

Capítulo XIV. Municipio

I. Nacimiento, desarrollo y crisis del municipio en el ámbito internacional	363
II. Desarrollo del municipio en México	368
III. El municipio en la Constitución general de la República	371
IV. Legislación Estatal municipal y normas expedidas por los ayuntamientos	378
V. Funciones de los ayuntamientos	381
VI. Otros órganos de gobierno municipales	388
VII. Integración y operatividad de los ayuntamientos	389

CAPÍTULO XIV MUNICIPIO

I. NACIMIENTO, DESARROLLO Y CRISIS DEL MUNICIPIO EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL

La palabra municipio es de origen romano, del latín *municipium*, con raíces de *muni*, carga, y *civitas*, ciudad: el trabajo de la ciudad.

Algunos estudiosos opinan que las raíces son *munia*, oficio, carga, y *capere*, tomar: tomar los oficios o cargos.

Ciertos aspectos esenciales de organización de la *polis*, ciudad, tales como la autonomía local, la igualdad civil y política de sus habitantes y la existencia de funcionarios encargados de administrar los servicios y proporcionar seguridad, se establecieron primigeniamente en Grecia, mas no podemos considerarlos, en amplitud, como municipio. Roma con aportaciones crea los cuerpos edilicios que perfeccionan la organización municipal, otorgando al edil responsabilidades para gobernar la ciudad y al *judere municipalis* para impartir justicia. De igual manera, se principia con la compilación de leyes referidas a la administración municipal: el *Código Papiriano* y la *Lex Julia Municipalis*.

De esta manera el municipio se ha transformado permanentemente durante el devenir histórico, pero las mayores innovaciones las encontramos en el periodo posterior a la última guerra mundial, como lo expresa Fernando Albi:

A partir del final de la última guerra se han producido, en la humanidad, trascendentales transformaciones políticas, económicas y sociales, a cuyas últimas consecuencias no hemos llegado todavía. El enorme desarrollo de la técnica ha alterado, esencialmente, las necesidades, las aspiraciones y las reacciones de los hombres. Estamos en tiempos de crisis mundial, en cuanto ello significa cambio o mutación, y la consiguiente inadaptación de las instituciones de todas clases a las particulares circunstancias de la época actual, y a las que se prevén para un futuro próximo; y de esa crisis, que afecta a todos los dominios del pensamiento y de la acción, no podía que-

dar exenta aquella doctrina relacionada con la administración periférica de los estados que fue conocida con la denominación de municipalismo. Resulta, pues, evidente que nos enfrentamos con una profunda crisis del municipio y de lo municipal, con una situación anacrónica e insostenible, que no puede resolverse con los tópicos usuales. El derecho es, fundamentalmente, la expresión de un estado social y, por ello, no puede determinar situaciones rígidamente estáticas. Cuando se produce una disociación entre las fórmulas jurídicas establecidas y la realidad social imperante, deben evolucionar aquéllas para adaptarse a ésta, puesto que el derecho no constituye un fin por sí mismo, sino, simplemente, un medio para el desarrollo jurídico de dicha realidad que es, en todo caso, la que ha de prevalecer por encima de cualquier convencionalismo. Parece, pues, llegado el momento en que se hace preciso efectuar una revisión integral de los criterios clásicos del municipio, para enfocar, por nuevos derroteros, los problemas jurídicos y sociológicos relacionados con dicha institución.²²⁹

El alto grado de significación que el municipio tiene internacionalmente se ve clarificado con algunos pensamientos de los estudiosos de esta materia, como Tocqueville, quien señala que la constitución de los municipios se remonta al origen de las sociedades. Las familias, al principio dispersas en los vastos espacios del mundo primitivo, se reúnen obedeciendo a esa ley de la sociabilidad que está en la esencia misma del hombre. En seguida, por una consecuencia completamente natural, experimentan la necesidad de tener una administración interior, de darse instituciones que puedan proteger los intereses y garantizar la seguridad de las personas; a ello se une la intervención del derecho y los factores esenciales económicos, así como los geográficos y los étnicos culturales. Se explica así cómo la asociación municipal se encuentra en todos los pueblos civilizados. Después, esos municipios se unieron a otros municipios y han formado las naciones. Es entonces cuando nació la idea de la patria.

Berthélémy estima que el municipio es la primera asociación que se constituye en cuanto los hombres se civilizan. La primera forma del Estado es la *civitas*; desde que se desarrolla la ciudad choca con la ciudad vecina; la una domina a la otra o la absorbe, o bien se entienden, y el Estado toma figura de federación de municipios. Es interesante este pensamiento aun cuando ya se ha opinado que en Roma nació el municipio.

229 Albi, Fernando, *La crisis del municipalismo*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1966, pp. 7 y 8.

La concepción municipalista moderna se perfila con caracteres precisos:

1. El municipio es una realidad natural, constituye el segundo grado de la evolución de las sociedades fundamentales humanas: familia, municipio y Estado. Es anterior a este último; no fue creado por el mismo; existió con anterioridad, y puede considerársele salido directamente de las manos de la naturaleza.

2. El municipio posee un contenido peculiar; una competencia privativa. Es una comunidad total, para todas las finalidades de la vida humana, en todo lo que afecta a lo vecinal. Actúa en una esfera de acción que le es propia; no delegada.

3. El municipio se halla dotado de facultades originarias para llevar a cabo su misión de modo independiente, aunque coordinado y en cierto grado subordinado a otra entidad territorial más amplia: el estado. Esto se denomina autonomía relativa.²³⁰

Fernando Albi ha sintetizado, de manera sorprendente y útil, en tres puntos fundamentales, diversos pensamientos de tratadistas del municipalismo, para basar la crisis que esta figura social, política y jurídica presenta en el mundo en Europa y en Estados Unidos. Son los siguientes:

1. La tendencia a una centralización, cada día más acentuada (Robson), como consecuencia de la necesidad de crear una voluntad política unificada para llevar a cabo las realizaciones generales precisas, que ya no cabe que se produzcan al azar, operando sobre sectores desconectados entre sí, sino que es preciso que abarquen a toda la sociedad (Manheim). Ello determina una aguda crisis de la autonomía de las fracciones territoriales, cuya autonomía ha sido clasificada de perturbadora, habiéndose afirmado que es letra muerta en las legislaturas que la establecen, y simple concepción teórica, inaplicable en las actuales circunstancias (Macdonald).

2. La tendencia a los grandes espacios económicos, con la consiguiente crisis de las áreas tradicionales, delimitadas de modo irracional (Robson). Y como consecuencia de ello una unánime orientación hacia fórmulas regionalistas (Ogburn), que sólo coinciden normalmente con los criterios de igual denominación inspirándose en el pasado siglo.

3. La categórica afirmación de que el municipio no es más que un órgano administrativo del Estado, creación legal del mismo (Cole).²³¹

230 Gámiz Parral, Máximo N., *La Constitución y usted*, México, Universidad Juárez del estado de Durango, p. 183.

231 Citado por Gámiz Parral, *op. cit.*

Lo anterior se complementa con un punto más que agregamos con base en el criterio del político belga de la Valle Poussin: “Nos encontramos en presencia de una civilización nueva, de un hombre nuevo presa de una crisis que le hace a la vez más social y más sometido a la técnica, todo lo cual ocurre a un cuadro técnico nuevo: el de la gran ciudad”.²³²

Y de ninguna manera podemos soslayar la crisis financiera por la que atraviesan casi todos los municipios del mundo. En el Congreso Interamericano de Municipios, que se celebró el año de 1956 en Panamá, se declaró que es aplicable al municipio el principio universal de orden político según el cual no puede haber autonomía sin autosuficiencia económica, pues esto resulta condenado a desaparecer. En el Congreso Interamericano de Río de Janeiro de 1958 se expresó que deben efectuarse las reformas legales necesarias que permitan dotar a los municipios de recursos propios. En Europa, Brian Champan ha externado su criterio de que para desempeñar un papel efectivo las colectividades locales deben disponer de recursos suficientes que no dependan de la buena voluntad del Estado, pues privadas de esos recursos las autoridades locales no son más que simples agentes ejecutivos del poder central. En el Congreso de Bruselas de 1963 se ostentó un criterio similar a los anteriores. En realidad las complicaciones de carácter económico de los municipios surgen cuando comienzan a desarrollarse los servicios públicos por el aumento desmesurado de la población.

En un principio de la crisis económica, la solución fue la creación de nuevas contribuciones a los ciudadanos para aumentar los ingresos; posteriormente se trató de encontrar solución al problema señalándose participación a los municipios en las contribuciones o ingresos de los gobiernos estatales y nacionales.

Tanto la circunstancia de que, en una situación financiera como la actual, una parte considerable de los recursos del país pudiera desmembrarse del presupuesto nacional para ser administrada localmente —lo que se considera como un debilitamiento del gobierno federal y estatal—, como el hecho de que la autonomía económica proporciona rasgos singulares de autonomía política —lo que no se desea permitir—, son los puntos totales para manifestar que en la época moderna se contempla difícil la autonomía financiera real de los municipios en los diferentes países.

232 *Ibidem*, p. 184.

Tanto Millet como Berkeley, Raycov, Bauchat, Tinbergen y Bjerve²³³ han considerado que la crisis municipalista a que nos hemos referido es determinada por un problema de desequilibrio: congestión urbana y despoblación rural. Expresando que para lograr la normalización de los niveles demográficos y económicos, tan gravemente alterados, será preciso una ordenación de conjunto que coordine los diversos factores que actúan en desajustes. Esto es, la planificación que tiene como finalidad básica el resolver problemas de equilibrio: lograr el equilibrio entre la producción y las necesidades sociales. Frente a la situación actual con que nos enfrentamos, continúan expresando, la planificación adopta una modalidad especial, la ordenación territorial, que debe distinguirse del urbanismo, pues este último constituye solamente un aspecto parcial de la misma: el urbanismo se refiere al trazado y organización de las ciudades, en cuanto forman el conjunto edificado sin solución de continuidad; la ordenación territorial afecta tanto al espacio urbano como al rural, se relaciona íntimamente con la descentralización industrial, que pretende disminuir la congestión urbana mediante el establecimiento de nuevas industrias o traslado de las ya existentes a las zonas subdesarrolladas de carácter rural, con la consiguiente creación en las mismas de nuevos empleos. Aborda problemas de sobrepoblación, despoblación y penuria, y alcanza a las necesidades de toda índole de los territorios a que afecta: creación de nuevos núcleos habitados, vivienda, vías de comunicación, acondicionamiento hidráulico, instalaciones culturales y sanitarias, etcétera.

La planificación significa, en esencia, la sustitución del principio de la libre concurrencia por el de dirección política del Estado; busca, por lo tanto, remplazar el enfoque plural e incoherente de objetivos parciales, por una visión racional con un programa de conjunto.

Aun cuando en principio una solución parcial de la crisis del municipalismo es la planificación, nuestro punto de vista es que, adicionalmente y sin perder un enfoque globalizador, se requiere un grado suficiente de autonomía financiera, política y social de la célula básica de la división territorial de las naciones que es el municipio.

233 *Ibidem*, pp. 184 y 185.

II. DESARROLLO DEL MUNICIPIO EN MÉXICO

Al igual que en otros países del mundo, en México, el municipio como forma de organización social ha evolucionado durante el transcurso del tiempo.

Gonzalo Aguirre Beltrán, en su obra *Formas de gobierno indígena*, nos fundamenta su criterio para considerar que el clan constituía ya propiamente un municipio primitivo de carácter agrario, formando parte integrante de la confederación de tribus dentro del sistema de organización piramidal. Aguirre Beltrán nos dice:

En todos aquellos lugares donde las circunstancias lo permitieron y propiciaron, la confederación de tribus fue la forma de agrupación más compleja, ideada por indígenas mexicanos como patrón cultural, para regir contingentes humanos ligados no sólo por una cultura básicamente igual sino también por lazos de parentesco que los hacían descender de un mítico antepasado común; agregando la presencia de grupos organizados de parientes entre los aztecas, entre los mayas y, en general, entre las diversas unidades étnicas que tenían por hábitat el territorio que hoy constituye la república mexicana, parece confirmada por la existencia de una institución que, difundida por todo el país y más allá de sus fronteras actuales, recibió de los nahuas la denominación de *calpulli*, que era una constelación cultural semejante a la *gens* griega o el clan escocés, que ha sido llamado por Thompson clan geográfico, determinando así la conexión entre el grupo consanguíneo y el territorio ocupado.²³⁴

Para Moisés Ochoa Campos²³⁵ no es un clan geográfico sino que se trata de un tipo de clan estructurado sobre las relaciones de la familia con la tierra, en cuanto a su explotación; por lo que es un auténtico clan agrario o un municipio primitivo de carácter agrario, de donde se deduce que ni es simplemente un clan de índole geográfico, así como tampoco lo es escuetamente de carácter vecinal; por lo que los españoles falsearon su naturaleza al designarlo barrio o parcialidad.

El *calpulli* constituyó la célula de organización para la convivencia y fue la base para el trabajo y la producción. El órgano de gobierno del *calpulli* fue el consejo, integrado por los jefes de las familias que conformaban este tipo de municipio. El *teachcaub*, o pariente mayor, era quien te-

234 *Ibidem*, pp. 185 y 186.

235 Cfr. Ochoa Campos, Moisés, *La reforma municipal*, México, Porrúa, 1968, pp. 20-24.

nía bajo su responsabilidad las funciones más importantes que se asemejan a las que actualmente tiene el presidente municipal, existiendo otros funcionarios con sus labores perfectamente bien definidas.

Dentro del grupo del *calpulli* se significa de manera especial la ciudad o centro capital del imperio o confederación de tribus, que en el caso de los aztecas fue la gran Tenochtitlan, sobre la que Manuel M. Moreno manifestó:

La significación que la ciudad de Tenochtitlan tuvo para la vida cultural del pueblo azteca puede apreciarse si se considera que la ciudad era el *summum* de toda la organización social de los nahuas, quienes consideraban que el emplazamiento de las urbes debía ser escogido por la divinidad; la fundación de una ciudad siempre era un acto sagrado por virtud del cual, mediante fórmulas y ritos, se asociaba a los dioses al suelo donde se iba a erigir la ciudad cuyo centro ineludible, topográfico, político y cultural, era el templo, verdadero domicilio religioso del dios y de la tribu. El Estado azteca se identificó con la ciudad de Tenochtitlan, como el Estado romano se identificó en todas las épocas de su desenvolvimiento histórico con la ciudad de Roma. La ciudad era la única fuerza viva: nada sobre ella, sino los dioses; nada bajo ella, sino los extraños sometidos por la fuerza de las armas. Dotada de un poderoso impulso vital, la ciudad de México bien pronto adquirió las proporciones de una gran urbe mundial en torno de la cual, como metrópoli, gravitaba todo un mundo provinciano perteneciente a la cultura nahoa.²³⁶

Como una consecuencia natural de la conquista la organización municipal en México sufrió modificaciones, las que se hicieron sentir desde la fundación del primer ayuntamiento en la Nueva España, el día 22 de abril de 1519, denominada Villa Rica de la Vera Cruz por Hernán Cortés, quien había sido alcalde mayor de Santiago de Cuba y que además consideró que la fundación del ayuntamiento era un medio apropiado para legalizar sus aspiraciones de conquista y ganar así la partida al gobernador Velázquez, que había enviado a Pánfilo de Narváez para que lo destituyera. Al fundar Cortés una ciudad, el ayuntamiento tenía facultades para otorgarle nueva investidura, anulando toda injerencia del gobernador de Cuba.

Es de interés conocer el esquema de la historia municipal de México elaborado por Moisés Ochoa Campos y que de alguna manera nos ilustra sobre la evolución del municipio en nuestro país. Es el siguiente:

236 Citado por Ochoa Campos, *ibidem*, p. 37.

I. Hasta principios del siglo XVI, integración de la comunidad indígena.

II. 1509-1521, introducción del sistema municipal castellano, derivado del romano-visigótico, modificado hasta cierto punto durante la dominación árabe y robustecido en la reconquista con peculiaridades ventajosas.

III. Hasta el siglo XVII, organización colonial del municipio. Coexistencia de municipios indígenas y españoles.

IV. Siglo XVIII, surgimiento del municipio castizo, regido en parte por las prácticas y costumbres aquí nacidas, al grado de que el derecho indiano, con carácter supletorio, ganó muchas apelaciones ante las cortes españolas. Influencia de los criollos en el control de los ayuntamientos.

V. Fines del siglo XVIII y, alternativamente, a todo lo largo del siglo XIX, influencia francesa, concretada en las disposiciones del 23 de julio de 1813.

VI. Siglo XX. Influencia anglosajona, particularmente con la modalidad de las juntas federales de mejoras materiales, que ha introducido un nuevo concepto en la atención de las obras públicas municipales. Supervivencia estructural de las instituciones españolas o indígenas. Tipificación jurídica de la revolución a través de la Carta de 1917.²³⁷

El municipio en México se integra, como reflejo del país y de los estados, con cinco elementos fundamentales: población, territorio, gobierno, autonomía y relación de vecindad.

Población, como un conglomerado de individuos que, establecidos en asentamientos urbanos o rurales, de menor o mayor tamaño, expresan civilización en todas sus manifestaciones: educación, artes, cultura, artesanías, comercio, industria y otras, así como la división organizada del trabajo que constituye la riqueza más importante del municipio.

Territorio, como espacio físico determinado jurídicamente por límites geográficos para cada municipio, en el cual se dan las acciones y transformaciones originadas diariamente por la actividad de la población y el gobierno.

Gobierno, como administrador de los bienes y hacienda del municipio, integrado en el ayuntamiento electo por el voto popular. El ayuntamiento es el principal responsable de orientar y ordenar las acciones de la población y las suyas propias hacia un continuo y rítmico mejoramiento de la calidad de vida de los individuos.

Autonomía relativa, prerrogativas o facultades con que cuenta el gobierno municipal para atender los problemas comunales, en busca de su solución.

237 *Ibidem*, pp. 93 y 94.

Relación de vecindad, comunicación común, conflictos o necesidades inmediatas uniformes, unidad general de pensamiento, solidaridad, etcétera.

III. EL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA

En el capítulo donde nos referimos al artículo 115 constitucional, hicimos mención de la nueva redacción de tal disposición constitucional y emitimos algunas consideraciones personales al respecto. Es incuestionable que la existencia y funcionamiento de los municipios y sus órganos de gobierno, los ayuntamientos, es de suma trascendencia para la estructuración jurídica y política de nuestro país y que debe ocupar un lugar preponderante en los tratados de derecho constitucional estatal. Haremos algunas referencias por tal motivo.

La Constitución general de la república hace alusión y concede competencia sobre algunos asuntos al municipio. Las menciones las encontramos tanto en la parte dogmática como en la parte orgánica. De manera sucinta las tocaremos a continuación.

El artículo 30. de la carta fundamental establece, y por lo tanto acepta y autoriza, que la educación que imparten la federación, los estados y los municipios tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano; en la fracción de tal norma constitucional también se refiere a que el Congreso de la Unión expedirá las reglas para distribuir la función social educativa entre la federación, los estados y los municipios. Sin embargo, en la actualidad y en la práctica, sólo en uno o dos estados de la república los municipios tienen a su cargo algunas escuelas, motivada tal circunstancia por las penurias económicas de los municipios y por el proceso de centralización que en las últimas décadas ha seguido la educación; pero los municipios tienen la opción de participar en la impartición de la educación.

En el artículo 50. constitucional, al establecerse la obligatoriedad para el desempeño de los cargos concejiles, es obvio que se engloba el desempeño de los presidentes municipales, síndicos y regidores.

En el aspecto de las sanciones por el cometimiento de faltas leves, clasificadas como administrativas, la carta fundamental establece que la autoridad administrativa puede practicar visitas domiciliarias para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos de policía, lo que es una clara referencia a la policía municipal. El artículo 21 constitucional asigna competencia a la autoridad administrativa para la aplicación de sanciones

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

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

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

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

En el artículo 36 de la misma Constitución federal se establece como obligación de los ciudadanos mexicanos el inscribirse en el catastro de la municipalidad y manifestar sus propiedades, profesión o trabajo que desempeñe.

Además de la obligación de desempeñar los cargos concejiles del municipio, la carta fundamental obliga a los ciudadanos de la república a desempeñar las funciones electorales y de jurado que sea menester.

Hasta hace algunos años, los partidos políticos necesitaban registrarse como tales en las entidades federativas para quedar en opción de participar en las elecciones de gobernadores, diputados locales y de ayuntamientos, lo cual motivaba “trámites engorrosos y complicaciones burocráticas”, según el decir de algunos representantes de partidos políticos ante la Comisión Federal Electoral, ello dio origen a que en la reforma al artículo 41 de la Constitución general, como parte de la reforma política, quedaran facultados los partidos políticos nacionales para participar en las elecciones estatales y municipales, con el solo requisito de tener su registro como partido político nacional. No obstante, se conserva también la posibilidad de parti-

dos políticos estatales que, con su registro correspondiente pueden participar también en las elecciones estatales y municipales.

El artículo 73, fracción XXIX, de la Constitución federal determina que las legislaturas locales sean las que fijen el porcentaje correspondiente a los municipios en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica. Las participaciones sobre otros impuestos federales también son determinadas por la legislatura local, las que para tal efecto han seguido diferentes sistemas, algunos simples y sencillos como el de señalar un porcentaje a cada uno de los municipios de la entidad federativa del monto global de las participaciones que les corresponden, hasta algunos complicados como el de realizar la distribución con base en población, el número de instituciones educativas, el índice de desempleo, etcétera, de cada uno de los municipios.

Con posterioridad a las reformas al artículo 115 de la Constitución Federal la redacción para el 2003 es la siguiente:

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

I. Cada Municipio será 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 ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

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

Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por algunas de las causas graves 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 Consejos Municipales que concluirán los períodos respectivos; estos Consejos estarán integrados por el número de miembros que determine la Ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores.

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

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las Leyes en materia Municipal que deberán expedir las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la Administración Pública Municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana 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 período 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 e) 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 abastos.

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. Así mismo, cuando a juicio del Ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el Propio Municipio;

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

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

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedadmobiliaria, 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 alguna de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

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

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 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; e

i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

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

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

VII. La policía preventiva Municipal estará al mando del Presidente Municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquella acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

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

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

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

En el último párrafo del artículo 108 constitucional federal queda establecido que en las constituciones de los estados debe precisarse el carácter de los servidores públicos, para el efecto de sus respectivas responsa-

bilidades, en relación con quiénes desempeñan empleo, cargo o comisión en los municipios.

La fracción VIII del artículo 117 constitucional federal prohíbe a los ayuntamientos contraer obligaciones o empréstitos, con la salvedad de aquellos destinados a inversiones públicas productivas, pero siempre que se sujeten a los conceptos y montos que la Legislatura determine en la ley respectiva.

Teresita Rendón Huerta nos da su opinión en el siguiente sentido: “Interpretándolo a contrario, derivamos que los municipios sí pueden contraer obligaciones y empréstitos de acuerdo a la ley estatal, siempre y cuando con ello se busque la realización de inversiones públicas productivas”.²³⁸

Todas las constituciones locales de las entidades federativas incluyen un capítulo correspondiente a los municipios, fundamentalmente para reiterar lo establecido en el artículo 115 de la Constitución general de la república, incluir algunas otras escasas normas y especificar que el congreso local expedirá una ley que reglamente la integración, funciones y operatividad de los ayuntamientos.

IV. LEGISLACIÓN ESTATAL MUNICIPAL Y NORMAS EXPEDIDAS POR LOS AYUNTAMIENTOS

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

La estructura de la ley orgánica municipal, con sus diferentes denominaciones en las entidades federativas, comprende lo siguiente:

- 1) La mención de que cada municipio conservará su extensión y los límites asignados en la ley de división territorial del estado.
- 2) Los nombres de los municipios y de las cabeceras municipales respectivas.

²³⁸ Rendón Huerta Barrera, Teresita, *Derecho constitucional municipal*, México, Porrúa, 1985, p. 226.

- 3) Los requisitos y procedimientos para la supresión y creación de nuevos municipios, como atribución del Congreso del estado.
- 4) La mención del número de integrantes de los ayuntamientos, que puede ser variable, así como la de los funcionarios de los mismos.
- 5) La forma y tiempos para celebrar las sesiones de los cabildos.
- 6) La manera de instalar los ayuntamientos.
- 7) Las facultades y obligaciones de los miembros del ayuntamiento e inclusive también las de los más altos funcionarios municipales.
- 8) La obligatoriedad para que se expida el bando de policía y buen gobierno y en algunos casos hasta qué debe contener tal reglamentación.
- 9) Los servicios públicos municipales.
- 10) Lo relativo a las autoridades y respectivas facultades dentro de las circunscripciones en que en todo caso se divida el territorio del municipio.
- 11) Disposiciones generales.

De esta manera, la ley orgánica municipal contiene el conjunto de normas que sirven de apoyo legal específico para el funcionamiento de los ayuntamientos.

Otra ley estatal, de enorme trascendencia para los municipios es la ley de ingresos municipales, o ley de hacienda, que determina los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos que constituyen los ingresos de los ayuntamientos, así como las normas para cuantificarlos, para recaudarlos y los procedimientos para tramitar las inconformidades y oposiciones de los contribuyentes.

Los ayuntamientos están facultados para expedir determinadas normas reglamentarias cuyo cumplimiento incide en las materias y asuntos de su competencia. En primer término, debemos mencionar el reglamento interno que norme los procedimientos para las discusiones, para las votaciones, para las comisiones específicas que desempeñe cada uno de los integrantes de los ayuntamientos, para las licencias o permisos para dejar temporalmente el cargo, y en general cuestiones estrictamente internas del funcionamiento del ayuntamiento.

La reglamentación de mayor trascendencia que expide el cabildo es el denominado bando de policía y buen gobierno. Los bandos de policía y buen gobierno deben ser expedidos por cada uno de los ayuntamientos del país, aun cuando en la práctica son numerosos los ayuntamientos que

han omitido el cumplimiento de esta obligación. En algunos ayuntamientos se conservan los bandos de policía y buen gobierno de muchísimos años atrás y perduran todavía disposiciones especiales como éstas: “Se prohíbe que las personas transiten por las calles y banquetas de las poblaciones del municipio, llevando cargas voluminosas que constituyan estorbo o peligro para los transeúntes, salvo permiso especial”; “la persona que maltrate un animal, lo cargue con exceso o lo obligue a trabajar hallándose enfermo o impedido se hará acreedora a la multa que le imponga la presidencia municipal”; o “quedan terminantemente prohibido apagar el alumbrado público sin causa justificada”.

El bando de policía es la base legal para la imposición de sanciones administrativas, por lo que en los municipios donde no existe bando de policía y buen gobierno todas las multas y sanciones administrativas pueden reputarse como ilegales. Los bandos de policía y buen gobierno generalmente tratan sobre los siguientes temas:

- 1) Los requisitos para adquirir la vecindad del municipio.
- 2) Las obligaciones y derechos de los habitantes del municipio.
- 3) La reglamentación a que se sujeta la policía preventiva municipal, incluyendo a los bomberos.
- 4) Las bases para integrar la junta calificadora o juzgado administrativo y su funcionamiento.
- 5) Una relación específica de aquellas conductas y acciones que se consideren faltas administrativas en el municipio, tanto las que se estimen como faltas a la moral pública como las que causen perjuicio a la colectividad.
- 6) Lo relativo a la salubridad pública, al comercio e industria, agricultura y ganadería, mercados públicos, ornato y alumbrado público.
- 7) Disposiciones generales.

Juan Ugarte Cortez²³⁹ plantea un anteproyecto moderno de bando de policía y buen gobierno que incluye títulos referentes al territorio, nombre y escudo del municipio, a la población y al gobierno municipales, al desarrollo urbano y servicios públicos municipales, a la participación ciudadana, a la actividad de los particulares y a las infracciones, sanciones y recursos.

239 Cfr. Ugarte Cortez, Juan, *La reforma municipal*, México, Porrúa, 1985, pp. 8 y ss.

El capitulado de los títulos citados comprende disposiciones generales: de los fines del gobierno municipal; del territorio, nombre y escudo del municipio; de los vecinos, sus derechos y obligaciones; de los habitantes y visitantes o transeúntes; de las autoridades municipales; de la organización administrativa; de las autoridades auxiliares del ayuntamiento; de las sesiones de cabildo; de las atribuciones del municipio en materia de desarrollo urbano; de la determinación y creación de los servicios públicos municipales; de la organización y funcionamiento de los servicios públicos municipales; de los consejos de colaboración; de la comisión de planificación y desarrollo; de las instituciones que prestan un servicio social; de los estímulos y reconocimiento a la participación ciudadana; de las autorizaciones, licencias y permisos; del funcionamiento de los establecimientos abiertos al público; de las restricciones a la actividad de los particulares; de las infracciones; de las sanciones y de los recursos.

Es indispensable hacer la diferenciación de lo que es la ley orgánica municipal, la ley de ingresos municipales, el reglamento interior del ayuntamiento y el bando de policía y buen gobierno; los dos primeros son competencia del Congreso del estado y los últimos son competencia exclusiva de los ayuntamientos.

La dificultad estriba en la clarificación de los límites sobre el contenido de cada uno de los documentos mencionados, pero que, sin ninguna norma general, en la práctica se ha llegado a dilucidarlos.

También los ayuntamientos expiden una serie de reglamentos municipales que tienden a regular actividades de los particulares. Entre los reglamentos municipales podemos mencionar el de peluquerías y salones de belleza, el de los horarios del comercio y establecimientos de prestación de servicios, el de espectáculos públicos, el de mercados, el de rastro y muchos otros más.

Un gran número de los 2,377 municipios que existen en el país no cuenta con el bando de policía y buen gobierno, ni con los reglamentos municipales, lo que es realmente grave.

V. FUNCIONES DE LOS AYUNTAMIENTOS

Se ha significado en los últimos años el apoyo y la asesoría que ha prestado a los ayuntamientos del país el Centro Nacional de Desarrollo Municipal de la Secretaría de Gobernación.

Además de que los ayuntamientos se encargan del orden y la tranquilidad pública en el aspecto preventivo, lo cual es de enorme trascendencia para las poblaciones, sobre todo las de índole urbana en donde la delincuencia se incrementa constantemente, su ámbito de competencia está ocupado mayoritariamente por la prestación de los servicios municipales.

Sería conveniente, sin embargo, estimar que los municipios se han clasificado de diferente manera, aunque desde épocas remotas se ha utilizado la división entre municipios urbanos y municipios rurales, con características distintas unos y otros, en atención a las condiciones de los habitantes a los que sirven.

En la época actual, en México, de los 2,377 municipios del país sólo una parte reducida es considerada como municipio económicamente importante y claramente urbano. En un porcentaje considerable podemos localizar municipios que pudieran catalogarse con características tanto urbanas como rurales; y finalmente, los municipios estrictamente rurales, que son la mayoría de México.

Juan M. Vázquez, uno de los primeros tratadistas de derecho constitucional que hizo alusión directa y extensa a los municipios, nos menciona que ya en el siglo pasado las funciones de los municipios eran:

El cuidado y conservación de los lugares de dominio público; la recaudación y distribución de las rentas y contribuciones; la seguridad de las calles, mercados, plazas y caminos vecinales, la corrección de las faltas de policía y de los ataques directos a la moral; el aseo, las precauciones consiguientes a una epidemia, y, en fin, todo lo que corresponde a la higiene en sus diferentes campos. También son funciones comunes a los municipios urbanos y rurales: establecer y vigilar las escuelas de instrucción primaria que debe pagar de sus fondos, vigilar las escuelas que no paga de sus fondos, pedir el nombramiento de titulares de aquellos que lo necesiten y que no tengan persona que los pida, señalar día en que los ciudadanos hagan elección de alcaldes o jueces menores, o hacer la elección a los mismos.

Vigilar todos los lugares públicos, como escuelas, colegios, teatros, templos, hospitales, cuarteles, baños, tívoles, casinos, hoteles, mesones, fondas, estaciones de ferrocarril, empresas de diligencia y demás que estén al servicio público.

Esta vigilancia se reduce a guardar el orden, conservar la higiene, prevenir los delitos, evitar que se infrinjan las leyes establecidas y hacer que se cumplan las condiciones ofrecidas al público.

También debe estar a cargo de los municipios dichos el registro civil, los matrimonios civiles, la guardia nacional, la división local para las elec-

ciones, empadronamientos y listas electorales, la lista de insaculados para jurados en materia criminal, civil y de imprenta.²⁴⁰

En fecha anterior a 1982, la mayoría de los ayuntamientos no prestaban el servicio público de tránsito, el de agua potable y alcantarillado y otros que habían quedado a cargo de los gobiernos de los estados por diferentes razones particulares de cada entidad federativa, pero estimamos que básicamente por las carencias económicas.

A raíz de la última reforma al artículo 115 de la Constitución general de la república, los servicios públicos municipales quedan enmarcados con toda claridad en la ley fundamental del país y son los siguientes:

a) Agua potable y alcantarillado. La prestación del servicio de agua potable se efectúa por medio de una red de distribución que se surte de pozos o plantas potabilizadoras. Se lleva el agua potable a las diferentes colonias y lugares de las comunidades para consumo humano e industrial y para cubrir todas las necesidades que se tengan en relación con este elemento tan indispensable para la vida de las poblaciones. Por medio de medidores se establecen los consumos, así como las cantidades a pagar por los beneficiados. Los ingresos por este concepto son utilizados para el mantenimiento del sistema, para sufragar los gastos de energía eléctrica, de recursos humanos, los erogados con motivo del mantenimiento correctivo y demás gastos que hay necesidad de realizar.

La mayoría de las obras de agua potable se han construido en las últimas décadas a base de créditos y, en tanto se paga el empréstito que fue necesario utilizar para la construcción de la obra, el sistema se administra por juntas de agua potable; al terminar de pagar, de acuerdo con la nueva legislación, debe quedar a cargo del ayuntamiento respectivo.

El alcantarillado también es un servicio público que se presta para captar las aguas de la lluvia y los desechos de las casas habitación y negocios, depositándolos posteriormente, en la generalidad de los casos, en lagunas de oxidación. Tradicionalmente el alcantarillado siempre ha sido manejado administrativamente de manera similar al agua potable.

En virtud de que los sistemas de agua potable y alcantarillado tienen resultados financieros deficitarios, puesto que las tarifas para el pago del servicio público no son suficientes para que se recaude cuando menos las cantidades que es necesario erogar en su mantenimiento y operación, da

240 Vázquez, Juan M., *Curso de derecho público*, México, Tipográfica Literaria de F. Mata, Veracruz, 1879, pp. 184 y 185.

como resultado que, al determinarse por el artículo 115 constitucional la entrega de dichos servicios al municipio, se le haya causado problemas económicos de consideración.

b) Alumbrado público. El alumbrado público es también un servicio administrativo de gobierno municipal y se presta en estrecha relación con la Comisión Federal de Electricidad, que es la que proporciona la energía eléctrica, a cambio del pago respectivo. El ayuntamiento, generalmente con la colaboración de los vecinos, sufraga los gastos del tendido de las líneas eléctricas, y con posterioridad contrata el servicio de energía eléctrica con la Comisión Federal de Electricidad. El mantenimiento, tanto preventivo como correctivo, queda a cargo del municipio.

En la mayoría de los municipios del país se ha creado un derecho por alumbrado público, que tiene que ser pagado por los habitantes de las comunidades para ayudar a las autoridades municipales a pagar el consumo de energía eléctrica que es bastante elevado; pero no obstante el derecho aludido, una gran parte de los ayuntamientos del país tienen adeudos atrasados y cuantiosos, en comparación con los presupuestos que manejan, con la Comisión Federal de Electricidad.

c) Limpia. Es difícil encontrar una ciudad limpia en cualquier lugar del mundo. El servicio público municipal de limpia consiste en el barrido de las calles y de los lugares públicos, la recolección de basura y el tratamiento de los desechos en los lugares previamente establecidos para tal efecto. También para poder estar en posibilidad de sufragar los gastos que origina la prestación de servicio de limpia, en la mayoría de las leyes de ingresos municipales se incluye un derecho de limpia y, además, continuamente la autoridad municipal trata de orientar a la ciudadanía para que la responsabilidad del barrido de las banquetas y de las calles sea asumida por ésta, para que en todo caso el municipio sólo se encargue de la recolección y el barrido de los lugares públicos y el tratamiento de los “tiraderos”.

d) Mercados y centrales de abasto. Tradicionalmente ha correspondido a la autoridad municipal la construcción y administración de los mercados y las centrales de abasto, y actualmente se ha confirmado la asignación de tal responsabilidad. Teóricamente la administración de los mercados debe producir un superávit que venga a aliviar un tanto la situación económica de los municipios.

e) Panteones. Hasta hace algunos años la totalidad de los panteones correspondía a las autoridades municipales en cuanto a su operatividad y propiedad; la forma en que se administran consiste en vender lotes a los

particulares para que en ellos se sepulte a sus familiares y posteriormente se paguen algunas cuotas que son empleadas en la conservación de los panteones. En la época más reciente se ha generalizado la concesión de los panteones, por parte de los ayuntamientos, a particulares, y son manejados propiamente como fraccionamientos y han resultado grandes negocios. En la actualidad, entonces, se cuenta con panteones municipales y panteones particulares.

f) Rastro. Este servicio público municipal es prestado a la ciudadanía, mediante la construcción de la obra civil y el equipamiento requerido, para el efecto de que en dicho lugar se sacrifique el ganado y las aves para consumo humano, así como su posterior distribución a las carnicerías o centros de consumo. La razón de la prestación de este servicio reside esencialmente en garantizar condiciones aceptables de higiene y que los animales sacrificados estén sanos. El funcionamiento y las instalaciones de los rastros han ido mejorando con apoyo en las nuevas técnicas de inspección y de sacrificio de los animales y aves, actualmente existen especificaciones y requisitos que es necesario cumplir para que tales establecimientos puedan prestar un servicio adecuado.

Teresita Rendón Huerta nos señala las diferentes áreas con que debe contar un rastro en condiciones aceptables:

A. Área pública y administración:

- a) plaza de acceso,*
- b) estacionamiento público,*
- c) espera e información,*
- d) contabilidad,*
- e) oficina del administrador,*
- f) sala de juntas,*
- g) oficina médico-veterinaria.*

B. Recepción y registro:

- a) caseta de control,*
- b) báscula,*
- c) oficina de registro,*
- d) patio de maniobras.*

C. Área de corrales:

- a) corrales de observación,*
- b) corrales de dieta,*
- c) corrales de capilla,*
- d) sacrificio urgente,*

e) baños, bodegas.

D. Zona de trabajo o área de procesos:

- a) departamento de matanza,
- b) tratamiento,
- c) sanidad,
- d) otros servicios.²⁴¹

g) Calles. Calle es el área dominal que debe tener un nombre, número o cualquier otro indicador que permita su identificación y localización y que está destinada al tránsito urbano. La calle es parte de la vía pública y ésta es todo espacio de uso común, así como el conjunto de redes de infraestructura que, por su propia naturaleza, por el fin a que esté afecto o por disposición legal, sea destinado al libre tránsito y se utilice además, para dar acceso vehicular o peatonal, dar iluminación, asoleamiento o ventilación a construcciones y demás sitios públicos o privados. Este espacio está limitado por la superficie engendrada por la generatriz vertical, que implica el alineamiento oficial o lindero de la vía pública.

Las calles y demás partes de la vía pública, en cuanto a su régimen jurídico, son inembargables, imprescriptibles e inalienables y los particulares no pueden tener sobre las mismas derechos reales o posesorios.²⁴²

Para que un particular o Infonavit, o cualquier dependencia oficial, federal o estatal, pueda iniciar un fraccionamiento, necesita como requisito indispensable la autorización del ayuntamiento del municipio donde se proyecte ubicar. Al otorgar, en caso que proceda, el permiso para el fraccionamiento, el ayuntamiento debe señalar con precisión las especificaciones de la pavimentación, del embanquetado, del alumbrado público, redes de agua potable y alcantarillado, así como las áreas de comercios, escuelas y servicios públicos en general e incluso áreas de parques y jardines.

Después de construido el fraccionamiento el ayuntamiento debe cobrar un derecho de recepción del fraccionamiento, para el efecto de que quede bajo su responsabilidad la prestación de los servicios públicos en el área fraccionada y también supervisar directamente que se haya cumplido con las condiciones señaladas en la autorización para fraccionar.

h) *Parques y jardines.* Con el crecimiento de los núcleos poblacionales se ha hecho más evidente la insuficiencia de áreas verdes y de instalaciones y parques de recreo en las ciudades, por lo que es indispensable una

241 Rendón Huerta Barrera, *op. cit.*, p. 243.

242 *Ibidem*, p. 244.

mayor preocupación y cuidado de los ayuntamientos para aumentar los parques, jardines y lugares de recreo y de prácticas deportivas.

Queda a cargo del municipio el cuidado de las instalaciones y áreas de los parques, jardines, lugares de esparcimiento y recreo, así como de las instalaciones deportivas públicas municipales.

i) Seguridad pública. El orden, la tranquilidad y la prevención de delitos y de faltas administrativas está asignada a los ayuntamientos, los que la realizan por medio de campañas permanentes de orientación a la ciudadanía y utilizando la policía preventiva o municipal. Cuando un ciudadano comete una falta administrativa debe ser detenido y trasladado a la inspección general de policía, donde la junta calificadora decidirá la sanción a imponer, por lo que después de satisfecha podrá quedar en libertad. Aquí es donde tienen importancia trascendental la existencia del señalamiento de las faltas administrativas y contra la moral pública que debe contener el bando de policía y buen gobierno, por lo que se reitera entonces la necesidad insoslayable de que en todos los municipios del país se cuente con este conjunto de disposiciones municipales.

En México, la policía municipal o preventiva es sumamente limitada en número, capacitación de recursos humanos, elementos técnicos y armamento, debido a la imposibilidad financiera para integrar cuerpos policiales en mejores condiciones.

En las poblaciones de mayor importancia y como parte integrante de la prevención se incluye a un cuerpo de bomberos que tiene la encomienda de afrontar incendios, rescatar ahogados y prevenir y evitar explosiones.

j) Tránsito. El movimiento de vehículos y de peatones conlleva la necesidad de un servicio que se encargue de ordenar los movimientos y desplazamientos de ambos, proporcionando seguridad, comodidad y fluidez a las poblaciones. De esto se encargan los agentes de tránsito, auxiliados por los semáforos y en algunos casos con sistemas computarizados de vialidad.

k) Algunas leyes estatales y federales establecen otras funciones a desarrollar por los ayuntamientos.

Los recursos económicos para las actividades de los ayuntamientos son proporcionados por la ciudadanía, vía contribuciones municipales directas, que encontramos en las leyes de ingresos y de hacienda municipales, en algunos casos participaciones de contribuciones estatales, subsidios estatales, participaciones de contribuciones federales y algunos subsidios federales.

El desempeño de las funciones municipales requiere de un sistema administrativo y todos los del país lo tienen, acorde con sus posibilidades económicas. La mayoría de ellos elabora con gran dificultad los presupuestos que deben presentar a los congresos estatales así como las cuentas que deben rendir a dicho cuerpo legislativo.

Los municipios que cuentan con recursos económicos de consideración han modernizado su sistema administrativo, llegando inclusive al apoyo de la computarización; para la recaudación del impuesto predial, esto último es indispensable.

Agustín Montaño²⁴³ nos menciona las etapas que considera indispensables para la elaboración de los presupuestos: 1) estudio de programas, 2) revisión del presupuesto de egresos anterior, 3) preparación del presupuesto de egresos, 4) revisión del control presupuestal, 5) preparación del presupuesto de ingresos, 6) equilibrio presupuestal y 7) aprobación y ejecución.

VI. OTROS ÓRGANOS DE GOBIERNO MUNICIPALES

En términos generales y aunque no coinciden con sus denominaciones, en cada municipio del país, para el ejercicio de la autoridad, se divide el territorio en circunscripciones territoriales que constituyen el ámbito competencial de los organismos de gobierno municipal; se llaman juntas municipales y representan al ayuntamiento y al presidente municipal. Cada ámbito de competencia de una junta municipal se divide a su vez en superficies territoriales cuyos habitantes son coordinados y dirigidos por una jefatura de cuartel que encabeza un jefe. Y cada jefatura de cuartel es dividida en circunscripciones que son regidas por una jefatura de manzana, las que dependerán y deberán recibir instrucciones de su jefatura de cuartel relativa; las jefaturas de cuartel, a su vez, de la junta municipal que corresponda, y las juntas municipales del presidente municipal y del ayuntamiento respectivo. Las bases para la elección y el ejercicio de las funciones de estos cuerpos de autoridad se encuentran contenidos en la ley orgánica municipal.

243 Cfr. Montaño, Agustín, *Manual de administración municipal*, México, Trillas, 1978, p. 141.

VII. INTEGRACIÓN Y OPERATIVIDAD DE LOS AYUNTAMIENTOS

Para resumir la integración y las funciones de un ayuntamiento tipo hacemos uso de las siguientes definiciones y resumen de las atribuciones que por lo regular son comunes en todos los ayuntamientos.

El ayuntamiento es un órgano colegiado y deliberante, de elección popular, encargado de la administración del municipio y que se integra por un presidente municipal, uno o más síndicos y el número de regidores que establezca la ley orgánica municipal.

El presidente municipal es el miembro del ayuntamiento encargado de ejecutar los acuerdos del mismo y de realizar la administración del municipio, con base en los criterios y políticas establecidos por el ayuntamiento.

El síndico o síndicos son los integrantes del ayuntamiento encargados de vigilar los aspectos financieros del mismo y de representarlo jurídicamente; ocasionalmente realizan funciones de agentes del ministerio público en los municipios en donde no existen éstos.

Los regidores son los miembros del ayuntamiento encargados de vigilar los ramos de la administración municipal y la prestación de los servicios públicos.

Del análisis de diversas leyes orgánicas municipales vigentes en el país se desprenden las facultades y obligaciones del ayuntamiento que son más frecuentes y que no son comunes a todos los casos. Tales son:

- Expedir y publicar su reglamento interior y los de policía y buen gobierno y en general los reglamentos que requiera el ayuntamiento para el cumplimiento de sus fines, para la organización y funcionamiento de los servicios y establecimientos públicos municipales.
- Iniciar leyes y decretos ante las legislaturas locales en materia municipal.
- Dividir o modificar la división existente del territorio municipal para efectos administrativos.
- Convocar a elecciones de los miembros de los consejos de colaboración municipal.
- Nombrar las representaciones del ayuntamiento en las divisiones territoriales del municipio.
- Solicitar la expropiación de bienes por causa de utilidad pública.

- Nombrar al secretario del ayuntamiento y al tesorero municipal a propuesta del presidente municipal y removerlos por causa justificada.
- Formular anualmente la iniciativa de ley de ingresos, remitiéndola al Congreso para su aprobación.
- Formular anualmente el presupuesto de egresos.
- Administrar su hacienda en los términos de la ley y controlar a través del presidente y el síndico o regidor correspondiente la aplicación correcta del presupuesto de egresos.
- Resolver los recursos interpuestos en contra de los acuerdos dictados por el presidente municipal o por el propio ayuntamiento.
- Rendir al Congreso del estado la cuenta del gasto público del año anterior.
- Adquirir bienes en cualesquiera de las formas previstas por la ley.
- Acrecentar los bienes patrimoniales, los valores sociales y culturales, así como fomentar las actividades deportivas del municipio.
- Auxiliar a las autoridades sanitarias en la aplicación de las disposiciones relativas.
- Reglamentar y proporcionar los servicios públicos. Conceder licencias y permisos.
- Reglamentar los espectáculos públicos y vigilar que se desarrolleen conforme a las normas establecidas.
- Cuidar y mantener en buen estado las vías públicas. Formular la estadística municipal.
- Auxiliar en sus funciones a las autoridades federales y estatales cuando así lo soliciten.
- Proveer en la esfera administrativa todo lo necesario para la creación y sostenimiento de los servicios públicos municipales.
- Conceder licencia a sus miembros hasta por treinta días.
- Suspender a sus miembros en caso de proceso por responsabilidades provenientes de faltas o delitos oficiales.
- Planear y ordenar los asentamientos humanos.
- Celebrar convenios con las autoridades federales y estatales para la realización de obras o la prestación de servicios públicos.
- Rendir a la población un informe anual detallado sobre el estado que guardan los negocios municipales.

- Prevenir y combatir, en auxilio de las autoridades competentes, el alcoholismo, la prostitución, la adicción a las drogas y toda actividad que implique una conducta antisocial.
- Autorizar transferencias de partidas presupuestales.
- Vigilar que los manejadores de valores municipales caucionen su manejo.
- Crear los departamentos necesarios para el despacho de los negocios de orden administrativo y la atención de los servicios públicos.
- Cumplir y hacer cumplir las disposiciones legales en materia de elecciones, cultos y consejos de tutelas.
- Sancionar las infracciones a las leyes o reglamentos municipales vigentes.
- Cuidar del embellecimiento de los centros de población.
- Establecer y regular el funcionamiento de asilos, casas de cuna, guarderías infantiles, escuelas correccionales, y proveer lo conducente para su sostenimiento.
- Fomentar las actividades económicas en su municipio.
- Aceptar herencias, legados y donaciones que se hagan al municipio. Enviar al Congreso local para su estudio y aprobación los proyectos de contratación de empréstitos, que afecten los ingresos posteriores a su administración municipal.
- Designar la oficialidad y la gendarmería y empleados de ésta, excepto en los casos en que la cabecera municipal sea la capital del estado. Las demás que le encomienden las leyes y reglamentos vigentes.

Del análisis de las leyes orgánicas municipales se desprenden las facultades y obligaciones del presidente municipal que aquí presentamos y que varían según las leyes orgánicas de cada entidad federativa; son las siguientes:

- Ejecutar las determinaciones o acuerdos del ayuntamiento.
- Convocar y presidir las sesiones del ayuntamiento teniendo voz y voto para tomar parte en las discusiones, y voto de calidad solamente en caso de empate.
- Dirigir y vigilar el funcionamiento de los servicios públicos municipales y la aplicación de los reglamentos correspondientes.

- Convocar al ayuntamiento a sesiones extraordinarias, cuando asuntos urgentes lo motiven o lo soliciten por lo menos la cuarta parte de sus integrantes.
- Cuidar que los órganos administrativos municipales se integren y funcionen de acuerdo con la legislación vigente.
- Nombrar y remover a empleados y funcionarios cuya designación no sea privativa del ayuntamiento.
- Cumplir y hacer cumplir la ley orgánica municipal, los reglamentos y las resoluciones del ayuntamiento.
- Celebrar a nombre del ayuntamiento, y por acuerdo de éste, todos los actos y contratos necesarios para el despacho de los negocios administrativos y la atención de los servicios públicos municipales.
- Ordenar la publicación de las leyes, reglamentos y demás disposiciones de observancia general o concernientes al municipio, ya sean éstas federales, estatales o municipales.
- Inspeccionar las dependencias municipales para cerciorarse de su funcionamiento y disponer lo necesario para mejorar sus funciones. Calificar y sancionar a los infractores de reglamentos municipales.
- Informar al ayuntamiento, una vez al año, del estado que guardan los negocios municipales.
- Disponer de la fuerza pública para asegurar, cuando las circunstancias lo demanden, las garantías individuales, la conservación del orden y la tranquilidad públicas.
- Resolver sobre las peticiones de los particulares en materia de permisos, para el aprovechamiento de las vías públicas, los que, de concederse, tendrán siempre el carácter de temporales y revocables y nunca serán gratuitos.
- Proponer al ayuntamiento los nombramientos de secretario, tesorero y representantes en las divisiones del territorio municipal.
- Vigilar la recaudación en todas las ramas de la hacienda pública municipal y que la inversión de los fondos municipales se haga en estricto apego al presupuesto.
- Visitar los poblados del municipio por lo menos una vez al año.
- Solicitar autorización del ayuntamiento para ausentarse del municipio por más de quince días.
- Las demás que le otorguen las leyes y reglamentos vigentes.

Del análisis de las leyes orgánicas municipales se desprenden las facultades y obligaciones de los síndicos que más frecuentemente se presentan en dichas leyes y que no son comunes en todos los casos.

- La procuración, defensa y promoción de los intereses municipales.
- La representación jurídica del ayuntamiento en los litigios en que éste sea parte y en la gestión de los negocios de la hacienda municipal.
- La revisión y firma de los cortes de caja de la tesorería y la vigilancia de la aplicación del presupuesto.
- Asistir a las visitas de inspección que se hagan a la tesorería y hacer que se presente con oportunidad al Congreso local la cuenta pública.
- Legalizar la propiedad de los bienes municipales e intervenir en la formulación y actualización de los inventarios de bienes muebles e inmuebles del municipio, haciendo que se establezcan los registros administrativos necesarios para su control.
- Asistir a las sesiones del ayuntamiento y participar en las discusiones con voz y voto.
- Fungir como agentes del ministerio público en los casos en que en el municipio no exista éste, o como auxiliar de estas funciones en caso de que exista.
- Los demás que le otorguen las leyes y reglamentos vigentes.

Del análisis de las leyes orgánicas municipales se desprenden las facultades y obligaciones de los regidores que más frecuentemente se presentan sin ser comunes en todos los casos.

- Asistir puntualmente a las sesiones del ayuntamiento, participando en las discusiones con voz y voto.
- Desempeñar las comisiones que les encomienda el ayuntamiento, informando a éste de sus resultados.
- Proponer al ayuntamiento los acuerdos que deban dictarse para el mejoramiento de los servicios municipales cuya vigilancia les haya sido encomendada.
- Vigilar los ramos de la administración que les encomienda el ayuntamiento, informando periódicamente de sus gestiones.

- Suplir en sus faltas temporales al presidente municipal, en el orden de preferencia numérica en que hayan sido electos.
- Concurrir a las ceremonias cívicas y a los demás actos a que fueren citados por el presidente municipal.
- Los demás que les otorgue la ley y sus reglamentos.

En el capítulo correspondiente al Poder Legislativo estatal hicimos alusión a que la modificación última del artículo 115 de la Constitución general de la república establece la obligatoriedad para que se incluya el sistema de diputados de representación proporcional en las entidades federativas; tal disposición constitucional también preceptúa que en todos los municipios del país se introduzca el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos, para el efecto de que exista pluralidad en tales cuerpos municipales y se escuche y se tome en consideración las opiniones de las minorías políticas. Tal como se ha manifestado, las legislaciones estatales fueron modificadas para adecuarlas al nuevo contenido de la Constitución federal. En lo que se refiere al principio de representación proporcional para los ayuntamientos, Jorge Madrazo nos indica el resultado del análisis de las nuevas normas jurídicas relativas:

El ejercicio de revisión de la nueva normatividad de las entidades federativas muestra las siguientes características y tendencias:

- a)* En todos los casos, las constituciones locales fueron reformadas para incorporar el principio de que todos los ayuntamientos se complementarían con municipios o consejiles de representación proporcional.
- b)* Se mantuvo la decisión de que la representación proporcional sólo se aplicaría para la elección de los regidores.
- c)* Se definió que para los efectos de la elección se hiciera una distinción expresa entre los regidores de mayoría y los regidores de representación proporcional.
- d)* El número de regidores de representación proporcional se estableció de acuerdo con el número de regidores de mayoría, o bien conforme a la población municipal.²⁴⁴

244 Madrazo, Jorge, *La reforma municipal en la Constitución*, México, Porrúa, 1986, p. 113.