridades compartan estructuras, costumbres e historia, vuelven a la política regional el mejor medio para conseguir la revalorización de este entramado de relaciones estatales que nutren la unidad nacional. En otras palabras, estas comisiones unidas están convencidas de que el alcance regional de la política de desarrollo, con la participación de los gobiernos estatales y municipales, es un esfuerzo fundamental del federalismo mexicano renovado.

16. El conjunto de reformas y modificaciones propuestas, a juicio de las comisiones dictaminadoras, son susceptibles de agruparse en

tres grandes vertientes que, de aprobarse el presente dictamen, darán sentido y congruencia a los propósitos de fortalecimiento del municipio mexicano que animaron a todas las iniciativas. Éstas son:

a) Objetos y procedimientos que la ley debe establecer en materia municipal. Esta vertiente tiene su expresión en las fracciones II y V, complementadas con los artículos transitorios tercero, quinto y sexto. Como se observa en la propuesta enviada por la H. legisladora, la fracción II evoluciona a una tipificación muy específica de los objetos de las leyes que norman las facultades de los ayuntamientos para aprobar bandos de policía y gobierno; reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general y que organicen la Administración Pública Municipal, asegurando también la participación ciudadana y vecinal.

En esta fracción, se abre entonces un abanico que da los elementos para la acción legislativa de los H. Congresos estatales, permitiendo con ello una base congruente a nivel nacional, si bien en todo momento respetando, por la vía de la propia acción de las legislaturas estatales, las diferencias que prevalecen en la conformación federal del país. Así entonces, los principios para lograr un sustento jurídico congruente entre los estados con respecto a sus municipios se da en el máximo ordenamiento jurídico y se expresará, en lo específico estatal, a través de la acción de las legislaturas estatales.

En paralelo de la propuesta enviada por la H. Cámara de Diputados en lo relativo a la fracción V, pueden establecerse definiciones más precisas y ordenadas, en cuanto a las facultades de los municipios para contribuir y/o participar en aquellos ámbitos normativos que les son de especial relevancia para el cabal cumplimiento de su acción gubernamental, en un contexto apropiado de concurrencia con los otros órdenes de gobierno.

Finalmente, en lo relacionado con esta vertiente, los artículos transitorios mencionados complementan el propósito de clarificar el marco jurídico para el mejor desempeño de la labor de gobierno del municipio, al establecer mecanismos para la correcta transferencia en la prestación de los servicios a los municipios, pensando en todo momento en el interés de la población, tomando como punto de partida los criterios y planteamientos de los gobiernos estatales y teniendo a las legislaturas estatales como el elemento fundamental de toma de decisiones para que se cumplan los propósitos de la parte perenne del artículo.

b) Mayor precisión y ampliación de las funciones y servicios públicos que tendrán a su cargo los municipios.

La fracción III del artículo en cuestión ha sido uno de los avances más importantes dados en la reforma de 1983-1984. Sin embargo, con el transcurrir del tiempo y en vista de la experiencia vivida por todos los órdenes de gobierno ante esa innovación mayor de dicha reforma, se considera que la propuesta de la H. legisladora representa un avance significativo para ampliar en lo que se considera conducente frente a dicha experiencia; dar mayor precisión y modernizar la terminología y también vincular estos conceptos con otros preceptos constitucionales recientemente introducidos. Así entonces, observamos en la nueva redacción propuesta en los incisos a), c), g) y h) que se avanza en el sentido planteado anteriormente. c) Mejor conceptualización de la capacidad de gobierno del municipio.

Como se aprecia en el texto propuesto, en el primer párrafo de la fracción I, se ofrecen dos planteamientos significativos, ya que por un lado se define que cada municipio será “gobernado” por un ayuntamiento, que no como en el texto vigente, “administrado”. Esta modificación representa un avance que permite asentar con claridad en el ordenamiento constitucional la función del ayuntamiento en el municipio como orden gubernamental.

De igual manera, en el mismo párrafo se establece que los gobiernos municipales, a través de los ayuntamientos, ejercerán de manera “exclusiva” las competencias que la Constitución les otorga. El concepto de exclusividad, sin embargo, queda sujeto a lo que define posteriormente la fracción II, especialmente en sus incisos c) y d), así como complementariamente en los artículos transitorios, destacadamente el tercero. De esta manera, se establece un objetivo de ejercicio de competencia exclusiva, pero reconociendo las diferencias que existen y marcando los procedimientos para una transferencia ordenada, como se dijo anteriormente, respetando con ello el reconocimiento de las diferencias entre estados que sustenta el principio federalista.

Asimismo, en la fracción IV, destacadamente en los últimos cuatro párrafos, se logran establecer mejores condiciones jurídicas para que los municipios puedan incidir en la potestad tributaria de los estados en aquellos rubros que la propia Constitución y la ley les otorga. En todo caso, se sostiene el principio federalista de que las legislaturas estatales sean definitivas para mantener la conducción de la potestad tributaria que corresponde a las Entidades Federativas. Adicionalmente, y a efecto de tener congruencia con las medidas tendientes a lograr un mayor control del gasto público, se abandona el concepto de “revisar” existente en el texto actual, para introducir como tarea exclusiva de las legislaturas estatales la de “fiscalizar” las cuentas públicas de los ayuntamientos.

Finalmente, se establecen modificaciones a la fracción VII en lo relativo a la relación entre Poderes Ejecutivos de los distintos órdenes de gobierno con respecto a la fuerza pública.

17. Si bien la minuta con proyecto de decreto remitida por la H. legisladora contiene las propuestas de reformas y adiciones antes reseñadas, a consideración y juicio de las comisiones unidas dictaminadoras que presentan este proyecto, estiman que es conveniente efectuar algunas correcciones de estilo a dicha minuta, siempre con el ánimo de cumplir con los propósitos que compartimos, tal y como ha sido señalado en las Consideraciones de este dictamen.

Por ello, con fundamento en el artículo 140 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, estas comisiones unidas proponen las siguientes correcciones de estilo, que buscan la clarificación de términos en razón de redacción jurídica y de congruencia con términos establecidos en otros ordenamientos:

- a) En el párrafo primero de la fracción I, donde dice “Las competencias que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerán...” debe decir “La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá...”
- b) En donde dice “...autoridad intermedia alguna entre aquél y el gobierno del Estado”, debe decir “...autoridad intermedia alguna entre éste y el Gobierno del Estado”.

1. Estas comisiones unidas coinciden con el objetivo general de esta reforma, que es conceder mejores instrumentos para que los municipios puedan cumplir más eficazmente con las tareas que la propia Constitución les encomienda en beneficio de la población.

Sin embargo, ven con preocupación la redacción propuesta por la legisladora para lo que sería el párrafo tercero de la fracción III del artículo 115 constitucional, ya que tal y como está redactado en la minuta, pareciera ser que la asociación entre municipios de diferentes estados puede darse al margen de los gobiernos de los mismos, con lo que se cambiaría radicalmente la concepción originaria del Estado federal, al hacer a los municipios y no a los estados la base de esta organización política.

Los miembros de las comisiones de dictamen entendemos entonces que el cabal alcance de la modificación al último párrafo de la fracción III del propuesto artículo 115 es que los municipios puedan coordinarse y asociarse para conseguir la mejor prestación de los servicios públicos enunciados en la propia fracción III.

Que consecuentemente no podrá interpretarse de otra forma y precisamente nunca entender que esta reforma pretende crear un nuevo y futuro orden de administración y mucho menos de gobierno.

Que tal reforma no quiere decir que pueda crearse una estructura política distinta a las entidades y a los propios municipios.

Que la figura de municipios asociados nunca podrá afectar las instituciones fundamentales del Pacto Federal, que son los estados de la República.

Que las asociaciones de municipios no pueden ni deben tener una connotación política, que por sí misma otorgue nuevas atribuciones a los municipios, y que por lo tanto éstas nunca desaparecerán ni disminuirán, pero tampoco aumentarían por virtud del convenio de asociación.

Que por lo tanto, ni la asociación ni las propias facultades autónomas pueden dar lugar a autorizar una relación directa con otras entidades estatales o con la Federación y mucho menos con organismos internacionales.

Que por tanto, las funciones asociadas no podrán utilizarse para distintos fines a los encargados por la Constitución a los municipios, y que son los servicios públicos a la comunidad de su territorio.

Que por lo tanto, la asociación no podrá darse para asumir funciones que la Constitución federal establece como concurrentes con los estados de la República, con la Federación, como son los educativos, los de salud, de protección al medio ambiente, de administración y uso de suelo, de transporte público, de seguridad pública, de agua, de otras materias similares y, particularmente, los relativos a asuntos fiscales.

Que en suma, la reforma responde al propósito indudable de fortalecer al municipio en México, pero sin afectar las entidades del Pacto Federal en que se funda el Estado mexicano.

Que por lo tanto, ningún otro objeto de la asociación que exceda la correcta intención de la reforma puede ser válido.

Consecuentemente, cabe decir, finalmente, que para complementar y acotar en su perfecta dimensión este intento de mejorar la descentralización y el federalismo por la vertiente municipalista, el Congreso de la Unión deberá abocarse enseguida a desarrollar la reforma del artículo 124 constitucional, para establecer con claridad los asuntos de competencia exclusiva de las Entidades Federativas y precisar los principios fundamentales de su soberanía interior y su régimen de relaciones entre el gobierno federal y el gobierno municipal.

Por ello, estas comisiones unidas quieren dejar constancia de que se aprueba el contenido de la minuta en el entendido de que, sin permitir otras interpretaciones que pudieran darse a estas reformas, es indudable la asertación de que seguirán siendo los estados y no los municipios el eje del Pacto Federal mexicano.

También quedará a la consideración de las legislaturas locales, como integrantes del poder revisor de la Constitución, la valoración de los alcances de estas reformas y de si las mismas representarán un beneficio para sus estados.

Por todo lo anteriormente expuesto, estas Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Fortalecimiento del federalismo y de Estudios Legislativos, Primera, someten a consideración del Pleno de esta asamblea, la aprobación del siguiente proyecto de DECRETO POR EL QUE SE REFORMA Y ADICIONA EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Artículo único. Se reforman los párrafos primero, cuarto y quinto de la fracción I; se reforma el párrafo segundo y se adicionan un párrafo tercero y uno cuarto a la fracción II; se reforma el párrafo primero y sus incisos a), c), g), h) e i), el párrafo segundo y se adiciona un párrafo tercero a la fracción III; se reforman los párrafos segundo y tercero, y se adicionan los párrafos cuarto y quinto a la fracción IV; y se reforman las fracciones V y VII; todas del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 115. ...

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.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar 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 que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los estados designarán de entre los vecinos a los concejos municipales que concluirán los periodos respectivos; estos concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores;

II. ...

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.

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 comprometan al municipio por un plazo mayor al periodo del ayuntamiento.

b) 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.

c) 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.

d) 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 aquéllos, 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) ...

c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.

d) ...

e) ...

f) ...

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.

i) ...

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. Asimismo, 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.

IV. ...

a) a c) ...

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 en 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 sean utilizados 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 los 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 regularización 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 aquéllos afecten su ámbito territorial.

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. ...

VII. La policía preventiva municipal estará al mando del presidente municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquélla 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. ...

IX. ...

X. ...

Artículos transitorios

Artículo primero. El presente Decreto entrará en vigor 90 días después de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, salvo lo previsto en los artículos siguientes.

Artículo segundo. Los estados deberán adecuar sus constituciones y leyes conforme a lo dispuesto en este decreto a más tardar en un año a partir de su entrada en vigor. En su caso, el Congreso de la Unión deberá realizar las adecuaciones a las leyes federales a más tardar el 30 de abril del año 2001.

En tanto se realizan las adecuaciones a que se refiere el párrafo anterior, se continuarán aplicando las disposiciones vigentes.

Artículo tercero. Tratándose de funciones y servicios que conforme al presente decreto sean competencia de los municipios y que a la entrada en vigor de las reformas a que se refiere el artículo transitorio anterior sean prestados por los gobiernos estatales, o de manera coordinada con los municipios, éstos podrán asumirlos, previa aprobación del ayuntamiento. Los gobiernos de los estados dispondrán de lo necesario para que la función o servicio público de que se trate se transfiera al municipio de manera ordenada, conforme al programa de transferencia que presente el Gobierno del Estado, en un plazo máximo de 90 días contados a partir de la recepción de la correspondiente solicitud.

En el caso del inciso a) de la fracción III del artículo 115, dentro del plazo señalado en el párrafo anterior, los gobiernos estatales podrán solicitar a la legislatura correspondiente conservar en su ámbito de competencia los servicios a que se refiere el citado inciso, cuando la transferencia de estado a municipio afecte, en perjuicio de la población, su prestación. La legislatura estatal resolverá lo conducente.

En tanto se realiza la transferencia a que se refiere el primer párrafo, las funciones y servicios públicos seguirán ejerciéndose o prestándose en los términos y condiciones vigentes.

Artículo cuarto. Los estados y municipios realizarán los actos conducentes a efecto de que los convenios que, en su caso, hubiesen celebrado con anterioridad, se ajusten a lo establecido en este decreto y a las constituciones y leyes estatales.

Artículo quinto. Antes del inicio del ejercicio fiscal de 2002, las legislaturas de los estados, en coordinación con los municipios respectivos, adoptarán las medidas conducentes a fin de que los valores unitarios de suelo que sirven de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria sean equiparables a los valores de mercado de dicha propiedad, y procederán, en su caso, a realizar las adecuaciones correspondientes a las tasas aplicables para el cobro de las mencionadas contribuciones, a fin de garantizar su apego a los principios de proporcionalidad y equidad.

Artículo sexto. En la realización de las acciones conducentes al cumplimiento del presente decreto, se respetarán los derechos y obligaciones contraídos previamente con terceros, así como los derechos de los trabajadores estatales y municipales.

Salón de sesiones del H. Senado de la República, a los 25 días del mes de junio del año de 1999.

Comisión de Puntos Constitucionales: Sen. José Trinidad Lanz Cárdenas, presidente. Sen. Héctor Ximénez González, secretario. Sen. Alfredo Garcimarrero Ochoa, secretario. Sen. Eduardo Andrade Sánchez. Sen. Rodolfo Arteaga Gutiérrez. Sen. Juan de Dios Castro Lozano. Sen. Ricardo García Cervantes. Sen. Enrique González Pedrero. Sen. Elba Esther Gordillo Morales. Sen. Gilberto Gutiérrez Quiroz. Sen. Gabriel Jiménez Remus. Sen. Fernando Ortiz Arana. Sen. Juan Ramiro Robledo Ruiz. Sen. Salvador Rocha Díaz. Sen. Serafín Romero Ixtlapale. Sen. Luis Santos de la Garza. Sen. Mario Vargas Aguiar.

Comisión de Fortalecimiento del federalismo: Sen. José Luis Medina Aguiar, presidente. Sen. Lizandro Lizama Garma, secretario. Sen. Alfredo Ling Altamirano, secretario. Sen. Amalia García Medina, secretaria. Sección Fortalecimiento Municipal. Sen. José Ramón Medina Padilla. Sen. Jesús Padilla Padilla, secretario. Sen. Adolfo Aguilar Zínser. Sen. Sonia Alcántara Magos. Sen. Lucía Carrasco Xochipa. Sen. Francisco Dávila Rodríguez. Sen. Juan Antonio García Villa. Sen. Elba Esther Gordillo Morales. Sen. Víctor Hugo Islas Hernández. Sen. Fernando Iturribarría Bolaños Cacho. Sen. José Trinidad Lanz Cárdenas. Sen. Guadalupe López Bretón. Sen. Oscar López Velarde Vega. Sen. Esteban Maqueo Coral. Sen. Fernando Ortiz Arana. Sen. Beatriz Paredes Rangel. Sen. Dionisio Pérez Jácome. Sen. Juan José Quirino Salas. Sen. Juan Ramiro Robledo Ruiz. Sen. Héctor Sánchez López. Sen. Cirila Sánchez Mendoza.

Comisión de Estudios Legislativos, Primera: Sen. Amador Rodríguez Lozano, presidente. Sen. Mario Vargas Aguiar, secretario. Sen. Jorge Guadalupe López Tijerina. Sen. Esteban Maqueo Coral. Sen. Francisco Molina Ruiz.

Queda de primera lectura.

El C. presidente Vázquez Torres: Solicito a la secretaría, consulte a la asamblea, en votación económica, si se dispensa la segunda lectura del dictamen y se pone a discusión de inmediato.

El C. secretario Macías de Lara: Por disposición de la Presidencia, se consulta a la asamblea, en votación económica, si se dispensa la segunda lectura del dictamen. Quienes estén por la afirmativa, sírvanse manifestarlo poniéndose de pie.

(La asamblea asiente)

Quienes estén por la negativa, sírvanse manifestarlo poniéndose de pie.

(La asamblea no asiente)

Sí se dispensa la segunda lectura, señor presidente.

El C. presidente Vázquez Torres: Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 97 del Reglamento para el Gobierno Interior, ruego a la secretaría consulte a la asamblea, en votación económica, si se autoriza que la discusión del dictamen se realice en lo general y en lo particular en un solo acto.

El C. secretario Macías de Lara: Por disposición de la Presidencia, se consulta a la asamblea, en votación económica, si autoriza que la discusión se realice en lo general y en lo particular en un solo acto. Quienes estén por la afirmativa, sírvanse manifestarlo poniéndose de pie.

(La asamblea asiente)

Quienes estén por la negativa, sírvanse manifestarlo poniéndose de pie.

(La asamblea no asiente)

Sí se autoriza, señor presidente.

El C. presidente Vázquez Torres: En consecuencia, está a discusión en lo general y en lo particular el dictamen con proyecto de decreto. Esta Presidencia, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 96 del Reglamento para el Gobierno Interior, hace del conocimiento de la asamblea, que para la discusión en lo general del dictamen, se han inscrito los siguientes Senadores: José Luis Medina Aguiar, Ana Rosa Payán Cervera y Juan José Quirino Salas.

Se concede el uso de la palabra al ciudadano Senador José Luis Medina Aguiar, del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

El C. Senador José Luis Medina Aguiar: Con su venia, señor presidente.

Señoras Senadoras, señores Senadores: la fracción parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional en el Senado de la República presenta por mi conducto el razonamiento que nos lleva a votar favorablemente el dictamen presentado a este pleno, sobre la minuta enviada por la honorable colegisladora, en relación con las modificaciones al artículo 115 constitucional.

El presentar los fundamentos razonados de nuestro voto tiene un significado histórico, social y político, que los Senadores priistas deseamos enfatizar.

El significado histórico lo entendemos porque desde el inicio de nuestra vida soberana el municipio ha sido parte comprometida a favor de las causas más sentidas por los mexicanos, y hoy, con la decisión que asumiremos, retomamos los ideales de independencia, libertad, soberanía e igualdad que han animado nuestras luchas por tener un estado de derecho mejor establecido para servir a los mexicanos.

El significado social se desprende de la importancia que desde su aparición en la escena mexicana el municipio ha tenido para aglutinar a todos los estratos representativos de la nación. En su ámbito, las fuerzas sociales impulsoras del cambio histórico han presentado, junto a las demandas económicas, políticas y sociales de todos los mexicanos, también aquellas que manifiestan la identidad regional, lo propio, lo nuestro, lo que sumado constituye el abanico tan diverso de la mexicanidad.

El significado político, porque junto a las demandas propiamente municipales, se han desarrollado las ideas avanzadas de la época; las propuestas promotoras de las profundas transformaciones sociales; los reclamos de una sociedad de una época para erigir formas superiores de la organización social y política.

El municipio ha sido en nuestra vida cotidiana una cuestión viva y presente; es y será, sin duda, un tema permanente de la agenda política de los mexicanos; una materia siempre actual. Es sustento histórico y parte fundamental de la visión del futuro de nuestro país; ésa es su importancia, en eso radica el valor del paso que hoy damos como Senado de la República al ponderar las iniciativas sobre diversos tópicos municipales, presentadas por legisladores de todos los partidos polí-

ticos, puesto que nueve iniciativas dan pie a la minuta que hoy se nos presenta.

Todo ello, todas estas iniciativas de todos los partidos políticos, han estado dirigidas a fortalecer al municipio para que pueda servir mejor a las poblaciones del país, cumpliendo con eficacia sus responsabilidades constitucionales.

El voto aprobatorio que la fracción parlamentaria del PRI dará al proyecto de decreto que reforma y adiciona al artículo 115 de nuestra Constitución surge del deseo compartido con todas las fuerzas políticas de tener un municipio renovado, fortalecido vigorosamente desde sus raíces, desde la base de su estructura política, desde lo que es el punto de partida de todo programa dirigido a hacer progresar a México. De esta manera podrá avanzar con mayor seguridad y certidumbre hacia un futuro mejor.

No debemos olvidar que han sido gobiernos priistas los que han llevado a una nueva conformación de la estructura de poder en México, especialmente a favor del orden municipal de gobierno.

No hay duda, ninguna duda, que la reforma de 1983 fue un postulado en principio, y un hecho consumado después, promovido por los priistas que comprendimos entonces, como comprendemos hoy, la importancia del fortalecimiento del municipio.

Debe quedar igualmente claro, entonces, que lo que tenemos hoy a nuestra consideración se desprende y puede ser interpretado correctamente como una segunda etapa de ese gran avance que se logró en 1983, promovido por nosotros para beneficio del país.

De la propuesta que hoy tenemos, vemos con agrado que se están perfeccionando los instrumentos que definimos en 1983. Que ese perfeccionamiento, logrado ahora con el apoyo de las distintas fuerzas políticas, permite que el avance logrado en 1983, ahora con la que se llamará la reforma de 1999, llegue a un nuevo estadio en beneficio de los municipios y la población en general del país.

Por este hecho, de que las características de esta reforma que hoy se nos propone vienen a consolidar lo que los priistas logramos en 1983, por este hecho indiscutible vamos a votar a favor, pero queremos dejar constancia de que si bien votaremos a favor de aprobar la minuta que

se nos envía, no estamos conformes, ni sentimos que estamos llevando a cabo, entre todos, el esfuerzo complementario al avance que hoy estaremos logrando, y es que el fortalecimiento del municipio no pasa, no debe pasar por el debilitamiento del elemento fundamental de la estructura federalista, que son los propios estados federados.

Nosotros creemos que han sido los estados quienes han visto demeritada su capacidad de acción y conducción, tanto por el centralismo que los agobia como por el sentido un tanto exagerado con que a veces se concibe al fortalecimiento del municipio en sí mismo.

Y es que el principio federal, que a lo largo de nuestra historia muchas generaciones de mexicanos hemos defendido, pareciera estar en peligro; pareciera que se busca quebrantar el orden federal y lanzar a la nación a una aventura política sin futuro, al negar los principios fundadores de nuestra República Federal.

Se olvida que nuestro principio federal se funda en la capacidad de autodeterminación de las Entidades Federativas, y por ello, alentar la asociación de los municipios, fuera de lo específicamente señalado en el artículo 115 constitucional, podría suponer la creación de una nueva organización política, que más temprano que tarde generaría fricciones y dispersión del Estado nacional.

El Estado Federal da cauce a la energía productiva y social de una nación; es un instrumento de organización política, cuya aparición y desarrollo en el mundo moderno ha permitido a naciones, como México, su integración y cohesión a lo largo del tiempo.

El sistema federal se implanta porque permite una mayor autonomía a las regiones y localidades para gobernarse, para gobernarse de acuerdo con las necesidades de éstas, tornándose así en una organización eficaz para responder a las preocupaciones concretas de los habitantes. Es, por lo tanto, un elemento descentralizador de la actividad política, económica, cultural y administrativa de los Estados nacionales.

El Estado Federal, al descentralizar todas las actividades, libera las fuerzas productivas y económicas de la nación, y activa el desarrollo regional.

En el Estado Federal se presenta una pluralidad de centros de poder, las Entidades Federativas coordinadas entre sí por un gobierno nacio-

nal y federal, de tal manera que pueda garantizarse la unidad política y económica de la nación, sin lesionar los intereses particulares de los estados miembro.

Existen también ciertas características que le son comunes a todo Estado Federal: una Constitución que crea dos órdenes jurídicos, delegados y subordinados a ella, pero entre sí, coordinados: el de la Federación y el de las Entidades Federativas.

Con ello queda de manifiesto que la esencia del Pacto Federal radica en la coordinación, respeto y armonía entre el gobierno federal y los estados miembro; por ello debemos cuidar que la reforma constitucional que contiene la minuta que hoy nos ocupa no altere o trastoque estos principios fundamentales.

En efecto, la minuta del proyecto de decreto que se nos ha enviado, por parte de la colegisladora, para reformar el artículo 115 constitucional, contiene un cambio en la fracción III que podría parecer contrario al principio del federalismo, que es la base de la organización política de la nación.

Independientemente de los fines de carácter administrativo o económico que dicha reforma quiere alentar, desde el punto de vista de la organización política del Estado mexicano la reforma en este tema no debe considerarse una ruptura a la organización federal.

La posibilidad de asociación y coordinación de municipios de diferentes estados debe centrarse únicamente en lo que son las funciones y servicios asignados a los ayuntamientos en la fracción III del mismo artículo; de otra manera podría interpretarse la creación, de crear constitucionalmente un cuarto orden de gobierno, el de la asociación municipal interestatal.

No estamos en contra de dar mejores instrumentos al municipio para que cumpla su papel; estamos en contra de que esto se realice a costa de las Entidades Federativas, a costa de los principios rectores de nuestro federalismo.

Por ello, enfatizamos lo que dice el dictamen, y que debe ser la interpretación correcta de este asunto. El párrafo tercero de la fracción III del artículo 115 constitucional, tal y como está redactado en la minuta,

pareciera indicar que la asociación entre municipios de diferentes estados puede darse al margen de los gobiernos de los mismos.

Esto cambiaría radicalmente la concepción original del Estado Federal para hacer a los municipios, y no a los estados, la base de esta organización política.

Por ello, en el dictamen se enfatiza que el cabal alcance de la modificación al último párrafo, estado, es que los municipios puedan coordinarse y asociarse para conseguir la mejor prestación de los servicios públicos enunciados en la propia fracción III.

Que consecuentemente no podrá interpretarse de otra forma, y precisamente nunca entender que esta reforma pretende crear un nuevo y futuro orden de administración, y mucho menos de gobierno. Que tal reforma no quiere decir que pueda crearse una estructura política distinta a las entidades y a los propios municipios, que la figura de municipios asociados nunca podrá afectar a las instituciones fundamentales del Pacto Federal, que son los estados de la República.

Que las asociaciones de municipios no pueden ni deben tener una connotación política, que por sí misma otorgue nuevas atribuciones a los municipios, y que por lo tanto éstas nunca desaparecerán ni disminuirán, pero tampoco aumentarían en virtud de cualquier convenio de asociación.

Que por lo tanto, ni la asociación, ni las propias facultades autónomas pueden dar lugar a autorizar una relación directa con otras entidades estatales o con la Federación y mucho menos con organismos internacionales.

Que por lo tanto, las funciones asociadas no podrán utilizarse para fines distintos a los encargados por la Constitución a los municipios, y que son específicamente los servicios públicos a la comunidad de su territorio.

Que por lo tanto, la asociación no podrá darse para asumir funciones que la Constitución Federal establece como concurrentes con los estados, con la Federación, que son los educativos, salud, protección del medio ambiente, de administración y uso de suelo, de transporte público, de seguridad pública, de agua, de otras materias similares y particularmente de los asuntos relativos al fiscal.

Que en suma, la reforma corresponde al propósito indudable de fortalecer al municipio en México, pero sin afectar las entidades del Pacto Federal en que se funda el Estado mexicano.

Por lo tanto, ningún otro objeto de la asociación que exceda la correcta intención de la reforma puede ser válido.

Consecuentemente, cabe decir finalmente que para complementar y acotar en su perfecta dimensión este intento de mejorar el federalismo por la vertiente municipalista, nosotros en el Congreso de la Unión deberemos abocarnos enseguida a desarrollar la reforma del artículo 124 constitucional para establecer con claridad los asuntos de competencia exclusiva de las Entidades Federativas y precisar los principios fundamentales de su soberanía interior y su régimen de relaciones entre el gobierno federal y el gobierno municipal.

Quiero destacar un llamado que hace el dictamen por demás prudente y acertado al decir que quedará a la consideración de las legislaturas estatales, como integrantes del poder revisor de la Constitución, la valoración de los alcances de estas reformas y de si las mismas representan un beneficio para sus estados.

Señoras y señores Senadores: Así entonces, la fracción parlamentaria del PRI en el Senado de la República deja constancia de nuestra firme intención de seguir promoviendo y apoyando el fortalecimiento del municipio mexicano y, también, el firme compromiso de fortalecer con acciones legislativas concretas en el futuro cercano el federalismo mexicano en ésta, nuestra concepción, que indiscutiblemente es históricamente acertada.

Muchas gracias.
(Aplausos)

El C. presidente Vázquez Torres: Se concede el uso de la palabra a la Senadora Ana Rosa Payán Cervera, del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional.

La C. Senadora Ana Rosa Payán Cervera: Muy buenas tardes. Con el permiso del señor presidente; señoras Senadoras; señores Senadores:

Ha sido lucha del Partido Acción Nacional, desde el año de 1939, el que el municipio libre sea vigencia en el estado de derecho que día con día rige este país.

No es de hoy, no es de ayer, es de hace ya muchos años que hemos estado luchando por ello. Es por eso que consideramos que este avance conseguido el día de hoy, y que con el voto aprobatorio del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional conseguiremos en favor del municipio libre, será parte de un sueño de Acción Nacional que data ya de muchos años.

La minuta con proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 115 constitucional, que hoy discutimos, representa ciertamente un avance hacia la construcción de un nuevo modelo de municipio, puesto que plantea, entre otras reformas, la que elimina la idea del municipio como órgano administrativo descentralizado y lo reconoce como un nivel de organización política con poderes autónomos, cuya responsabilidad es con la población y de ninguna manera con el Ejecutivo federal o estatal.

Debo afirmar que son muchas las voces que denunciamos la insuficiencia de los logros de esta reforma; pero es justo reconocer que el tránsito a una nueva forma o a una forma perfeccionada de organización política requerirá de un esfuerzo mayor para dejar atrás las actitudes y las inercias que limiten el avance democrático de nuestro país.

Es de valorar, en esta reforma constitucional, la modificación a la fracción I del artículo 115 que establece el principio del gobierno municipal, con la que se deja de lado la doctrina administrativa francesa que ha sostenido que el municipio es una descentralización por región; descentralización territorial que según el jurista Serra Rojas es una forma de organización administrativa descentralizada, que tiene por finalidad la creación de una institución pública, dotada de personalidad jurídica, patrimonio propio y un régimen jurídico establecido por la Constitución en el artículo 115; y reglamentado por las leyes orgánicas municipales, y que atiende las necesidades locales o específicas de una circunscripción territorial.

Idea compartida por otros autores que afirman que el municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada y no constituye una unidad soberana dentro del Estado ni un poder que se encuentra al lado de los poderes expresamente establecidos por la Constitución.

Con la reforma que hoy discutimos se formalizan en el artículo 115 los postulados de nuestra Carta Magna, que reconocen los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal, que el pueblo mexicano ha elegido para organizarse políticamente, niveles de gobierno que se desprenden del artículo 40 constitucional que señala que nuestra República se compone de estados libres y soberanos en lo concerniente a su régimen interior.

Y de acuerdo al artículo 115, dichos estados a su vez tendrán como base en su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre.

Más aún, estos tres niveles de gobierno no sólo se refiere de los artículos 40 y 115, sino de otras varias disposiciones más, por ejemplo:

El artículo 31, fracción IV, que establece la obligación de todos los mexicanos para contribuir a los gastos de la Federación, los estados y los municipios.

Reconocer formalmente al ayuntamiento como órgano de gobierno y no como instancia administrativa, será el distintivo de esta reforma constitucional; reforma que no quedará sólo en la teoría en la medida que los titulares del Poder Ejecutivo de la Federación y los estados asuman una actitud de respeto al ámbito de gobierno municipal y dejen de considerar a las autoridades municipales como sus agentes políticos o administrativos; y destierren también la idea de la superioridad jerárquica que invade competencias y restringe atribuciones.

Sólo puede pensarse en verdaderos estados libres, soberanos y con estructuras sólidas cuando la base que lo constituyen, que es el municipio, sea realmente fuerte. Y para ello es necesario que tenga los recursos suficientes que le permitan crear la infraestructura y los servicios que le brinden a sus habitantes un desarrollo sustentable.

Por cuanto a la propuesta de reformas a la fracción II, se establecen los aspectos que deben ser normados a través de las leyes en materia municipal que serán aprobadas por las legislaturas locales, con lo que se dan los primeros pasos para el perfeccionamiento de la función legislativa que el municipio como nivel de gobierno debe tener.

Si partimos del reconocimiento del municipio como nivel de gobierno y no como órgano administrativo, tenemos que reconocer que con la

presente reforma el ejercicio de su facultad materialmente legislativa representa la oportunidad del municipio para establecer las bases generales del proceso de aprobación de los reglamentos y circulares, los bandos de policía y buen gobierno; las disposiciones administrativas generales que habrán de ser sometidas a la legislatura, lo que abrirá la posibilidad del reconocimiento pleno del ejercicio de su facultad legislativa, pues crea, modifica y elimina normas con características de ley, aunque no se considera un órgano formalmente legislativo.

Asimismo, estamos conscientes de que, si bien es cierto, en la presente reforma se adicionan algunas facultades a las ya conferidas a los municipios en la fracción III del artículo 115, como lo son: el drenaje, tratamiento y disposición de aguas residuales; la recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; y el equipamiento de calles, parques y jardines, es además necesario que las funciones que les sean asignadas y servicios públicos se sigan ampliando, ya que es el ayuntamiento quien se encuentra con la posibilidad de proporcionarle a la ciudadanía la prestación de servicios públicos conforme a las necesidades imperantes, en los más de 2,400 municipios que conforman nuestro país, ya que son las autoridades municipales, por ser las más cercanas al ciudadano, las que mejor conocen sus necesidades y la respuesta de las mismas.

De primordial interés en el fortalecimiento municipal ha sido el análisis y debate de las propuestas encaminadas a mejorar la situación financiera del municipio para permitirle ejercer con autonomía y a plenitud las facultades y competencias que expresamente le reserva la Constitución y para contribuir a la satisfacción de las necesidades más apremiantes de la comunidad.

Tema central de la agenda política nacional es el municipio y su fortalecimiento, y ése se dará en la medida en que le sean asignadas potestades tributarias; por ejemplo, otorgarle el poder para establecer contribuciones y se le permita participar en funciones que hoy han sido monopolios de la Federación, como la recaudación y fiscalización de contribuciones federales, por ejemplo, o la colaboración en las tareas que permitan incrementar los insignificantes ingresos tributarios que tiene.

En ese sentido, este punto, sin duda, será importante dentro del proceso de reforma política de nuestro país; el proyecto de dictamen sometido a nuestra consideración contiene una modificación que contribuirá a mejorar sustancialmente, en algunos casos, los ingresos de algunos municipios por concepto de impuesto a la propiedad inmobiliaria, al proponer lo relativo a la inclusión como sujetos obligados a su pago, a los organismos descentralizados y a las empresas paraestatales por los bienes del dominio público cuando se utilicen para fines administrativos o a propósitos distintos a nuestro objetivo público.

Debo destacar, de manera importante, la reforma a la fracción VII del artículo 115, que establece el mando del presidente municipal sobre la policía preventiva municipal, sólo acotado en los casos de fuerza mayor y de la alteración grave del orden público, casos en los que el Gobernador del Estado asumirá el mando.

Con esta reforma se verán resarcidos los derechos de los municipios, que son capitales; en la mayor parte de ellos, los gobernadores y sus Congresos estatales aprovecharon que la redacción todavía vigente de la Constitución no permitía a los ayuntamientos que tuvieran sus propias fuerzas de seguridad y de tránsito.

Finalmente, esta reforma que abrirá espacios de oportunidad para el fortalecimiento municipal, ciertamente está limitada por las condiciones y el desarrollo político de nuestro país, pero nos permiten reafirmar nuestro compromiso de continuar en la búsqueda de un modelo de municipio que sustituya paulatinamente el actual que se ha basado en un modelo centralista, de cacicazgo, de corporativismo y de control político y económico que además asfixia financiera y presupuestalmente a nuestra organización política y social básica.

Esperamos, en un futuro no lejano, mejores tiempos para el municipio. Pero por todos los avances alcanzados en esta reforma en favor del municipio, el voto de los integrantes del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional será en favor.

Muchas gracias.

El C. presidente Vázquez Torres: Se concede el uso de la palabra al Senador Juan José Quirino Salas, del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

El C. Senador Juan José Quirino Salas: Con su permiso señor presidente. Me voy a permitir comunicarles la posición de mi fracción parlamentaria en torno al dictamen de proyecto y de decreto con el que se reforma y se adiciona el 115 constitucional.

Desde la creación del municipio en la Nueva España hasta nuestros días, esta institución ha carecido de una plena autonomía política, económica y administrativa. La diferencia respecto de la Constitución de 1857 fue el establecimiento del municipio libre considerado por el Constituyente de 1917 como la célula básica de la democracia del Estado mexicano.

No estamos muy lejos de lo que sostenía Luis Manuel Rojas, al citar al virrey, Marqués De Croix, en la sesión del 12 de diciembre de 1916 al referirse a la autonomía municipal, donde decía:

“Señores vasallos del gran monarca español en estas tierras de la Nueva España, sabed que ustedes nacieron para callar y obedecer y no para mezclarse en los altos asuntos de la política”.

Y todo el mundo se calló, y es natural que también desde entonces, cuando en adelante algún mandatario hable fuerte, todos se encuentran inclinados a obedecer y a callar.

Esto no puede continuar así, aunque no desconocemos que la ignorancia y la pobreza de los habitantes de muchos de nuestros municipios son materia propicia para seguir fomentando el predominio de una cultura centralista y presidencialista que obstaculiza la autonomía municipal y la subordina política y administrativamente.

El municipio libre, célula fundadora del sistema federal, no ha existido jamás en México. Consideramos que el espacio que debería de ser el verdadero hogar y la escuela política de los ciudadanos aún no puede ser una realidad en nuestro país debido al centralismo y la subordinación a que se encuentra sometido. Sus órganos de gobierno deben dejar de reproducir el presidencialismo autoritario y convertirse en verdaderos órganos de gobierno donde se exprese la voluntad ciudadana.

Si bien es cierto que a partir de las reformas constitucionales de 1983 al artículo 115 se le otorgaron al municipio mayores facultades y recursos con la finalidad de fortalecerlo, intentando crear mejores condiciones para poder ser una instancia de gobierno con la capacidad suficiente para ejercer sus propios derechos y participar en el desarrollo regional,

no menos cierto es que estas reformas fueron insuficientes, ya que los municipios siguen sujetos al excesivo centralismo y no cuentan con recursos para ejercer una verdadera libertad municipal.

Los municipios continúan siendo dependientes de los gobiernos estatal y federal en materia de apoyos financieros, técnicos y administrativos; como ejemplo cabría señalar la competencia que en este momento tienen las legislaturas locales de aprobar los presupuestos municipales y que hoy precisamente se propone reformar.

Heriberto Jara e Hilario Medina en su voto particular del 29 de enero de 1917 ya sentenciaban cuando decían: “La libertad municipal fundada en la libre disposición de la hacienda del municipio es seguramente el único principio para dar vida a las nuevas instituciones”.

La crítica situación de los municipios en México y su enorme diversidad reflejada en la existencia de 2,419 municipios es reconocida por todos. Cómo coadyuvar a la solución de sus problemas y desigualdades, sigue siendo un asunto a resolver.

Es por ello que se ha convertido en un reclamo general dotar al municipio de mayor libertad; la reforma que hoy discutimos presenta algunos avances en este sentido:

- Primero, reconoce al ayuntamiento como espacio de gobierno superando las limitaciones que lo reducían a mero administrador.
- Segundo, elimina la práctica incorrecta de que se constituyan organismos o instancias paralelas a la figura del ayuntamiento o concejos municipales.
- Tercero, fortalece el ámbito de competencia municipal y las facultades de su órgano de gobierno delimitando el objeto y los alcances de las leyes estatales que versan sobre cuestiones municipales.
- Cuarto, establece los medios de impugnación y los órganos correspondientes para dirimir las controversias entre los particulares y la Administración Pública Municipal.
- Quinto, deja a salvo para cada ayuntamiento decidir a través de disposiciones reglamentarias, formas y procedimientos de participación ciudadana y vecinal.
- Sexto, las competencias municipales exclusivas se amplían y se garantizan leyes de ingresos municipales en las que anualmente las legislaturas estatales fijan las tasas, cuotas y tarifas a propuesta del ayuntamiento interesado y respecto de las contribuciones de mejores impuestos y derechos, entre otras cosas.

En conclusión, de aprobarse las reformas que hoy discutimos, los municipios tendrán facultades más amplias. No obstante lo anterior, seguimos considerando que se trata de una reforma incompleta debido a que no queda resuelto el mando de las policías preventivas en las capitales de los estados y en la de la República, pues el párrafo VII reconoce el mando municipal de la policía preventiva, pero incorpora una orden discrecional de mando de los gobernadores, lo que fue impugnado por nuestros compañeros legisladores en la Cámara de origen por considerarlo inadmisibles.

No incluye el derecho de los municipios al uso equitativo de los espacios oficiales reservados al Estado en los distintos medios de comunicación.

No incluye, tampoco, la propuesta de la creación de la Contraloría Social Municipal, aunque sea como el coadyuvante en la vigilancia de la obra y del gasto público.

Tampoco se contemplan la reelección, el referéndum y el plebiscito.

Además de que sólo faculta al municipio a cobrar el impuesto predial, con lo que prácticamente se le continúa despojando de la potestad tributaria, la cual sigue concentrada en la Federación y en las entidades federativas, y no considera cambios a las leyes de coordinación fiscal.

A pesar de sus limitados alcances, apoyaremos esta reforma y seguiremos pugnando por avanzar en la consecución de una reforma integral municipal, pues estamos convencidos de que en el municipio se encuentran las bases de nuestra nación.

Por todo lo anterior, el grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, aun cuando considera que las reformas que hoy se discuten dejan pendientes diversas asignaturas para avanzar hacia una verdadera libertad municipal, votará a favor del proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que incuestionablemente representa un avance en la materia.

Muchas gracias.

(Aplausos)

El C. presidente Vázquez Torres: En virtud de haberse agotado la lista de oradores y con fundamento en el artículo 115 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, consulte la secretaría a la asamblea, en votación económica, si el asunto se encuentra suficientemente discutido en lo general y en lo particular.

El C. secretario Macías de Lara: Por instrucciones de la Presidencia, se consulta a la asamblea, en votación económica, si el asunto se encuentra suficientemente discutido en lo general y en lo particular. Quienes estén por la afirmativa, sírvanse manifestarlo poniéndose de pie.

(La asamblea asiente)

Quienes estén por la negativa, sírvanse manifestarlo poniéndose de pie.

(La asamblea no asiente)

Suficientemente discutido, señor presidente.

El C. presidente Vázquez Torres: Con fundamento en el artículo 134 del Reglamento para el Gobierno Interior, proceda la secretaría a recoger la votación nominal en lo general y en lo particular del proyecto de decreto.

El C. secretario Macías de Lara: Por instrucciones de la Presidencia, se va a proceder a recoger la votación nominal en lo general y en lo particular del proyecto de decreto. Se instruye a la Oficialía Mayor se hagan los avisos a que se refiere el artículo 161 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General.

(La Oficialía Mayor cumple)

La recibe por la afirmativa, Macías de Lara.

El C. secretario Magaña Martínez: La recibe por la negativa, Magaña Martínez.

(Se recoge la votación)

El C. secretario Macías de Lara: Señor presidente, se emitieron 86 votos en pro, ninguno contra.

El C. presidente Vázquez Torres: Aprobado por unanimidad el proyecto de decreto que reforma el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Se turna a las honorables legislaturas de los estados para sus efectos constitucionales.

Continúe la secretaría.

El C. secretario Magaña Martínez: ciudadano presidente, se han agotado los asuntos en cartera.

III

DECRETO DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA
ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEÓN POR EL QUE SE DECLARA
REFORMADO Y ADICIONADO EL ARTÍCULO 115
DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos. Presidencia de la República.

ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEÓN, presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

Que el honorable Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente:

Decreto

“EL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN USO DE LA FACULTAD QUE LE CONFIERE EL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA MEXICANA Y PREVIA APROBACIÓN DE LA MAYORÍA DE LAS HH. LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS, DECLARA REFORMADO Y ADICIONADO EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

ARTÍCULO ÚNICO. Se reforman los párrafos primero, cuarto y quinto de la fracción I; se reforma el párrafo segundo y se adicionan un párrafo tercero y uno cuarto a la fracción II; se reforma el párrafo primero y sus incisos a), c), g), h) e i); el párrafo segundo y se adiciona un párrafo tercero a la fracción III; se reforman los párrafos segundo y tercero, y se adicionan los párrafos cuarto y quinto a la fracción IV; y se reforman las fracciones V y VII, todas del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

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:

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 periodo 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 electas para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

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

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar 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 que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los estados designarán de entre los vecinos a los concejos municipales que concluirán los periodos respectivos; estos concejos estarán integrados por el número de miembros que

determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores.

I. 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 comprometan 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.

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 aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores.

II. 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.
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas 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. Asimismo, 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.

III. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así

como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

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

Los municipios podrán celebrar convenios con el estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

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

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

Las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en 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 sean utilizados 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 los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley.

IV. 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 regularización 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.
- 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.

V. 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.

I. La policía preventiva municipal estará al mando del presidente municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquélla 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.

II. 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.

III. Derogada.

IV. Derogada.

Artículos transitorios

Artículo primero. El presente decreto entrará en vigor 90 días después de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, salvo lo previsto en los artículos siguientes.

Artículo segundo. Los estados deberán adecuar sus constituciones y leyes conforme a lo dispuesto en este decreto a más tardar en un año a partir de su entrada en vigor. En su caso, el Congreso de la Unión deberá realizar las adecuaciones a las leyes federales a más tardar el 30 de abril del año 2001.

En tanto se realizan las adecuaciones a que se refiere el párrafo anterior, se continuarán aplicando las disposiciones vigentes.

Artículo tercero. Tratándose de funciones y servicios que conforme al presente decreto sean competencia de los municipios y que a la entrada en vigor de las reformas a que se refiere el artículo transitorio anterior sean prestados por los gobiernos estatales, o de manera coordinada con los municipios, éstos podrán asumirlos, previa aprobación del ayuntamiento. Los gobiernos de los estados dispondrán lo necesario para que la función o servicio público de que se trate se transfiera al municipio de manera ordenada, conforme al programa de transferencia que presente el Gobierno del Estado, en un plazo máximo de 90 días contados a partir de la recepción de la correspondiente solicitud.

En el caso del inciso a) de la fracción III del artículo 115, dentro del plazo señalado en el párrafo anterior, los gobiernos estatales podrán solicitar a la legislatura correspondiente conservar en su ámbito de competencia los servicios a que se refiere el citado inciso, cuando la trans-

ferencia de estado a municipio afecte, en perjuicio de la población, su prestación. La legislatura estatal resolverá lo conducente.

En tanto se realiza la transferencia a que se refiere el primer párrafo, las funciones y servicios públicos seguirán ejerciéndose o prestándose en los términos y condiciones vigentes.

Artículo cuarto. Los estados y municipios realizarán los actos conducentes a efecto de que los convenios que, en su caso, hubiesen celebrado con anterioridad, se ajusten a lo establecido en este decreto y a las constituciones y leyes estatales.

Artículo quinto. Antes del inicio del ejercicio fiscal del 2002, las legislaturas de los estados, en coordinación con los municipios respectivos, adoptarán las medidas conducentes a fin de que los valores unitarios de suelo que sirven de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria sean equiparables a los valores de mercado de dicha propiedad, y procederán, en su caso, a realizar las adecuaciones correspondientes a las tasas aplicables para el cobro de las mencionadas contribuciones, a fin de garantizar su apego a los principios de proporcionalidad y equidad.

Artículo sexto. En la realización de las acciones conducentes al cumplimiento del presente decreto, se respetarán los derechos y obligaciones contraídos previamente por terceros, así como los derechos de los trabajadores estatales y municipales.

Diario Oficial de la Federación, México, D.F., jueves 23 de diciembre de 1999.

IV
REFORMA AL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL
COMPARATIVO REFORMAS DE 1983, 1999

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

1. Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre aquél y el Gobierno del Estado.

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

Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miem-

Artículo 115....

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 orden de gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el Gobierno del Estado.

...

...

bros, por alguna de las causas graves que la ley prevenga, siempre Y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

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

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

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

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por un 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 procediere que entren en funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos a los concejos municipales que concluirán los periodos respectivos; estos concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores.

Las legislaturas de los estados definirán los municipios con población mayoritariamente indígena y reconocerán en las leyes locales los usos y costumbres mediante los cuales se integren los ayuntamientos y organismos auxiliares.

...

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 buen 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 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 impug-

nación 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 las resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan 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 local, previa solicitud del ayuntamiento respectivo, con el acuerdo de las dos terceras partes de los integrantes de éste, considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ello; y

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

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

- a) Agua potable y alcantarillado.
- b) Alumbrado público.
- c) Limpia.
- d) Mercados y centrales de abasto.
- e) Panteones.
- f) Rastro.
- g) Calles, parques y jardines.
- h) Seguridad pública y tránsito.
- 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.

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

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales;
- b) ...
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d) ...
- e) ...
- f) ...
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento urbano;
- h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e
- i) ...

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

Los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el ejercicio de las funciones que les correspondan; tratándose de las asociaciones de municipios de dos o más estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas locales respectivas. Asimismo, cuando a su juicio 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.

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:

IV. ...

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

a) a c)

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.

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

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

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

Las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios a favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes del dominio público de la Federación, de los estados o de los municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por Entidades Parastatales 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 locales las cuotas y tarifas aplicables, impuestos, derechos y contribuciones de mejoras, y aprobarán las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria conforme a las propuestas elaboradas por el órgano técnico que señale la ley local correspondiente, atendiendo a las condiciones del desarrollo urbano y las capacidades administrativas y técnicas de los ayuntamientos.

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

Las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos 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 los ayuntamientos, o bien por quien ellos autoricen.

V. Los municipios, en términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación

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

y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

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) Formular planes de desarrollo regional en concordancia con los planes generales de la materia. En todos los casos, cuando la Federación o los estados elaboren proyectos de desarrollo regional, deberán propiciar 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 regularización 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 de esta materia.

h) Participar en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquéllos afecten su ámbito territorial.

i) Celebrar convenios para la administración y custodia de zonas federales.

Para los efectos anteriores y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, se 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.

VI. ...

VII. El Ejecutivo federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residen 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.

IX. Derogada.

XI. Derogada.

VII. La policía preventiva municipal estará al mando del presidente municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos en 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 municipios donde residen habitual o transitoriamente.

VIII. ...

IX. ...

X. ...

TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente decreto entrará en vigor 90 días después de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, salvo lo previsto en los artículos transitorios siguientes.

SEGUNDO. Los estados deberán adecuar sus Constituciones y las leyes conforme a lo dispuesto en este decreto a más tardar en un año a partir de su publicación. En su caso, el Congreso de la Unión deberá realizar las adecuaciones a las leyes federales a más tardar el 30 de abril de 2001.

En tanto se realizan las adecuaciones a que se refiere el párrafo anterior, se continuarán aplicando las disposiciones vigentes.

TERCERO. Tratándose de funciones y servicios que conforme al presente decreto sean competencia de los municipios y que a la

entrada en vigor de las reformas a que se refiere el artículo transitorio anterior sean prestados por los gobiernos estatales, o de manera coordinada con los municipios, éstos podrán asumirlos, previa aprobación del ayuntamiento. En este caso los gobiernos de los estados dispondrán lo necesario para que la función o servicio público de que se trate se transfiera al municipio de manera ordenada sin afectar su ejercicio o prestación, conforme al programa de transferencia que, en un plazo máximo de 90 días, elabore el Gobierno del Estado.

Hasta en tanto se realiza la transferencia a que se refiere el párrafo anterior, las funciones y servicios públicos seguirán ejerciéndose o prestándose en los términos y condiciones vigentes.

CUARTO. Los estados y municipios realizarán los actos conducentes a efecto de que los convenios que, en su caso, hubiesen celebrado con anterioridad, se ajusten a los establecidos en este decreto y en las constituciones y leyes locales.

QUINTO. Las atribuciones otorgadas a los ayuntamientos en el párrafo tercero de la fracción IV del artículo 115 se ejercerán a partir de la formulación de las iniciativas de leyes de ingresos municipales para el ejercicio fiscal de 2001.

SEXTO. En la realización de las acciones conducentes al cumplimiento del presente decreto, se respetarán los derechos y obligaciones contraídos previamente con terceros, así como los derechos de los trabajadores estatales y municipales.

V

ACUERDO SOBRE EL CÓDIGO DE ÉTICA

Acuerdo del Honorable Cabildo del Municipio de Puebla, de fecha 5 de marzo de 1999, que aprueba el dictamen mediante el cual se expide el Código de Ética para los Servidores Públicos del Municipio de Puebla.

Gobierno municipal

H. Ayuntamiento del municipio de Puebla

ACUERDO del Honorable Cabildo del Municipio de Puebla, de fecha 5 de marzo de 1999, que aprueba el Dictamen mediante el cual se expide el Código de Ética para los Servidores Públicos del Municipio de Puebla.

Al margen un sello con el Escudo Nacional y una leyenda que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Honorable Ayuntamiento del Municipio de Puebla.- 1999-2002.- Secretaría General.

Mario P. Marín Torres, presidente municipal constitucional del H. Ayuntamiento del Municipio de Puebla, a sus habitantes hace saber:

Que en Sesión Extraordinaria de Cabildo, el Honorable Ayuntamiento del Municipio de Puebla, tuvo a bien aprobar el Dictamen:

“HONORABLE CABILDO:

Mario P. Marín Torres, presidente municipal constitucional, en ejercicio de las fracciones que me confieren los artículos 40 fracción IV y 41 fracción XXVII de la Ley Orgánica Municipal y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 115 fracciones II, párrafo segundo, y II inciso d) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 105 fracciones II, párrafo segundo, y III inciso d) de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, así como 53 y 54 del Reglamento Interior del Cabildo Municipal, someto a la consideración y aprobación de este Honorable Cuerpo Colegiado el siguiente Dictamen, por lo que:

CONSIDERANDO

I. Que el artículo 115, en su fracción II, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece: Que los ayun-

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

II. Que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 105 fracción III, incisos del a) al c) de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, los ayuntamientos podrán expedir, dentro de la esfera de su competencia, reglamentos por los cuales provean a la exacta observancia de las leyes administrativas del Estado, bandos de policía y buen gobierno, circulares y disposiciones de observancia general, en los términos que en el mismo se establecen.

III. Que el artículo 40 fracciones IV y XII de la Ley Orgánica Municipal establece que son atribuciones de los ayuntamientos expedir bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, referentes a su organización, funcionamiento, servicios públicos que deban prestar y demás asuntos de su competencia, sujetándose a las bases normativas establecidas por la fracción III del artículo 105 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, así como promover cuanto estimen conveniente para el progreso del municipio.

IV. Que el artículo 41 fracción XXVII de la misma Ley Orgánica faculta al presidente municipal para promover lo necesario al fomento de la agricultura, industria, comercio, educación, higiene, beneficencia y demás ramos de la administración municipal, así como para atender el eficaz funcionamiento de las oficinas y establecimientos públicos municipales.

V. Que la función tan importante que ejercen los servidores públicos tiene repercusión directa en la calidad de vida de los individuos, de la sociedad en su conjunto y en el sistema municipal en su totalidad, siendo obligación de las autoridades garantizar a todos los miembros de la comunidad el goce de sus derechos y libertades. Considero que la mejor manera de hacerlo es mediante la definición de políticas claras, congruentes y sustentadas en la calidad, ética, espíritu de servicio, eficiencia y respeto de parte de los servidores públicos a sí mismos y a todas aquellas personas que acudan a las oficinas municipales a soli-

citar atención o que reciban un servicio municipal en sus hogares, colonias, juntas auxiliares y comunidades en general.

VI. Que es propósito fundamental y reto del ayuntamiento del municipio en Puebla buscar la reconciliación entre el gobierno y la ciudadanía, a través de una nueva forma de hacer política, más cercana al pueblo, más humanitaria; cuyo objetivo principal sea el bienestar de la persona, regresando al ser humano como eje central de nuestras actividades.

VII. Que el ayuntamiento es una institución básica para la atención de las necesidades inmediatas de la población; para ello está formado por un conglomerado de funcionarios y empleados, cada uno de los cuales, desde los regidores hasta aquel que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza o índole, son piezas indispensables e importantes para que dicha institución funcione debidamente, proporcionando así a la población el cuidado y la satisfacción a sus requerimientos.

VIII. Que el compromiso que contraje con la sociedad es el de realizar conforme a los cuatro ejes fundamentales de gobierno, planteados desde el inicio de la presente administración, un manejo eficaz, seguro y transparente de todos y cada uno de los recursos municipales destinados a servir a la ciudadanía, mediante un uso adecuado de ellos, que contribuya a obtener servicios públicos de calidad y un ayuntamiento atento a gobernar sirviendo.

IX. Que la administración municipal emana de un régimen constituido de instituciones; por lo que es necesario volver la vista a quienes las conforman: los servidores públicos.

En caso de que se apruebe esta disposición que ahora les presento, el municipio de Puebla se convertiría en la primera entidad administrativa que contará en la República Mexicana con un código de este tipo.

X. Que el establecimiento de un Código de Ética para los Servidores Públicos del municipio es solamente una de varias medidas importantes para garantizar la protección de los derechos e intereses de los ciudadanos, ya que las normas en sí carecen de valor práctico, a menos que su contenido y significado, mediante la educación, capacitación y vigilancia, pasen a ser parte de la mística de todo servidor público municipal.

Por todo lo anterior, con fundamento en los dispositivos legales invocados, con base en las consideraciones expuestas y sin que ello implique menoscabo alguno a las disposiciones de la Constitución Política del Estado de Puebla, la Ley Orgánica Municipal, la Ley de los Trabajadores al Servicio del Ayuntamiento del Municipio de Puebla, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla, o cualquier otra disposición relativa o análoga, e incluso en conjunción con tales disposiciones, se somete al estudio y aprobación de este honorable cuerpo colegiado el siguiente:

DICTAMEN

PRIMERO. Es de urgente necesidad el contar con un instrumento de ética de la naturaleza del que se propone, por lo que pido se dispense el trámite establecido en el artículo 53 del Reglamento Interno del cabildo municipal.

SEGUNDO. Se somete a este honorable cabildo, el siguiente:

CÓDIGO DE ÉTICA PARA LOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPALES

Artículo 1. El presente código establece las bases, principios y lineamientos de carácter ético y profesional, que serán parte de la formación y mística de servicio al público de todos los servidores públicos del municipio de Puebla, cualquiera que sea su categoría, cargo, comisión o adscripción, los cuales servirán para normar de manera clara su conducta en beneficio de la comunidad, a fin de que la actitud de los mismos y del propio ayuntamiento sea congruente con las expectativas de la sociedad.

Artículo 2. El objeto del presente código será establecer una nueva mística y espíritu de servicio al público, en todos y cada uno de los servidores públicos del municipio de Puebla, que sirva para que tomen conciencia de la importancia de su labor y adquieran el compromiso de servir a la población y atender inmediatamente sus necesidades, de promover la colaboración y el trabajo en equipo, y de perfeccionar los sistemas y procedimientos que operen en el ejercicio de sus actividades, mejorando de esa manera la imagen del ayuntamiento, así como la atención personal y directa a la ciudadanía en general.

Artículo 3. Para beneficiar el funcionamiento de todas y cada una de las dependencias y unidades administrativas que conforman el ayuntamiento del municipio de Puebla y a la comunidad en general, sus titulares deberán procurar que entre los servidores públicos del municipio de Puebla, imperen:

- a) La disposición para que coordinadamente se alcancen objetivos comunes.
- b) El respeto de las disposiciones legales, la ética y la honradez, en el ejercicio de sus funciones.
- c) Una actitud permanente de servicio al público con amabilidad y cortesía.

Artículo 4. El servicio público es la conjunción de obligaciones y satisfacciones que se materializan a través del estricto cumplimiento de las labores a realizar y la debida conclusión de éstas, de lo que ningún funcionario o empleado municipal debe quedar relevado.

Artículo 5. Los servidores públicos del municipio de Puebla tendrán el deber ético de sujetarse a los siguientes lineamientos:

- a) La lealtad a los intereses de la ciudadanía, a la institución municipal y a las leyes debe ser una constante de los servidores públicos del municipio de Puebla, por encima de los intereses personales.
- b) Todo miembro de la Administración Pública Municipal debe actuar en beneficio de la ciudadanía, ya que a ella se debe. Su actuación deberá ser honesta, pronta, eficiente y responsable, debiendo emplear además la máxima diligencia y capacidad en el ejercicio de sus funciones.
- c) Los servidores públicos del municipio de Puebla no podrán valerse de su cargo para obtener provechos personales, como propinas, comisiones o regalos, debiendo abstenerse de cometer actos de corrupción. Los funcionarios y empleados del ayuntamiento se opondrán y combatirán rigurosamente todo acto de esta naturaleza.
- d) Los servidores públicos del municipio de Puebla deben desempeñar sus labores imparcialmente, sin otorgar trato preferencial a ninguna organización o persona, a excepción de personas con alguna discapacidad, quienes serán tratadas de manera prioritaria.
- e) Los servidores públicos del municipio de Puebla deben estar perfectamente organizados de manera interna en el funcionamiento de las oficinas o dependencias a las que pertenezcan, para poder prestar un servicio adecuado a quien lo solicite.

- f) La amabilidad, cortesía, eficiencia, honradez y buena imagen son características que deben estar siempre implícitas en los funcionarios o empleados municipales para el desempeño de sus labores y atención a la ciudadanía, por lo que siempre deberán evitar malos tratos, esperas prolongadas, indefinidas e indiferentes al público en general.
- g) La observancia en las disposiciones legales relativas así como los ordenamientos internos que rijan los procedimientos dentro de las respectivas dependencias municipales es un factor determinante que deberá ser considerado en todo momento por los servidores públicos del municipio de Puebla en el ejercicio de sus labores.
- h) En el desempeño de sus labores, los servidores públicos del municipio de Puebla deberán proporcionar respuestas lógicas, sencillas y congruentes a todas aquellas personas que soliciten un servicio, proporcionando la orientación a la ciudadanía sobre los trámites o gestiones que ante ellos se realicen, así como las demás explicaciones que fuesen necesarias.
- i) Como parte de una disciplina ética necesaria para el buen funcionamiento de las oficinas públicas, los servidores públicos del municipio de Puebla deben atender al público dentro de los horarios establecidos, evitando distracciones con otras actividades ajenas al mismo.
- j) Los servidores públicos del municipio de Puebla deberán tener consideración y respeto a sus superiores, subalternos o compañeros, debiendo acatar las órdenes e instrucciones de sus superiores jerárquicos, excepto cuando éstas sean contrarias a derecho.
- k) Sin que implique asumir funciones ajenas, los servidores municipales adquieren el compromiso de apoyarse mutuamente en el desempeño de sus funciones, creando un clima de confianza en beneficio de la sociedad.

Artículo 6. La importancia de las actividades o funciones desempeñadas por los servidores públicos del municipio de Puebla no estriba en el nivel jerárquico o categoría de éstos, sino en la importancia que se le dé a la función por realizar; esto implica que por más sencilla que sea la actividad por desarrollar, el grado de importancia de ésta dependerá del desempeño y responsabilidad que cada uno ponga al realizarla.

Artículo 7. El buen desempeño de los servidores públicos del municipio de Puebla es pieza clave para el debido funcionamiento del ayuntamiento, por lo que todos ellos tienen en sus manos la delicada responsabilidad de recoger las demandas y aspiraciones de la ciudadanía y dar las respuestas y acciones que éstas requieren.

Artículo 8. Las cuestiones de carácter confidencial de que tengan conocimiento los servidores públicos del municipio de Puebla con motivo del ejercicio de sus funciones se mantendrán en secreto, a menos que el cumplimiento de sus obligaciones o los requerimientos de los tribunales les exijan lo contrario.

Artículo 9. La superación, actualización y capacitación constante en sus respectivas especialidades, funciones y áreas de trabajo será una de las metas por lograr por todos los servidores públicos del municipio de Puebla.

Artículo 10. Los servidores públicos del municipio de Puebla deberán denunciar por escrito ante sus superiores jerárquicos o ante la Contraloría Municipal a otros servidores públicos cuando tengan la certeza de que se ha cometido o se va a cometer alguna infracción a las leyes o algún otro acto que contradiga los principios de este código y cause perjuicio al municipio o a la ciudadanía.

Artículo 11. Los servidores públicos del municipio de Puebla deberán evitar hacer promesas que comprometan al ayuntamiento o vayan en perjuicio de la ciudadanía.

Artículo 12. Todos los recursos del ayuntamiento son destinados para otorgar un servicio a la población, por lo que los servidores públicos del municipio de Puebla utilizarán los mismos con la máxima diligencia, racionalidad y cuidado, evitando su uso indebido o para otros fines.

Artículo 13. Es obligación de los titulares de las dependencias y entidades administrativas que conforman el ayuntamiento del municipio de Puebla tener a la vista del público en general el presente código, así como un buzón de quejas relacionadas con el incumplimiento a las disposiciones que en éste se contienen.

TERCERO. En caso de ser aprobado el ordenamiento señalado en el apartado que antecede, envíese al Ejecutivo del estado para su publicación en el *Periódico Oficial*, así como a uno de los diarios de mayor circulación en el municipio.

H. Puebla de Z., a 4 de marzo de 1999.- Presidente municipal constitucional.- LICENCIADO MARIO P. MARÍN TORRES.- Rúbrica.- Se suma a la propuesta.- Regidora.- CIUDADANA ELIZABETH SOLANO MÉNDEZ.- Rúbrica.

VI
CÓDIGO DE ÉTICA (PROYECTO)

Código de Ética para los Servidores Públicos Municipales

Considerando

I. Que siendo la función pública un aspecto medular ejercido por medio de los servidores públicos municipales, la cual se refleja directamente en la calidad de vida de los individuos, de la colectividad en su conjunto o bien en el sistema de gobierno en su totalidad; teniendo las autoridades la obligación de garantizar el pleno goce de los derechos y las libertades de todos los miembros de la comunidad, se considera que una manera adecuada de lograrlo es a través de directrices congruentes, claras y que se encuentren sustentadas en la ética, el espíritu de servicio, calidad, eficiencia y eficacia, pero sobre todo en el respeto por parte de los servidores públicos municipales a todas aquellas personas que acuden a las dependencias, instituciones u oficinas a solicitar atención o bien para recibir algún servicio en sus hogares, colonias y comunidades en general.

II. Que el propósito del gobierno es lograr una reconciliación entre la ciudadanía y el propio gobierno por medio de formas de servicio humanitarias y cercanas a la población, cuya finalidad primordial sea el bienestar de los ciudadanos, teniendo al individuo como punto principal de todas nuestras actividades; siendo el gobierno una institución básica para satisfacer las necesidades elementales que la sociedad demande, y estando constituido por un conglomerado de funcionarios y empleados de diversos niveles y categorías donde cada uno resulta ser pieza fundamental para que funcione apropiadamente.

III. Que encontrándonos comprometidos con la sociedad en el sentido de realizar un manejo adecuado, seguro y sobre todo transparente de los recursos así como su uso eficaz, lo que traerá como resultado que la ciudadanía cuente con servicios públicos de calidad y una atención adecuada, respetuosa y rápida por parte de sus autoridades.

IV. Siendo una medida pertinente el establecer un código de ética para los servidores públicos municipales con el fin de garantizar el

respeto y la protección de los derechos, así como de los intereses de los individuos para que los mismos no se vean amenazados por parte de sus autoridades; siendo la ética del servidor público municipal un elemento indispensable para atender cada vez mejor las demandas sociales en un ambiente democrático, buscando en todo momento el beneficio de la sociedad.

Por lo expuesto anteriormente, sin que de ninguna forma ello implique falta alguna o menoscabo a cualquier disposición relativa o análoga, se somete al estudio y aprobación de este honorable cuerpo colegiado el siguiente:

DICTAMEN

ÚNICO.- Se somete a este honorable cuerpo colegiado, el siguiente:

CÓDIGO DE ÉTICA PARA LOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPALES

ARTÍCULO 1. El presente código tiene como objeto fundamental normar la conducta de los servidores públicos municipales respecto a los principios éticos que han de regir el ejercicio de las funciones que desempeñan en la Administración Pública, las cuales deberán estar dirigidas a satisfacer las necesidades e intereses de la sociedad sin perseguir beneficios individuales.

ARTÍCULO 2. Cualquier servidor público municipal que llegue a conocer de un hecho contrario a la normativa dispuesta en el presente código, que atente contra los principios contenidos en el artículo 3, está en el deber de informar a los superiores donde preste sus servicios acerca del presunto infractor, siendo necesario e incluso obligatorio conocer, cumplir y hacer cumplir las disposiciones jurídicas que regulen el ejercicio de sus funciones.

ARTÍCULO 3. Para los efectos de este código, son principios rectores de los deberes y conductas de los servidores públicos municipales respecto a los valores éticos que han de regir la función pública:

- a) La honestidad.
- b) La equidad.
- c) El decoro.
- d) La lealtad.
- e) El espíritu de servicio.
- f) La disciplina.
- g) La eficacia.
- h) La responsabilidad.
- i) La puntualidad.
- j) La transparencia.
- k) La pulcritud.

ARTÍCULO 4. El ejercicio de la función pública administrativa de cualquier servidor público municipal procurará la combinación óptima de estos principios, debiendo tener prioridad la honestidad.

ARTÍCULO 5. La honestidad exige actuar de modo justo, razonable y digno en todo momento, teniendo en cuenta siempre que los fines públicos excluyen cualquier comportamiento en detrimento de la sociedad, destinado de alguna manera al provecho personal o grupal de los servidores públicos municipales o de un tercero cualquiera que éste sea, o bien buscarlo u obtenerlo por sí mismo o por alguna otra persona.

ARTÍCULO 6. La equidad obliga a los servidores públicos municipales a actuar, en relación con las personas que demanden o soliciten sus servicios, sin ningún tipo de preferencias, distinción y sólo en razón del mérito, legalidad, motivaciones objetivas y sin predominio de género, religión, etnia, posición política social y económica u otras características ajenas al fondo del asunto y a la justicia.

ARTÍCULO 7. El decoro impone al servidor público municipal respeto para sí y para los ciudadanos que recurran en solicitud de atención o demanda de algún servicio, respeto que ha de exteriorizar siendo atinente en el lenguaje y en la manera de conducirse durante el ejercicio de las funciones y las tareas asignadas.

ARTÍCULO 8. La lealtad será manifestación de fidelidad que se traducirá en constancia y solidaridad para con la institución, niveles superiores, compañeros y subordinados, alcanzando su máxima expresión valorativa cuando se ejercita en ausencia de los superiores.

ARTÍCULO 9. El espíritu de servicio excluye conductas, motivaciones e intereses que no sean los institucionales y se patentiza en acciones de entrega diligente a las tareas asignadas, implicando disposición para dar prudente y esmerada atención a los requerimientos y trabajos encomendados, apertura y recepción para encauzar cortésmente las peticiones, demandas, quejas y reclamos de la colectividad, así como dar respuesta pronta y de manera oportuna, evitando esperas innecesarias y malos tratos.

ARTÍCULO 10. La disciplina significa la observancia y el estricto cumplimiento de las normas administrativas por parte de los servidores públicos municipales en el ejercicio de sus funciones, evitando distracciones con actividades ajenas a su cargo.

ARTÍCULO 11. La eficacia comporta la realización de los programas y actuaciones gubernamentales y administrativos al menor costo para los contribuyentes, en el menor tiempo posible y con un logro óptimo de los objetivos planteados.

ARTÍCULO 12. La responsabilidad implica disposición y diligencia en el cumplimiento de las competencias, funciones y tareas encomendadas, o en su caso tomar la iniciativa de ofrecerse a realizarlas, así como la permanente presteza a rendir cuentas y a asumir las consecuencias de la conducta pública sin excusas de ninguna naturaleza, cuando se requiera o juzgue obligante.

ARTÍCULO 13. La puntualidad del servidor público municipal consigue que los compromisos contraídos y las tareas, encargos y trabajos asignados sean cumplidos dentro de los plazos establecidos o convenidos; así también, impone exactitud en el acatamiento de los horarios para el desarrollo de las actividades ordinarias y extraordinarias relacionadas con las labores propias de su encargo.

ARTÍCULO 14. La transparencia induce al servidor público municipal para la ejecución limpia y clara de los actos del servicio, e implica que éstos tienen en principio carácter público y son accesibles al conocimiento de toda persona natural o jurídica que tenga interés legítimo en el asunto, sin más limitante que la impuesta por los derechos de privacidad de los particulares.

ARTÍCULO 15. La pulcritud entraña la adecuada presentación de los bienes públicos, la preocupación por el ambiente físico de trabajo y, en todo caso, el no aumentar, por desidia, su deterioro; implica además la apropiada presentación personal de los servidores públicos municipales durante el ejercicio de sus funciones.

ARTÍCULO 16. El servidor público municipal de buena conducta será aquel que durante el ejercicio de sus funciones practique cabal y rigurosamente cada uno de los principios definidos en los artículos precedentes.

ARTÍCULO 17. La honestidad de los servidores públicos municipales será practicada y apreciada según los siguientes criterios:

- a) Los servidores públicos municipales deberán rechazar en el ejercicio de sus funciones los regalos, invitaciones, favores, dádivas, pago de viajes, uso de medios de transporte o cualquier clase de halagos, beneficios materiales o de otra índole, ofrecidos por personas o grupos interesados en obtener decisiones favorables o de cualquier tipo, que puedan llegar a comprometer su desempeño como servidor público municipal.
- b) El servidor público municipal deberá abstenerse en forma absoluta de ejercer sus funciones o autoridad con fines distintos al interés público; por lo tanto, no deberá, en ninguna circunstancia y por ningún motivo, vincular su vida privada con el desempeño del cargo que ejerce ni utilizarlo para hostigamiento, acoso o seducción de cualquier tipo.
- c) Los servidores públicos municipales se abstendrán de celebrar contratos de cualquier naturaleza por sí, ni por terceras personas.
- d) Los servidores públicos municipales se inhibirán de conocer o participar por sí o por terceras personas en asuntos en los cuales tengan directa o indirectamente especial interés, debiendo mostrar una actitud de imparcialidad.
- e) Las entrevistas con personeros o particulares interesados en una determinada decisión deberán ser efectuadas en la respectiva oficina o lugar de trabajo del funcionario y dentro de los horarios laborales.
- f) El acceso a datos e informaciones que dispongan los servidores públicos municipales debido al ejercicio de sus funciones, competencias, labores o empleos no deberá ser utilizado para fines distintos de los institucionales.
- g) Los subordinados por ningún motivo deben ser obligados a realizar durante el tiempo de trabajo actividades correspondientes a los asuntos e intereses personales de sus superiores.

h) Ningún servidor público municipal, después de asumir su cargo o funciones, podrá continuar desempeñándose como administrador de sus negocios particulares, inversiones o empresas, si éstas menoscaban el estricto cumplimiento de sus deberes, en cuyo caso deberán delegar sus poderes de administración.

h) Quienes hayan ejercido funciones públicas se abstendrán, por un año, de utilizar la información obtenida en el ejercicio de su cargo en contra de los intereses de la institución para la cual hayan prestado sus servicios.

j) El servidor público municipal mostrará la rectitud e integridad de su conducta escogiendo siempre, cuando esté delante de dos opciones, la mejor y más ventajosa para el bien común.

k) El servidor público municipal ejercerá con moderación y discreción las prerrogativas inherentes al cargo y se abstendrá de ellas cuando cause algún perjuicio a los legítimos intereses de los usuarios de los servicios públicos.

l) El servidor público municipal bajo ninguna circunstancia retardará o dificultará a cualquier ciudadano el ejercicio regular de su derecho y menos en forma que pueda causarle daño moral o material.

ARTÍCULO 18.- La equidad de los servidores públicos municipales será practicada y apreciada según los siguientes criterios:

a) Todo aquel que solicite o demande atención o servicio ante un servidor público municipal deberá recibir un tratamiento imparcial y objetivo.

b) La prestación del servicio se debe en igual cantidad o calidad a todos los usuarios, concediendo la misma oportunidad a todos y cada uno de ellos, estando justificados sólo aquellos tratamientos especiales amparados por ley o resolución pública del organismo competente.

c) Para la justa y correcta prestación del servicio, el servidor público municipal deberá estar consciente en todo tiempo de que su trabajo está regido por el interés de ser útil a quien demande un servicio, sin prevaler condición social, política, económica, religiosa, étnica o de cualquier otro orden, respetando fielmente sus derechos individuales.

d) La actitud asumida por el servidor público municipal en los actos del servicio no debe permitir que odios, simpatías, antipatías, caprichos, presiones o intereses de orden personal o grupal interfieran en el trato con el público, con otras autoridades o con sus compañeros de trabajo, superiores o subordinados.

ARTÍCULO 19. El decoro de los servidores públicos municipales será practicado y apreciado según los siguientes criterios:

- a) El servidor público municipal, en todo momento, lugar y circunstancia, debe evitar los excesos, manteniendo una conducta acorde con las normas jurídicas y buenas costumbres socialmente establecidas.
- b) El servidor público municipal, durante el ejercicio de sus funciones y especialmente cuando atienda al público, se abstendrá de comer o beber, de practicar tertulias, juegos, lances bromistas o conversaciones telefónicas.
- c) El tratamiento al público será de “Usted” y se evitarán familiaridades, coloquialismos y toda suerte de lenguaje ajeno a la seriedad y formalidad del caso; por lo tanto, el abuso de confianza en el trato con el público e incluso entre funcionarios debe evitarse, destacando en todo momento la cortesía con los ciudadanos.

ARTÍCULO 20. La lealtad de los servidores públicos municipales será practicada y apreciada según los siguientes criterios:

- a) Todo servidor público municipal deberá comunicar inmediatamente a sus superiores cualquier acto contrario a las disposiciones de este código, así como rechazar las presiones de superiores jerárquicos, contratantes, interesados o cualquiera que desee obtener favores, ventajas o beneficios indebidos mediante acciones ilegales o inmorales.
- b) Todo servidor público municipal debe mantener una actitud que fortalezca la solidaridad y confraternidad con sus compañeros de trabajo, mediante el respeto mutuo, el trato cordial y la racional tolerancia, estimulando la armonía de la estructura organizacional.
- c) Todo servidor público municipal deberá divulgar entre sus compañeros de trabajo la existencia y el contenido del presente código e instar a su cumplimiento.
- d) El servidor público municipal, como custodio principal de los bienes de la dependencia y ambiente de trabajo donde se desempeña, deberá dar inmediatamente parte a sus superiores o al ente correspondiente de los daños causados a dichos bienes.

ARTÍCULO 21. El espíritu de servicio de los servidores públicos municipales será practicado y apreciado según los siguientes criterios:

- a) Todo servidor público municipal debe desempeñar su cargo en función de las obligaciones que le confieren utilizando todos sus conocimientos y su capacidad física e intelectual, con el fin de obtener los mejores resultados.
- b) El servidor público municipal actuará siempre con solidaridad, respeto, cordialidad, tolerancia y consideración para con el público y sus compañeros de trabajo.
- c) El servidor público municipal, para el cabal ejercicio de sus funciones, solicitará de sus superiores que se le informe acerca de las funciones, los deberes, los derechos, los procedimientos, la ubicación jerárquica y los canales regulares de comunicación propios del cargo que ha de ejercer.

ARTÍCULO 22. En cuanto a la disciplina de los servidores públicos municipales, será practicada y apreciada según los siguientes criterios:

- a) El servidor público municipal acatará las órdenes superiores, sin menoscabo del cumplimiento del ordenamiento jurídico establecido ni la negación de los valores inherentes a la condición humana.
- b) Los servidores públicos municipales respetarán los principios y prácticas de la continuidad administrativa, siempre que se ajusten a derecho, independientemente de cuáles sean sus afiliaciones políticas o simpatías electorales.
- c) El servidor público municipal, cuando no comparta los criterios de las órdenes recibidas, dará cumplimiento a las mismas dejando constancia de su inconformidad ante el órgano competente, pudiéndose exceptuar de su acatamiento por inconstitucionalidad, ilegalidad o cuando el conflicto de intereses o derechos le afecte directamente.
- d) La complicidad en el incumplimiento de órdenes recibidas no podrá justificarse alegando un beneficio mayor para la institución, ni por el acatamiento de órdenes superiores.
- e) El servidor público municipal no deberá bajo ninguna circunstancia abandonar su lugar de trabajo sin estar debidamente autorizado, así como tampoco extraer documentación o información reservada para uso único y exclusivo de la dependencia donde desempeña funciones.

ARTÍCULO 23. Por lo que toca a la eficacia de los servidores públicos municipales, será practicada y apreciada según los siguientes criterios:

- a) Es deber de todo superior jerárquico de un despacho público crear, promover y mantener una infraestructura técnico-administrativa, mediante la cual las disposiciones del presente código sean efectivamente aplicables, como directivas, manuales, instructivos y cualquier otro instrumento pertinente.
- b) Es deber de todo superior jerárquico de un despacho público disponer y mantener abiertos canales de información para la recepción, atención y tratamiento de quejas, reclamos, denuncias, peticiones, solicitudes y sugerencias que el público y la ciudadanía en general planteen sobre los deberes y comportamiento ético de los servidores públicos municipales, por lo que en todos los despachos y dependencias públicas se organizarán y dispondrán oficinas, servicios o procedimientos para este cometido.
- c) Los despachos públicos colaborarán entre sí y se prestarán la atención y la información necesarias para el mejor cumplimiento de lo establecido en el presente código.
- d) Los superiores jerárquicos deberán organizar debidamente su tiempo de audiencia a la ciudadanía, de manera de evitar largas antesalas y esperas indefinidas e innecesarias.
- e) En caso de formación de largas filas de público en espera de que se le atienda, los supervisores deberán organizar el trabajo de los funcionarios, adoptando las medidas necesarias para resolver prontamente la situación.
- f) El uso de los recursos científicos y tecnológicos al alcance, así como la disposición a ser capacitado para el logro de mejores resultados en su aplicación será práctica obligada de los servidores públicos municipales.
- g) El servidor público municipal deberá llevar un registro continuo y actualizado de las actividades relacionadas con sus labores, para autoevaluar sus logros y resultados.

ARTÍCULO 24. La responsabilidad de los servidores públicos municipales será practicada y apreciada según los siguientes criterios:

- a) Todo superior jerárquico de un despacho público velará porque en los actos de juramentación y toma de posesión de los cargos se lean partes seleccionadas de este código y se entregue un ejemplar al titular nuevo.
- b) El servidor público municipal debe reconocer sus limitaciones en el momento de realizar actividades de servicio público, en especial cuando se trate de contacto directo con el usuario, y solicitar si fuere necesario la debida capacitación y colaboración en el área donde lo requiera.

c) Los servidores públicos municipales no deben evadir los compromisos contraídos con las personas que acudan en solicitud de la debida prestación de servicios.

El servidor público municipal, como custodio principal del patrimonio de la dependencia y ambiente de trabajo donde se desempeña, deberá ser fiel y permanente vigilante de los documentos, bienes e intereses que de ese despacho le han sido confiados.

d) Los superiores podrán otorgar licencias y permisos sin violar imperativos éticos, y los servidores públicos municipales deben solicitarlos en forma moralmente justificada y legalmente correcta.

e) El servidor público municipal debe considerarse el primer obligado con el pago de los impuestos, tasas y contribuciones, y no evadirlos por ningún concepto.

ARTÍCULO 25. La puntualidad de los servidores públicos municipales será practicada y apreciada según los siguientes criterios:

a) Los horarios de trabajo serán acatados exactamente como han sido establecidos, por lo que los servidores públicos municipales encargados de atender al público comenzarán su horario de trabajo sin mayores dilaciones, y al terminar le manifestarán cortésmente y no de manera abrupta la conclusión de sus labores.

b) La modificación de horarios debe garantizar al usuario recibir el mismo servicio ofrecido o mejorado, por lo cual no deberán hacerse cambios de horarios que lesionen el derecho del público asistido.

c) Las pausas en el trabajo no deben prolongarse injustificadamente; los horarios corridos sólo podrán establecerse si está asegurado su efectivo cumplimiento.

d) Los servidores públicos municipales no deben por ningún concepto acortar el tiempo de trabajo en vísperas de festividades o fines de semana. Tampoco se tolerará la prolongación de los asuetos por días feriados que ocurran hacia el comienzo o fin de la semana laboral.

ARTÍCULO 26. La transparencia de los servidores públicos municipales será practicada y apreciada según los siguientes criterios:

a) Toda persona tiene derecho a conocer la verdad; por lo tanto, el servidor público municipal no debe omitirla o falsearla, en menoscabo de lo establecido en la ley.

- b) La disposición arquitectónica de los despachos públicos deberá realizarse y mantenerse en forma tal que evite el exceso de antesalas y un ambiente físico intimidatorio para la ciudadanía.
- c) Los servidores públicos municipales con el cumplimiento de los procedimientos previamente establecidos, deben permitir al usuario conocer los pasos a seguir y mostrar un trabajo que no ofrezca dudas respecto de su ejecución.
- d) La transparencia en los actos del servicio público exige, en especial, que la información de que dispongan los despachos y dependencias públicas ha de considerarse susceptible de acceso a toda persona natural o jurídica que tenga interés legítimo sobre el asunto. La reserva como excepción deberá ser expresamente declarada y fundamentada en razones debidamente justificadas de conformidad con la ley.
- e) Los servidores públicos municipales encargados de adquisiciones y compras deberán publicar periódicamente y en sitio visible al público una relación de los bienes adquiridos y servicios contratados, el objeto y valor de tales bienes y servicios, su destino, el nombre del adjudicatario, así como las licitaciones declaradas desiertas, realizando dicha relación en lenguaje sencillo y asequible al ciudadano común.

ARTÍCULO 27. La pulcritud de los servidores públicos municipales será practicada y apreciada según los siguientes criterios:

- a) La presentación personal del servidor público municipal deberá ser de general aceptación, esmerándose en la medida en que sus posibilidades se lo permitan en mantener el mayor cuidado posible en su vestimenta, así como el cumplimiento de las normas higiénicas básicas.
- b) El servidor público municipal deberá ser fiel y permanente vigilante de la preservación, el mantenimiento y la adecuada presentación de las instalaciones físicas y los bienes de la dependencia donde labora.
- c) El establecimiento, el manejo y la conservación de archivos y registros merecerá especial cuidado, como fuente de antecedentes y experiencias que faciliten la gerencia pública y como muestra de respeto y aprecio por la tradición y la historia.

ARTÍCULO 28. La conducta de los servidores públicos municipales ajustada a los principios y las normas de este código será referencia para la evaluación que se haga del servicio prestado por ellos.

ARTÍCULO 29. En cada despacho de la Administración Pública se publicarán periódicamente cuadros de honor donde figurarán los servidores públicos municipales que se hayan destacado en el cumplimiento de lo prescrito en este código, según aquellas prioridades y valores que sean importantes y característicos del tipo de actividades que realiza el despacho respectivo.

ARTÍCULO 30. Para los efectos de este código, los servidores públicos municipales que durante el último año de servicio hayan presentado buena conducta serán propuestos para hacerse acreedores de reconocimientos o condecoraciones que han de imponerse en ocasiones significativas.

ARTÍCULO 31. Sin menoscabo de lo establecido en este código, los despachos públicos podrán mantener, elaborar e instrumentar directivas, manuales, instructivos, normas y procedimientos complementarios que, enmarcados en el espíritu de este código, contribuyan a su efectiva aplicación.

ATENTAMENTE
SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCIÓN
HEROICA PUEBLA DE ZARAGOZA, A 13 DE ENERO DE 2004

VII REGLAMENTO DE PROTOCOLO (TIPO)

Por las consideraciones anteriores, este honorable ayuntamiento expide el siguiente:

REGLAMENTO INTERNO DE PROTOCOLO Y RELACIONES PARA EL H. AYUNTAMIENTO

CAPÍTULO PRIMERO

Disposiciones generales

Artículo 1. Las disposiciones contempladas en el presente ordenamiento son de orden interno y de aplicación obligatoria para las figuras jurídicas involucradas en el presente reglamento, teniendo por objeto regular el funcionamiento y desarrollo de las giras que realicen las autoridades municipales, recepción de visitantes y otorgamiento de distinciones y reconocimientos que conceda el ayuntamiento, así como el protocolo de los mismos y de cualquier otro acto a que se refiera este reglamento.

Artículo 2. Para los efectos del presente reglamento se entenderá por:
H. ayuntamiento: al honorable ayuntamiento.

Comisión: A la Comisión de Relaciones y Protocolo del ayuntamiento.

Dirección: A la Dirección de Protocolo, dependiente del ayuntamiento.

Sesión: Reunión de los integrantes que conforman el cabildo, previa convocatoria para tratar, discutir y resolver, en su caso, cuestiones de interés común.

Presidente: Al presidente municipal.

Protocolo: Conjunto de reglas por seguir en el desarrollo de un acto público o privado al que asista la autoridad municipal.

Reconocimientos o distinciones: Declaraciones emanadas del ayuntamiento o del presidente, mediante las cuales se considera el otorga-

miento de pergaminos o distintivos a personalidades que se destacan por su actividad o desempeño, en cualquier ámbito de la sociedad.

Huésped: Persona que visita la ciudad por más de dos días, sin importar el motivo de su visita.

Visitante distinguido: Personalidad que visita la ciudad por un tiempo menor a 48 horas, con un objetivo determinado.

Giras de trabajo: Son visitas que se efectúan a las diversas localidades que integran el municipio; tienen como propósito conocer con mayor objetividad los problemas que se afrontan para buscar una solución adecuada y viable, así como dar a conocer las acciones realizadas.

Artículo 3. La aplicación del presente reglamento está encomendada a:

- I. Al H. ayuntamiento.
- II. Al presidente municipal.
- III. A la Comisión de Relaciones y Protocolo.
- IV. A la Dirección de Protocolo.

Artículo 4. Corresponden al H. ayuntamiento a través de la Comisión de Relaciones y Protocolo, las siguientes atribuciones:

- I. Vigilar y hacer cumplir en la esfera de su competencia la aplicación del presente reglamento y demás disposiciones aplicables en la materia.
- II. Someter a la aprobación del ayuntamiento los funcionarios que integrarán la comitiva de recibimiento y acompañamiento de la personalidad que visite la ciudad.
- III. La designación de huéspedes o visitantes distinguidos, previo análisis del currículum del personaje que se trate y del o los regalos con los que correrá la atención de la visita.
- IV. Las demás atribuciones que le confiere el presente reglamento y demás disposiciones aplicables en la materia.

Artículo 5. Corresponden al presidente municipal las siguientes facultades y atribuciones:

- I. Vigilar y hacer cumplir en el ámbito de su competencia el presente reglamento y demás disposiciones legales de la materia, por sí o por el órgano que designe.

- II. Otorgar los reconocimientos a las personalidades que se destacan por su desempeño.
- III. Las demás que señale este reglamento y disposiciones legales de la materia.

Artículo 6. Corresponde a la Dirección de Protocolo del H. ayuntamiento:

- I. Vigilar, ejecutar y hacer cumplir, en el ámbito de su competencia, el presente reglamento y demás disposiciones legales de la materia conforme al manual de procedimientos que presente la propia dirección.
- II. Asesorar en materia de protocolo, vestimenta, etiqueta, usos y costumbres a las diversas instancias del gobierno municipal.
- III. Será el responsable y encargado de organizar y supervisar los eventos en los cuales tenga participación el gobierno municipal.
- IV. Prestar a los visitantes distinguidos, autoridades de otros estados, personal diplomático que se encuentre de visita en la ciudad, las atenciones de que sean objeto.
- V. Las demás que señalen las leyes, reglamento y disposiciones legales aplicables en la materia.
- VI. Someter a la consideración de la Comisión de Relaciones y Protocolo las erogaciones que se efectuarán durante la organización y desarrollo de las visitas que se realicen dentro y fuera del municipio en cumplimiento de sus atribuciones.
- VII. Ser la responsable de tomar las medidas de seguridad necesarias para la autoridad municipal y los asistentes a los eventos que realice el ayuntamiento.

Artículo 7. Las buenas costumbres de todos los miembros que integran el ayuntamiento los obligan a:

- I. Atender con respeto, cuidado y esmero al público en general, ya que es la ciudadanía quien finalmente califica a sus gobernantes.
- II. Utilizar la vestimenta adecuada al honroso cargo de representación popular que desempeña, sin caer en excesos ni ostentaciones que ofendan la sensibilidad de la comunidad.
- III. Cuidar que el lenguaje utilizado se ajuste en cada momento a la situación, al público o al problema que se afronte.

CAPÍTULO SEGUNDO

Del ceremonial

Artículo 8. Se entenderá por ceremonial a las diversas manifestaciones de cortesía que tendrá la autoridad municipal en todas las ocasiones que en ella se den.

Artículo 9. La Dirección de Protocolo será la encargada de la organización del ceremonial en los eventos en que intervenga la autoridad municipal, siendo obligatorio el apoyo de las áreas que considere necesarias para el desarrollo del mismo.

Dentro del ceremonial se encontrará:

- I. La programación y organización de visitas oficiales que se realicen.
- II. Las precedencias que deban concederse en los actos públicos o privados entre los personajes representativos de diferentes estados.
- III. Las distinciones o presentes que se otorguen a las personalidades que visiten la ciudad.
- IV. La transmisión de poderes.

Artículo 10. Para el eficaz cumplimiento de sus atribuciones, la Dirección de Protocolo tendrá acceso a la agenda del presidente municipal y de los regidores.

Artículo 11. Para efecto de la organización de las ceremonias en donde participe la autoridad municipal, la Dirección de Protocolo manejará una agenda cívica en la cual se respetarán los horarios, días y eventos en los cuales el presidente municipal debe asistir de manera personal, o en su caso el comité que haya sido designado.

Asimismo, coordinará a un grupo de edecanes capacitadas en materia de protocolo, quienes se encargarán de la atención de la autoridad municipal y sus invitados.

La conducción de dichos actos estará a cargo de un maestro de ceremonias oficial dependiente de la Dirección de Protocolo.

Artículo 12. La precedencia determinará el espacio que ocuparán los personajes que asistan a las ceremonias donde intervenga la autoridad municipal; el lugar de honor será aquel que se ubica exactamente en

el centro o el segundo que se encuentra a la derecha, mismo que estará expuesto a cambios por razones del acontecimiento al que se asiste.

Para determinar la precedencia se podrán adoptar los siguientes criterios:

- a) Distribución por jerarquías.
- b) Antigüedad en la función.
- c) Orden alfabético.

Artículo 13. En caso de que alguna personalidad que tenga lugar asignado en el presidium no llegue al evento a la hora citada, se le sustituirá por otra.

Artículo 14. El H. ayuntamiento y el presidente otorgarán reconocimientos y distinciones a:

- I. Huésped.
- II. Visitante distinguido.
- III. Personalidades de Estado o gobierno.

Artículo 15. Será el presidente el encargado de designar los regalos con los que correrá la atención de la visita, los cuales se designarán de acuerdo con la importancia y currículum del visitante que se trate, y podrán ser:

- I. Pergamino de huésped.
- II. Reconocimiento como visitante distinguido.
- III. Llave de la ciudad.

Artículo 16. En la transmisión de poderes, al asumir el mando la nueva autoridad municipal, deberá realizar un comunicado oficial a sus pares, autoridades diplomáticas y otras autoridades con los que mantiene relaciones el ayuntamiento.

CAPÍTULO TERCERO

De la papelería oficial y los comunicados

Artículo 17. La papelería oficial que deberá manejar el ayuntamiento contendrá las siguientes especificaciones:

I. Se utilizará papel color blanco tamaño carta u oficio con el escudo del águila caligrafiada.

II. Los comunicados u oficios llevarán la firma del presidente municipal refrendada por el secretario del ayuntamiento cuando así se requiera.

CAPÍTULO CUARTO

De las giras de la autoridad municipal

Artículo 18. Las giras de trabajo pueden ser del nivel federal, estatal o municipal:

I. Del nivel federal. Es posible que se reciba la visita del C. presidente de la República o de algún secretario de Estado; para tal efecto se coordinará con el Gobierno del Estado y con el Estado Mayor Presidencial. Generalmente tiene como propósito la entrega o inicio de obras de gran importancia con apoyo federal.

II. Del Poder Legislativo. La visita de Senadores de la República y Diputados federales. Sus tareas son de difusión del trabajo legislativo y de gestoría.

III. Del nivel estatal. Presencia del C. gobernador del Estado o de los secretarios del gobierno estatal.

Se establece la coordinación con el área de giras del gobierno o de las secretarías correspondientes.

Las visitas obedecen principalmente a conocer los problemas directos de la comunidad; iniciar, evaluar o concluir obras y servicios; y participar de los trabajos de cabildo, entre otras.

Presencia de Diputados locales para la gestión social y difusión de sus tareas legislativas.

IV. Del nivel municipal. Los miembros del ayuntamiento tienen una significativa participación en las giras de trabajo, toda vez que al detectar el origen de los problemas que aquejan a la comunidad, tienen la oportunidad de sugerir en el seno de la reunión de cabildo propuestas específicas para resolver las peticiones ciudadanas.

Artículo 19. En la realización de las giras de la autoridad municipal, la Dirección de Protocolo, para el buen desarrollo del evento, deberá de tomar en cuenta lo siguiente:

- a) El tipo de acto en que participe la autoridad municipal el cual puede ser público, privado o cívico.
- b) El lugar donde ha de realizarse el evento y la hora del mismo.
- c) Las necesidades de decoración interior o exterior del lugar en el cual se ejecutará el acto en el que participe la autoridad municipal, con el objeto de adecuarlos para el buen desarrollo del evento.
- d) Las personalidades y funcionarios que acompañarán a la autoridad municipal.

Artículo 20. En las giras en las que intervenga la autoridad municipal o funcionarios de gobierno municipal, se integrará un equipo de avanzada que se encargará de la ubicación de los escenarios, logística, información a las autoridades e invitados de la ubicación que tendrán y el programa del evento.

Artículo 21. Tomando en consideración el evento de que se trate, se nombrarán comisiones de funcionarios que acompañarán a la autoridad municipal.

Artículo 22. La Dirección de Protocolo asesorará a la autoridad municipal y a los funcionarios en los discursos y en todas aquellas actitudes en las que se involucre la imagen municipal.

Los discursos deberán ser breves y su contenido se limitará al motivo del acto, evitando que contravengan la imagen municipal.

CAPÍTULO QUINTO

De la recepción de visitantes distinguidos

Artículo 23. Los desplazamientos de visitantes distinguidos o autoridades de otros gobiernos pueden ser privados o públicos.

Artículo 24. En el caso de visitas privadas de personajes distinguidos y autoridades de otros gobiernos, la autoridad municipal deberá realizar un despliegue de seguridad y cortesía que, sin violar el deseo de reserva del visitante, le evite riesgos desde el punto de vista de seguridad, así como cualquier posible tropiezo protocolario.

Artículo 25. En el caso de visitas oficiales, la Dirección de Protocolo del H. ayuntamiento en coordinación con la Comisión de Relaciones y Protocolo, deberá:

- 1) Evitar molestias o tropiezos en el momento del encuentro del visitante con la autoridad municipal.
- 2) Elaborar la materia de las conversaciones y la redacción de eventuales declaraciones o comunicados conjuntos.
- 3) Obtener las máximas garantías de seguridad y cortesía para el visitante y su comitiva.

Artículo 26. El ayuntamiento, a través de la Dirección de Protocolo, mantendrá contacto con las personas que visitarán la ciudad para efecto de asesorarlas en materia de vestimenta, usos y costumbres locales, y ceremoniales que se aplican en la ciudad, con el propósito de que se enteren de lo que puedan cumplir.

Artículo 27. En el caso de recepción de visitantes extranjeros que no dominen el idioma español, toda comunicación que se les haga llegar deberá ir acompañada de una traducción en su idioma con el fin de facilitar la correcta comprensión y el trámite del documento.

Artículo 28. La Dirección de Protocolo será la encargada de la organización del tratamiento, los honores y la precedencia de los visitantes distinguidos dependiendo de su investidura, en los actos oficiales, recepciones y banquetes.

Artículo 29. Se integrarán comisiones para la recepción, atención y despedida de personajes nacionales o extranjeros que de manera oficial o privada visiten el municipio.

Artículo 30. La designación de precedencias para la recepción y eventos que se realicen con visitantes distinguidos se sujetará a lo establecido en el capítulo segundo del presente reglamento.

Artículo 31. Para la llegada de visitantes distinguidos al palacio municipal, se designará una comisión para su recepción en la puerta principal, misma que conducirá a las personalidades hacia el despacho del C. presidente municipal.

Artículo 32. El presidente municipal y los visitantes distinguidos sostendrán conversaciones privadas y posteriormente se dirigirán al Salón de Cabildos, en donde se encontrará el resto de la comitiva de ambos.

Artículo 33. Durante la reunión que sostendrá la autoridad municipal con el visitante distinguido y la comitiva de ambos, primero harán uso de la palabra y posteriormente se entregarán los reconocimientos o distintivos.

Artículo 34. La autoridad municipal y el visitante distinguido, previo acuerdo, procederán, al concluir la reunión, a realizar un comunicado, el cual puede ser unilateral, bilateral o conjunto, para informar a la opinión pública de los logros obtenidos de la reunión.

El comunicado podrá realizarse de manera escrita o a través de una rueda de prensa.

CAPÍTULO SEXTO

De las sanciones

Artículo 35. El incumplimiento de las disposiciones del presente reglamento, por parte de los obligados en el mismo, será sancionado conforme a lo que disponga el cabildo.

TRANSITORIOS

Artículo primero. El presente reglamento entrará en vigor al día siguiente de su publicación en los estrados del Palacio Municipal y en cinco lugares de mayor afluencia vecinal.

Artículo segundo. Todas las disposiciones que contravengan lo establecido en este reglamento serán derogadas en la fecha en que entre en vigor; lo no previsto en el mismo será resuelto por el pleno del ayuntamiento.

Artículo tercero. Para su debido conocimiento publíquese en el *Periódico Oficial del Estado*.

Bibliografía

- ACOSTA ROMERO, Miguel (1979), *Teoría general del derecho administrativo*, México, Porrúa.
- ALTBATER, Elmar y Birgit Mahnkopf (2002), *Las limitaciones de la globalización*, México, Porrúa, Siglo XXI Editores.
- Archivo General de la Nación (1996), *El municipio en México*, Cedemun.
- ARNOLD, Linda (1996), *Política y justicia: la Suprema Corte Mexicana (1824-1855)*, México, UNAM.
- ARTEAGA NAVA, Elisur (2002), *Derecho constitucional*, 2a. ed., México, Oxford.
- AVENDAÑO LÓPEZ, Raúl (2003), *Comentarios a las garantías individuales de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Sista.
- BERLIN VALENZUELA, Francisco (coord.) (2002), *El estado contemporáneo y su reconstrucción institucional*, México, Porrúa.
- BULLÓN RAMÍREZ, Antonio (1968), *Historia del secretario de administración local*, Abella, “El consultor de los ayuntamientos y de los juzgados”, Madrid.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio (2000), *Derecho constitucional mexicano*, 13a. ed., México, Porrúa.
- CAHIER, Philippe (1965), *Derecho contemporáneo*, Madrid, Rialp.
- CARBONELL, José (2002), *El fin de las certezas autoritarias, hacia la constitución de un nuevo sistema político y constitucional para México*, México, UNAM.
- CARBONELL, Miguel (2003), *Neoconstitucionalismo(s)*, España, Trotta.
- (2002), *Diccionario de Derecho Constitucional*, México, Porrúa-UNAM, 598 pp.
- (comp.) (2002), *Teoría de la constitución, ensayos escogidos*, 2a. ed., México, Porrúa, UNAM.
- CARMONA ROMAY, Adriana (1950), *Curso de gobierno municipal*, Puerto Rico.

- CARPIZO, Jorge (2002), *La constitución de 1917*, 13a. ed., México, Porrúa.
- _____ (2000), *Nuevos estudios constitucionales*, México, Porrúa/UNAM.
- _____ (1999), *Estudios constitucionales*, 7a. ed., México, Porrúa/UNAM.
- _____, *Federalismo en Latinoamérica*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1973.
- CASTELLS, Manuel (2000), *La era de la información, economía, sociedad y cultura*, 2a. ed. en español, México, Siglo XXI Editores.
- CASTRO, Juventino V. (2001), *El artículo 105 constitucional*, 4a. ed., México, Porrúa.
- Cedemun, *Semblanza histórica del municipio, en México*, disponible en <http://www.cedmun.gob.mx/docs/semblanz.txt>
- COSÍO VILLEGAS, Daniel *et al.*, (1981), *Historia mínima de México*, México, El Colegio de México.
- DA SILVA, José Alfonso (2003), *Aplicabilidad de las normas constitucionales*, México, UNAM.
- DE PINA, Rafael (1960), *Elementos de derecho civil mexicano (obligaciones civiles, contratos en general)*, México, Porrúa.
- DORMÍ, José Roberto (1980), *Federalismo y municipio*, Buenos Aires, Idearium.
- Enciclopedia jurídica mexicana* (2002), 1a. ed., México, Porrúa-UNAM.
- ESCRICHE, Joaquín (1979), *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia*, México, Cárdenas Editor y Distribuidor.
- ESQUIVEL OBREGÓN, Toribio (1989), *Apuntes para la historia del derecho en México (1937, 1938, 1943 y 1947)*, México, Porrúa.
- FERRAJOLI, Luigi (2000), *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, 4a. ed., España, Trotta.
- FERRER MACGREGOR, Eduardo y Rodolfo Vega Hernández (coords.) (2002), *Justicia constitucional local*, México, Fundación Universitaria de Derecho Administración y Política.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor (2003), *Derecho constitucional mexicano y comparado*, 3a. ed., México, Porrúa/UNAM.
- _____ (1968), *Veinticinco años de evolución de la justicia constitucional*, México, UNAM.
- _____ (1967), *Supremacía del Ejecutivo en el derecho constitucional mexicano*, Séptimo Congreso Internacional de Derecho Compravado (Comunicaciones Mexicana), México, UNAM.
- FUSTEL DE COULANGES, Norma Denis (1978), *La ciudad antigua (estudio sobre el culto, el derecho y las instituciones de Grecia y Roma)*, México, Porrúa (Sepan cuántos, 181).
- GARGARELLA, Roberto (2002), *Crisis de la representación política*, 1a. reimp., México, Ediciones Coyoacán.

- GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo (1978), *La democracia en México*, 10a. ed., México, Era (serie Popular, 4).
- GUDIÑO PELAYO, José de Jesús (2001), *Controversia contra controversia*, 2a. ed., México, Porrúa.
- (1998), *El Estado contra sí mismo*, México, Limusa.
- HABERMAS, Jürgen (2001), *Más allá del Estado nacional*, 3a. ed., España, Trotta.
- HAMILTON, Madison y Jay (1974), *El federalista*, 2a. ed. en español, México, FCE.
- HAURIOU, Maurice (1927), *Principios de derecho público y constitucional*, Madrid, Reus.
- HUERTA BARRERA, Teresita Rendón (1998), *Derecho municipal*, México, Porrúa.
- ITURRIAGA, Arminda (1993), “Historia del municipio mexicano”, en *Gobierno y administración municipal en México*, México, Segob/Cedemun.
- KELSEN, Hans (1965), *Teoría general del Estado*, Luis Legaz (trad.), México, Editora Nacional.
- LOMBARDO ALBERTO, Horacio, “Gobierno”, en *Enciclopedia jurídica mexicana*, México, Porrúa/UNAM.
- LÓPEZ AYLLÓN, Sergio (1997), “Las transformaciones del sistema jurídico y los significados sociales del derecho en México”, en *La encrucijada entre tradición y modernidad*, México, UNAM.
- MARTÍNEZ SÁNCHEZ, Francisco (1998), “El control interno de las constituciones de los estados de la República Mexicana”, en *Perspectiva de un nuevo federalismo*, México, Porrúa.
- Memoria de la Exposición Documental del 477 Aniversario del Municipio en México.
- MOYA PALENCIA, Mario (1978), *Temas constitucionales*, México, UNAM.
- NAVA NEGRETE, Alfonso y Enrique Quiroz Acosta (2001) “Municipio”, en *Enciclopedia jurídica mexicana*, tomo v, México, IJ-UNAM/Porrúa.
- OCHOA CAMPOS, Moisés (1981), *El municipio, su evolución institucional*, Colección de cultura municipal.
- (1998), en VV.AA., *El municipio en México*, México, Iilsen.
- (1987), *El municipio y su evolución institucional*, México, Fomun.
- OROPEZA, Humberto (1986), *Contaduría y administración*, 2a. ed., México, UNAM.
- OSORNIO CORRES, Francisco Javier y Lucinda Villarreal Corrales (1995), “Administración Pública”, en *Enciclopedia jurídica mexicana*, Porrúa/UNAM.
- PACHECO PULIDO, Guillermo (2000), *Supremacía Constitucional y federalismo jurídico*, 2a. ed., México, Porrúa.
- RABASA, Emilio O. (1996), *El pensamiento político y social del Constituyente de 1916-1917*, México, UNAM.

- Revista Mexicana de Derecho Constitucional* (1999-2002), “Cuestiones constitucionales”, tomo IV, México, UNAM, publicaciones de julio de 1999-junio de 2002.
- SÁNCHEZ MARTÍNEZ, Alberto (comp.) (1993), “Historia del municipio mexicano”, en *Gobierno y administración pública en México*, México, Segob/Cedemun.
- _____, Suprema Corte de Justicia de la Nación (2000), *Autoridades intermedias prohibidas por el artículo 115 constitucional*, México, Serie debates plenos.
- Secretaría de Gobernación/Cedemun (1998), “Historia del municipio en México”, en *Los municipios en México: información para el desarrollo*, México, Cedemun, disco compacto.
- SEMO, Enrique (1979), *Historia del capitalismo en México*, México, Era.
- SERNA DE LA GARZA, José María (coord.), (2000), *Federalismo y regionalismo*, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, México, UNAM.
- SERRA ROJAS, Andrés (1992), *Historia de las ideas e instituciones políticas*, 2a. ed., México, Porrúa.
- _____, (1991), *Trayectoria del Estado federal mexicano*, México, Porrúa.
- SERRES, Jean (1988), *Manuel Pratique de Protocole*, París, De la Bievre.
- SMITH, James Frank (1990), *Derecho constitucional comparado México-Estados Unidos*, 2 tomos, México, UNAM.
- SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis (1990), *Historia del derecho mexicano*, México, Porrúa.
- _____, Héctor Fix-Zamudio (1999), *El derecho en México*, México, FCE.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (2001), *Poderes en conflicto*, México.
- TENA RAMÍREZ, Felipe (1975), *Leyes fundamentales de México 1808-1975*, 6a. ed., México, Porrúa.
- _____, (1958), *Derecho constitucional mexicano*. México, Porrúa, 1958.
- TOCQUEVILLE, Alexis de (1957), *La democracia en América*, Luis Cuéllar (trad.), México, Fondo de Cultura Económica.
- Universidad Nacional Autónoma de México (1992), *IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM.
- VALADÉS, Diego (2002), *Constitución y democracia*, 1a. reimp., México, UNAM.
- VELÁZQUEZ CRUZ, Ricardo (1997), *Nacionalismo revolucionario, o liberalismo social, política y derecho en la transición mexicana*, tesis doctoral, México, UAT, 289 pp.
- _____, Ricardo (comp.) (2001), *Compendio en materia de obra pública y adquisiciones del sector público*, México, ACD, 387 pp.
- _____, y Serafín Ortiz Ortiz (comps.), *Ley de adquisiciones y obras públicas*. VV.AA. (1998), *El municipio en México*, México, Iilsen, 615 pp.

Índice

| | |
|--|-----|
| Prólogo | 5 |
| Introducción | 7 |
| Capítulo I | |
| Breve introducción al régimen municipal mexicano | 11 |
| Capítulo II | |
| Marco municipal en la Constitución de 1917 y sus reformas | 53 |
| Capítulo III | |
| La administración municipal del estado de Puebla..... | 85 |
| Capítulo IV | |
| La vida práctica del municipio..... | 145 |
| Capítulo V | |
| Propuestas para un nuevo municipio..... | 189 |
| Bibliografía..... | 321 |

Gobierno municipal, se terminó en la Ciudad de México durante el mes de noviembre del año 2013. La edición impresa sobre papel de fabricación ecológica con *bulk* a 80 gramos, estuvo al cuidado de la oficina litotipográfica de la casa editora.





La idea de que el municipio sea base fundamental de nuestra organización política y administrativa, es una fuente vital de la gobernabilidad, de la convivencia comunitaria y del ejercicio de la ciudadanía en nuestro país; éste es un sólido concepto democrático y moderno que permea el presente libro.

La tesis, que subyace a lo largo del texto, se funda en un minucioso análisis que documenta el origen tanto del municipio como del ayuntamiento en la historia nacional y su quehacer de gobierno en el México actual, además de que propone una visión de futuro sobre la función del nuevo municipio en el desarrollo regional y metropolitano, en el contexto de una economía nacional insertada en un mundo globalizado, donde la esencia de la política sigue siendo local.

El texto aporta instrumentos para el ejercicio del gobierno municipal y una selección de referencias documentales y reflexiones sobre el futuro del gobierno municipal que, en conjunto, hacen de este volumen un libro indispensable en el acervo de quienes integran el gobierno municipal en nuestros días, así como para los estudiosos del régimen político y de quienes estamos dedicados a legislar para que el municipio siga siendo la fuente básica de la gobernabilidad democrática, la formación de ciudadanía y la cohesión del pacto federal.

MFB

