

# DE IURE

REVISTA JURIDICA



SEPTIEMBRE 2020

# **La Ley Orgánica del Municipio Libre en el Estado de Zacatecas (1946)**

DR. JUAN MANUEL RODRIGUEZ VALADEZ  
DR. AGUSTÍN AGUILERA MIRANDA

## **RESUMEN**

El marco jurídico del Municipio o de la administración pública municipal, integran el conjunto de normas jurídicas que regulan la administración pública de los ayuntamientos; universo normativo, cuya evolución, refleja los intereses, preferencias y formas de definir el bien público común.

El municipio es un sujeto del derecho, es una persona jurídica de orden público cuya actuación está determinada por las leyes. La legalidad de su actuación se limita a lo estrictamente permitido por las normas jurídicas, cumpliendo con lo señalado en la Constitución Federal, la local y diversas leyes, reglamentos, circulares, etcétera. Ordenamientos, que limitan el ámbito espacial, temporal y material de su actuación.

Igualmente, permite conocer la formación, organización, facultades y obligaciones de los funcionarios públicos, para poder verificar el cumplimiento de los objetivos del gobierno municipal.

Hasta la reforma al 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, le señaló al Municipio Libre, las funciones y servicios de su competencia en 1983; y en 1999, se ampliaron considerablemente las atribuciones municipales más allá de ser base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados, ahora es un nivel de gobierno que, entre otras:

- Cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa.
- Los municipios administrarán libremente su hacienda.
- Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y patrimonio propio.

**Palabras Clave:** Derecho Municipal, Cabildo, Constitución del estado, Territorio y gobierno.

## **ABSTRAC**

The legal framework of the Municipality or of the municipal public administration, make up the set of legal norms that regulate the public administration of the municipalities; normative

universe, whose evolution reflects the interests, preferences and ways of defining the common public good.

The municipality is a subject of law, it is a legal person of public order whose performance is determined by the laws. The legality of its action is limited to what is strictly allowed by legal regulations, complying with the provisions of the Federal Constitution, the local and various laws, regulations, circulars, etc. Regulations, which limit the spatial, temporal and material scope of their action.

Likewise, it allows knowing the formation, organization, powers and obligations of public officials, in order to verify compliance with the objectives of the municipal government.

Until the 115 reform of the Political Constitution of the United Mexican States, it indicated to the Free Municipality, the functions and services of its competence in 1983; and in 1999, municipal attributions were considerably expanded beyond being the basis of the territorial division and the political and administrative organization of the states, now it is a level of government that, among others:

- Each municipality will be governed by a council of direct popular election.
- The municipalities will freely administer their property.
- The municipalities will be invested with legal personality and their own assets.

**Keywords:** Municipal Law, Cabildo, State Constitution, Territory and government.

En términos del artículo 115 Constitucional, al Municipio se le reconoce personalidad jurídica propia. En este sentido y al ser la base de la organización política y administrativa de los Estados, el Municipio constituye una persona jurídica de Derecho Público, así que debe regularse, entre otras cosas, su organización administrativa, estableciendo la forma en que las autoridades municipales deberán conducirse durante su encargo. Estas disposiciones deben ser emitidas por los Congresos Estatales de acuerdo a las modalidades que cada uno adopte sobre la materia. Dichas disposiciones se establecen en las Leyes Orgánicas Municipales o de la Administración Municipal que cada Legislatura deberá emitir en acuerdo con lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por la Constitución del Estado de que se trate.

Asimismo, la potestad reglamentaria es la facultad que la Constitución general de la república en su artículo 115, fracción II, otorga a los ayuntamientos para crear normas jurídicas necesarias que permitan organizar la administración pública municipal, regular las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia, así como asegurar la participación ciudadana y vecinal.

Los elementos constitucionales del municipio mexicano se han basado en los antecedentes, definición inicial y reforma histórica del artículo 115, el cual ha consagrado:

- a) la libertad municipal como institución constitucional,
- b) la personalidad jurídica de los ayuntamientos,
- c) las bases para que las municipalidades se autogobiernen como instancias políticas, y
- d) la descentralización de funciones para conformar las competencias territoriales y administrativas municipales.

Al inicio de la vida nacional, el funcionamiento de los municipios, como herencia territorial-administrativa de la época colonial española, fue omitido del texto de la constitución federalista de 1824, dejándose su reorganización a cargo de las legislaturas locales.

El manejo que los congresos estatales dieron a las instancias municipales careció de un concepto jurídico original. En su lugar, fueron prescritos los requisitos, principalmente poblacionales, para regular la permanencia de los ayuntamientos, así como los mecanismos para el control político de los mismos. Estos últimos se basaron en una estructura de autoridades ejecutivas intermedias. Las interacciones entre prefectos o jefes políticos sobre las autoridades locales, mucho más frecuentes que las existentes entre los gobiernos federal y estatal, acotaron el desarrollo político y administrativo municipal durante todo el siglo XIX.

La libertad municipal surgió como premisa revolucionaria durante la organización del gobierno nacional provisional posterior al triunfo del Plan de Guadalupe sobre el huertismo. Se proyectó garantizar la libertad municipal como base de la división política de los estados y como principio y enseñanza de todas las prácticas democráticas.

Las pugnas entre Pancho Villa y Venustiano Carranza, postergaron la implementación jurídica de la libertad municipal. Para apuntalar la iniciativa municipalista, los instrumentos emergentes del gobierno carrancista fueron la adición al Plan de Guadalupe del 12 de diciembre de 1914 y, el 26 de diciembre inmediato, la reforma al artículo 109 de la constitución de 1857.

Más adelante, al promulgarse la constitución de 1917, el artículo 115 constitucional, muy similar al recién reformado 109 de la constitución de 1857, adicionó la libertad hacendaria y la personalidad jurídica del municipio libre, la primera con la salvedad de que las contribuciones municipales serían acordadas por las legislaturas estatales.

En relación a las bases del autogobierno municipal, el texto original del artículo 115 contempló la elección popular directa para la conformación de los ayuntamientos, mientras que las reformas posteriores han ajustado esa proposición primaria según las tendencias nacionales de la materia electoral.

La segunda reforma, del 29 de abril de 1933, estableció la no reelección inmediata para los miembros de los ayuntamientos.

La cuarta reforma, del 12 de febrero de 1947, instituyó el voto femenino sólo en las elecciones municipales, mismo que se universalizó con la reforma del 17 de octubre de 1953 (quinta reforma).

La séptima reforma, del 6 de diciembre de 1977, introdujo el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos en municipios con más de trescientos mil habitantes, principio que se extendió para todos los municipios con la novena reforma, del 17 de marzo de 1987.

La octava reforma, del 3 de febrero de 1983, previno la conformación de consejos municipales a cargo de las legislaturas locales, ante la eventual declaratoria de desaparición total o parcial de los ayuntamientos.

La décima reforma, del 23 de diciembre de 1999, previó la designación e integración de consejos municipales para terminar los periodos gubernamentales de ayuntamientos desaparecidos o renunciantes.

Así, el marco jurídico del municipio, se compone de una serie de leyes, reglamentos, minutas y bandos que delimitan el ejercicio del gobierno, y es la piedra angular que rige, orienta y da sentido a la gestión pública. La normatividad jurídica debe estar en observancia permanente y realizar las adiciones o reformas convenientes, para que sean efectivas en su aplicación, y satisfacción de la sociedad y el Estado de derecho.

Por ser una persona jurídica colectiva de Derecho Público, goza de ciertos atributos, que el Dr. Acosta Romero<sup>1</sup> señala y que son:

- » La existencia de un grupo de finalidades unitarias, permanentes y voluntad
- » Denominación
- » Objeto

---

<sup>1</sup> QUINTANA ROLDÁN, Carlos. *Derecho Municipal*. Editorial Porrúa. México, 1997. p. 20.

- » Elemento patrimonial
- » Régimen jurídico propio
- » Ámbito geográfico y domicilio
- » Órganos de representación y administración
- » Fines.

Uno de los elementos más importante de la autonomía municipal, consiste en la posibilidad de regular los asuntos o materias que tienen encomendados en régimen de exclusividad para estar en condiciones de aplicar políticas propias y someter dichos asuntos a su regulación. El reconocimiento de la autonomía municipal, sin la correspondiente potestad normativa no tiene sentido jurídico ya que, de lo contrario, el resto de entidades territoriales tendrían posibilidad de regular aspectos de relevancia local, lo que sería contradictorio con el texto constitucional.

La habilitación constitucional para dictar normas reglamentarias ha sido uno de los elementos fortalecidos con las reformas constitucionales de 1999, ya que, anteriormente, el artículo 115 Constitución Federal, establecía en el párrafo 2º de la fracción II que los Ayuntamientos tienen atribuida la facultad reglamentaria (*dictar reglamentos, circulares, bandos de policía, y demás disposiciones administrativas de observancia general*) de acuerdo con las bases normativas que expidan los Congresos estatales, hoy señala: **expedir**.

Mientras que, la facultad normativa municipal se encontraba limitada, según la Suprema Corte de Justicia de la Nación en tres vertientes, ya que:

*“Dichos órganos, en ejercicio de su facultad regulatoria, deben respetar ciertos imperativos, pues las referidas normas de carácter general:*

- 1) *No pueden estar en oposición a la Constitución General ni a las de los Estados, así como tampoco a las leyes federales o locales;*
- 2) *En todo caso, deben adecuarse a las bases normativas que emitan las Legislaturas de los Estados; y,*
- 3) *Deben versar sobre materias o servicios que le correspondan legal o constitucionalmente a los Municipios”<sup>2</sup>.*

---

<sup>2</sup> Novena época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. XV, enero, 2002, tesis: P./J. 132/2001, p. 1041.

Las reformas constitucionales de 1999, en este aspecto, matizaron el alcance de las leyes estatales en materia de bases de los Municipios, ya que, actualmente, se da una doble vertiente de la potestad normativa municipal. Por un lado los denominados “*reglamentos de desarrollo*”<sup>3</sup>, es decir, aquéllos reglamentos municipales que, según las disposiciones constitucionales, desarrollan o precisan la legislación estatal. Por el otro, existen los “*reglamentos municipales autónomos*”, es decir, normas reglamentarias que no requieren de una ley previa para su existencia jurídica, sino que, el Ayuntamiento tiene posibilidades de normar de forma autónoma algunos asuntos de relevancia estrictamente municipal y que, evidentemente, no recaen en el primer supuesto (ley estatal+reglamento de desarrollo).

En esta misma resolución (P./J.132/2005), el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha mencionado que “*los Municipios deben ser iguales en lo que es consustancial a todos –lo cual se logra con la emisión de las bases generales que emite la Legislatura del Estado-, pero que tienen el derecho, derivado de la Constitución federal de ser distintos en lo que es propio de cada uno de ellos, extremo que se consigue a través de la facultad normativa exclusiva que les confiere la citada fracción II*”.

El sistema federal,<sup>4</sup> elevado a rango constitucional en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reconoce autonomía a las entidades (estados) que lo han conformado<sup>5</sup>, en el artículo 41, que se traduce en la facultad para expedir su Constitución local, y dictar leyes que más les acomoden (*sin contravenir el Pacto expresado en la federal*). Los estados, tienen características propias y legislan destacando sus particularidades.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contempla al municipio como la base de la división política, administrativa y territorial de los estados. Entonces, dentro de sus obligaciones de hacer, **los Estados** están obligados a fraccionarse y organizarse en municipios.

La reglamentación municipal *norma los servicios públicos que por ley le competen; donde los gobernados conozcan las reglas de trato social, derechos y obligaciones que su gobierno vecinal les ha establecido. Dicha reglamentación, es fundamento jurídico que describe al gobierno municipal en sus concepciones políticas y filosóficas. Es una facultad de los ayuntamientos, que ha evolucionado al tenor de disposiciones constitucionales y diversas disposiciones que ha determinado la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la*

---

<sup>3</sup> El pleno de la Suprema Corte ha mencionado para este caso que «*reglamento tradicional de detalle de las normas, que funciona similarmente a los derivados de la fracción I del artículo 89 de la Constitución federal y de los expedidos por los Gobernadores de los Estados, en los cuales la extensión normativa y su capacidad de innovación está limitada, pues el principio de subordinación jerárquica exige que el reglamento esté precedido por una ley cuyas disposiciones desarrolle, complemente o pormenorice y en las que encuentre justificación y medida...*». Novena época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. XXII, octubre, 2005, tesis: P./J.132/2005, p.

<sup>4</sup> SANCHEZ DE LA BARQUERA Y ARROYO, Herminio. *Fundamentos, teoría e ideas políticas*. UNAM-IIIJ. Serie Ciencia Política, Núm. 1. México 2014.

<sup>5</sup> Como toda Constitución federal, la LF establece una división de competencias entre la federación y las provincias. En el caso de la LF, esta división se caracteriza por una fuerte centralización legislativa y una descentralización administrativa. Véase BOTHE, Michael *Federalismo y autonomía regional*. p. 83. Disponible en <file:///C:/Users/HD-MONSTER/Downloads/Dialnet-FederalismoYAutonomiaRegional-249715.pdf>

*materia*.<sup>6</sup> La reglamentación goza de una amplia tradición y consistencia jurídica, no en vano es una de las fuentes del derecho administrativo de nuestros gobiernos.<sup>7</sup>

Toda Ley Orgánica Municipal, de cualquier entidad federativa, señala los derechos y obligaciones de los vecinos de los diferentes municipios a los que les es aplicable alguna en particular; así como facultades y obligaciones de los ayuntamientos. Del mismo modo estas deben señalar las facultades de cada uno de los diferentes órganos que conforman a los diferentes ayuntamientos de las entidades federativas que les reconozcan obligatoriedad y la composición de los mismos. Regula la administración pública municipal centralizada y paramunicipal, y su operatividad. Todos ellos, elementos mínimos necesarios para el buen desempeño de la actuación de los ayuntamientos en las tareas de los municipios, contenido en el artículo 115 de nuestra Carta Magna.

Como toda ley debe ceñirse a lo estatuido por la Constitución Federal, pero al mismo tiempo que, por ser de orden local, deben seguir los lineamientos consagrados en la Constitución local de que se trate, pues de lo contrario dicha norma será inconstitucional o anticonstitucional, según sea el caso, por ir más allá de lo permitido por la Constitución o por estar en contra de lo señalado por la misma. De lo que deriva que la actuación de las autoridades municipales no sólo debe ser legal, es decir, que esté conforme a derecho, cumpliendo cabalmente con lo señalado en ley, reglamento, circular u otra disposición obligatoria para la autoridad, como sucede en los casos de existir alguna facultad reglada. Mientras que en otras debe fundar y motivar su actuar al estar en presencia de alguna facultad discrecional de la autoridad.

Cada entidad federativa tiene situaciones propias y diferentes a las demás. Lo mismo sucede entre los diferentes municipios, sin embargo, existen elementos genéricos que toda ley que trate un mismo objeto debe regular. Así para Máximo N. Gámiz<sup>8</sup> el contenido de cualquier Ley Orgánica Municipal es el que sigue:

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

---

<sup>6</sup> Un ejemplo lo constituye: 1001114. 142. Pleno. Novena Época. Apéndice 1917-septiembre 2011. Tomo I. Constitucional 1. **Distribución de Funciones entre las Entidades Políticas del Estado Mexicano** Primera Parte - SCJN Segunda Sección - Esfera estatal, Pág. 181.

<sup>7</sup> Véase **Facultad reglamentaria municipal sus límites**. 1001196. 224. Pleno. Novena Época. Apéndice 1917-septiembre 2011. Tomo I. Constitucional 1. Distribución de Funciones entre las Entidades Políticas del Estado Mexicano Primera Parte - SCJN Cuarta Sección - Esfera municipal, Pág. 287.

<sup>8</sup> GÁMIZ PARRAL, Máximo N. *Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas*. Editorial UNAM. México, 1990. p. 326

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

Ahora bien, ubicados en las primeras cuatro décadas después de 1900, es interesante cómo se reguló en Zacatecas a los municipios que lo integraban en aquel tiempo.

Esta Ley fue publicada en el Suplemento al 73 del Periódico Oficial, órgano del gobierno del Estado, un 11 de septiembre de 1946. Siendo gobernador del estado Leobardo Reynoso y mediante decreto número 160, que remitiera el H. Congreso del Estado. Se integró por 104 artículos más un transitorio.

La estructura fue:

### **Título Primero**

Capítulo Primero: *Autonomía de los Municipios. División Geográfica*

Capítulo Segundo: *De los habitantes y vecinos del Municipio*

Capítulo Tercero: *Gobierno y Organización Administrativa de los Municipios*

Capítulo Cuarto: *De las sesiones de las Asambleas y Juntas Municipales*

Capítulo Quinto: *Atribuciones y Deberes de las Asambleas Municipales*

Capítulo Sexto: *De los Deberes y Atribuciones de los Presidentes Municipales*

Capítulo Séptimo: *De las Atribuciones y Deberes de los Regidores*

Capítulo Octavo: *De las Comisiones*

Capítulo Noveno: *De las Juntas Municipales, sus Presidentes y Miembros*

Capítulo Décimo: *De los Síndicos*

Capítulo Decimoprimer: *De los Secretarios Municipales*

Capítulo Décimo Segundo: *De los Comisarios de Sección y de los Agentes Municipales*

Capítulo Décimo Tercero: *De las Excusas y Renuncias*

Capítulo Décimo Cuarto: *De la Protesta*

Capítulo Décimo Quinto: *Del Archivo General*

## **Título Segundo**

### **De la administración de Justicia Municipal**

Capítulo Único: *Responsabilidad de los Funcionarios y Empleados Municipales*

## **Título Tercero**

### **De la Hacienda Municipal**

Disposiciones generales

Transitorios

Desde el artículo 1º reconocía en el municipio como una institución “*independiente*” con personalidad jurídica y patrimonio propio.

El municipio sería administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, que duraría 3 años y de entre cuyos miembros se elegiría por mayoría absoluta (*cada año*) al Presidente Municipal (*pudiendo ser reelegido*).

El territorio del estado se conformaba (artículo 4º):

- 1). **Apozol,**
- 2). **Apulco,**
- 3). **Atolinga,**
- 4). **Bimbaletes** (con cabecera en Loreto),
- 5). **Calera, Concepción del Oro** (con su Congregación El Salvador),
- 6). **Chalchihuites,**
- 7). **El Plateado,**
- 8). **Fresnillo** (con sus Congregaciones Cañitas y General Enrique Estrada),
- 9). **García de las Cadena,**

- 10). **Guadalupe,**
- 11). **Huanusco,**
- 12). **Jalpa,**
- 13). **Jerez** (con su cabecera en Ciudad García Salinas),
- 14). **Jiménez del Téul,**
- 15). **José de la Isla,**
- 16). **Juan Aldama,**
- 17). **Juchipila,**
- 18). **La Blanca,**
- 19). **Luis Moya,**
- 20). **Mazapil,**
- 21). **Melchor Ocampo,**
- 22). **Mezquital del Oro,**
- 23). **Miguel Auza,**
- 24). **Momax,**
- 25). **Monte Escobedo,**
- 26). **Morelos,**
- 27). **Moyahua de Estrada,**
- 28). **Nieves,**
- 29). **Nochistlán,**
- 30). **Noria de Ángeles,**
- 31). **Ojocaliente,**
- 32). **Pánuco,**
- 33). **Pinos,**
- 34). **Riogrande,**
- 35). **Saín Alto,**
- 36). **Sánchez Román,**
- 37). **San Pedro Piedra Gorda,**
- 38). **Sombrerete,**
- 39). **Susticacán,**
- 40). **Tabasco,**
- 41). **Tepechitlán,**
- 42). **Tepetongo,**
- 43). **Téul de González Ortega** (con su Congregación Ignacio Allende),
- 44). **Valparaíso,**
- 45). **Vetagrande,**
- 46). **Villa de Cos,**
- 47). **Villa García,**
- 48). **Villa González Ortega,**
- 49). **Villa Hidalgo,**
- 50). **Villanueva y**

## 51). **Zacatecas.**

Señalaba que serían habitantes del municipio, quienes residieran en su territorio y no hayan adquirido la vecindad.

La vecindad en el Municipio se adquiere por un año de residencia y no se perderá por el desempeño de un cargo público.

Las obligaciones de los habitantes:

I). Respetar y obedecer a las instituciones, leyes, reglamentos, órdenes y disposiciones de las autoridades legítimas del país;

II). Contribuir para los gastos públicos;

II). prestar auxilio a las autoridades cuando se lo requieran.

Además, tendrían los vecinos la obligación de inscribirse en el padrón municipal, manifestando su nombre, nacionalidad, edad, estado civil, profesión, y en caso contrario, se les impondría una sanción de 50 a 5000 pesos y/o arresto hasta por 15 días.

En materia de *Gobierno y Organización Administrativa de los Municipios*, señalaba esta Ley, que el objeto único de éstos era procurar la seguridad, bienestar y progreso de sus habitantes. El régimen de su gobierno sería preponderantemente administrativo, y los funcionarios encargados de la gestión comunal serían personalmente responsables de su encargo por los delitos comunes u oficiales en que incurrieran.

Toda población con más de 5,000 habitantes, podría erigirse en Municipalidad, si la mayoría de vecinos así lo pidiera al Congreso, teniendo recursos para la manutención de su administración y de su vida autónoma.

Si no excediere de 5,000 y tuviere más de 2,000 podría constituirse en Congregación.

Los intereses y negocios comunales en los municipios, estarían a cargo de Asambleas deliberantes (*Ayuntamientos o cabildos*) con autoridad y competencia propias, electos por planillas e integradas por un Regidor por cada 2,000 habitantes en municipios que no excedan de 10,000; si fuere mayor de diez mil, se aumentará un regidor por cada 5,000 mil habitantes, sin que en ningún caso el número total de regidores puedan ser mayores a 10 o menores a 5.

Las Congregaciones se integrarían de tres regidores, que durarían en su cargo tres años.

En las Asambleas Municipales (*Ayuntamientos*) tendrán adscrito un Síndico letrado o suficientemente versado en la Ciencia del Derecho, que será el representante legal del Municipio.

Igualmente habría un Procurador Municipal, adscrito a cada uno de los juzgados municipales, que desempeñará la función del Ministerio Público.

Los Regidores titulares, tendrán un suplente para suplir sus faltas temporales o absolutas.

En los Municipios y Congregaciones, habrá tantos Jueces Municipales como anualmente se soporte en sus presupuestos; durarían en su cargo tres años.

No podrían ser Jueces Municipales: los ministros de culto religioso, activo o retirado; funcionarios de la federación, del estado o municipios, sino se separan del cargo 30 días antes de la elección; los militares en activo y los ciudadanos que tuvieran mando de fuerza urbana o rural; el padre en concurrencia del hijo, etcétera y; los sujetos a proceso penal.

Señala también, en el numeral 19, que los cargos de Presidente, Síndico y Regidores de los Ayuntamientos sólo son renunciables por causas justificadas ante la misma corporación. Asimismo, señalaba el principio de la no reelección inmediata.

Las faltas temporales o absolutas del Presidente Municipal, se suplirán por el Regidor que la Asamblea Municipal (Ayuntamiento) designe por escrutinio secreto.

De las sesiones de las Asambleas y Juntas Municipales señalaba, la obligación de hacerlo una vez por semana, sin perjuicio de las sesiones extraordinarias, y serían secretas por el voto del 75% de los Regidores. El quórum sería de las dos terceras partes, y los acuerdos para ser válidos, por mayoría simple de presentes.

La asistencia sería obligatoria, y en caso de falta injustificada en caso de ser la primera vez, se sancionaría con un apercibimiento; la segunda con multa de CINCO a CIEN PESOS, y la tercera, con consignación ante el Congreso del Estado.

Ningún miembro de las Asambleas y Juntas Municipales podrán separarse del Municipio o Congregación sin licencia del Presidente respectivo, hasta por un mes cada año, previa justificación; por mayor tiempo se debería solicitar a la Corporación y no podría otorgarse simultáneamente a la tercera parte de sus miembros.

Las Asambleas y Juntas serían competentes para calificar las causas y motivos de las faltas de concurrencia de sus integrantes.

Las sesiones las debería conducir el Presidente Municipal, así como el orden del día, los debates, votaciones y los haría consignar para que el Secretario los asiente fielmente en el Acta.

En caso de ausencia se llamará al suplente; si fuere la falta absoluta, se haría nueva elección.

Los regidores tendrán derecho a voz y voto; el PRESIDENTE SÓLO TENDRÍA VOZ INFORMATIVA, EXCEPTO EN CASO DE EMPATE, TENDRÍA VOTO DE CALIDAD.

En caso de que algún miembro del Cabildo tuviese interés personal en un caso, lo haría saber ante de iniciar el debate del mismo, separándose mientras se resuelve el asunto.

Cada municipio debía oportunamente reglamentar las sesiones y tipos de votaciones.

En cuanto a las *Atribuciones y Deberes de las Asambleas Municipales*, enfáticamente y sintéticamente señala el artículo 29:

- I). Designar Presidente Municipal en casos de falta absoluta o temporal;
- II). Aprobar y modificar el presupuesto de egresos;
- III). Revisar y aprobar la cuenta pormenorizada y documentarla;
- IV). Remitir anualmente al Congreso del Estado el Presupuesto de Ingresos y Egresos;
- V). Administrar capitales y bienes propios;
- VI). Acordar empréstitos;
- VII). Nombrar empleados de la administración municipal, que no dependan directamente del Presidente Municipal;
- VIII). Proponer a la Dirección de Educación Pública del Estado, las vacantes en las escuelas de su jurisdicción;
- IX). Nombrar Tesorero Municipal;
- (...)

XII). Expedir los Reglamentos de: salubridad pública; orden; buenas costumbres; beneficencia; policía urbana y rural; vías rurales de comunicación; bienes mostrencos; fierros de herrar; diversiones públicas y demás de su competencia;

(...)

XVII). Aprobar de manera previa los contratos que celebre el Presidente Municipal, sin lo cual no serían válidos;

XVIII). Vigilar el ramo de agua potable;

XIX). Evitar el alza inmoderada en el precio de los artículos de primera necesidad;

(...)

XXV). Iniciar leyes ante el Congreso del Estado que demanden la buena administración comunal;

XXVI). Cuidar la conveniente nomenclatura de calles, plazas y jardines públicos; así como la numeración ordenada de las fincas;

(...)

XXXII). Las demás que les designen las leyes.

Los municipios en materia de instrucción y educación, según artículo 30, las facultades de inspección, vigilancia y fomento que les atribuyan las leyes relativas y esta ley orgánica.

Una ley especial regulará lo referente a la materia fiscal y hacendaria de los municipios.

En cuanto a los *Deberes y Atribuciones de los Presidentes Municipales*, como jefes de la administración civil en cada municipio:

I). Ejecutar las resoluciones de las Asambleas Municipales (Ayuntamiento o Cabildo); y

II). Jefe inmediato de las policías urbana y rural.

El Gobernador del Estado tendrá a su cargo la fuerza pública municipal en donde resida, o en los lugares donde se encuentre transitoriamente.

Esta Ley reconoce en XL fracciones como deberes del Presidente Municipal (en el artículo 37), las más significativas:

I). Publicar leyes, reglamentos y demás disposiciones;

(...)

III). Nombrar y remover justificadamente a los empleados de la policía urbana y de la seguridad rural;

(...)

VI). Auxiliar a la autoridad judicial;

(...)

VIII). Perseguir la vagancia, la mendicidad habitual y la toxicomanía;

(...)

X). Realizar frecuentes visitas a escuelas, hospitales, casas de beneficencia, cárceles y demás;

XI). Realizar con exactitud el padrón de los habitantes del municipio; dividido en cuarteles y manzanas;

(...)

XIV). Formar y llevar con toda exactitud la estadística general del municipio;

(...)

XX). Velar por la conservación de las servidumbres públicas, señales que marcan los límites de su demarcación con las demás del Estado;

(...)

XXVIII). Visar todas las órdenes de pago que se expidan para la Oficina Recaudadora;

(...)

XXXIV). Dar cuenta a las Asambleas o Juntas Municipales de: Seguridad de los Pueblos; Policía Urbana y Salubridad; Cárceles; Educación Pública; Mejoras Materiales; Movimiento de la Secretaría; Estado Civil de las Personas; Registro Público de la Propiedad y Comercio y, Agricultura;

(...)

XXXVII). Estrecha vigilancia a las casas de asignación; y

(...)

XL). (...)

Los Ayuntamientos y/o Presidentes Municipales tendrán la facultad de imponer las siguientes medidas disciplinarias (artículo 38):

- I).       Apercibimiento
- II).       Repreñión Privada
- III).      Repreñión Pública con nota especial en los expedientes,
- IV).      Multa que no exceda de 50 pesos.
- V).       Arresto que no exceda de quince días.

De las *De las Atribuciones y Deberes de los Regidores*, serían:

- I).       Asistir con puntualidad a las sesiones;
- II).       Dictaminar e informar a las Juntas Municipales de los negocios que se les sometan;
- III).      Resolver a mayoría de votos los asuntos sometidos a su consideración;
- IV).      Iniciar ante el Ayuntamiento todo lo que redunde en beneficio del municipio;
- V).       Concurrir a los actos oficiales que fueren citados.

Respecto al Capítulo Octavo, *De las Comisiones*, el numeral 42 señala de IX Comisiones Permanentes, a saber:

- I). Educación Pública
- II). Justicia
- III). Hacienda y Revisión de Cuentas
- IV). Seguridad Pública
- V). Asistencia Pública
- VI). Ornato y Mejoras Materiales
- VII). Aguas y Mercados
- VIII). Vigilancia de establecimientos de hospedaje
- IX). Tolerancia y Sanidad

También podía haber Comisiones Especiales. Todas estas Comisiones, tendrían las más amplias facultades de inspección y vigilancia.

Referente al Capítulo Noveno: *De las Juntas Municipales, sus Presidentes y Miembros*, señala que estas tienen en las Juntas Municipales (Ayuntamientos) como autoridad superior en las Congregaciones; y tienen las obligaciones siguientes:

- I). Solicitar al Ayuntamiento determine los impuestos necesarios para cubrir los gastos de la Congregación;
- II). Remitir al Ayuntamiento, la Cuenta Anual de Gastos; y
- III). Recabar la aprobación del Ayuntamiento de su Municipio respecto de los acuerdos que dicte.

Los Presidentes de las Juntas Municipales desempeñarán la doble función de órganos ejecutores de las resoluciones de éstas y de auxiliares del Presidente Municipal de la demarcación general. Los miembros de las Juntas Congregacionales tendrán las mismas facultades que los Regidores en los Ayuntamientos.

Referente al Capítulo Noveno, *De los Síndicos*, señalaba como facultad específica la de ser el representante legal del Municipio; integraría siempre la Comisión de Hacienda y revisaría las cuentas.

Relativo al Capítulo Decimoprimer: *De los Secretarios Municipales*, señalaba que en cada municipio contarían con un Secretario Letrado o persona versada en el oficio a juicio del Ayuntamiento; sus atribuciones eran:

- I). Abrir la correspondencia y dar cuenta de ello a la Asamblea (*Ayuntamiento*);
- II). Dar cuenta de todos los negocios a resolución del Ayuntamiento;

III). Redactar en forma precisa y clara los acuerdos que dicte la Asamblea;

IV). Distribuir diariamente el trabajo entre los empleados de la Secretaría;

V). Revisar y dar seguimiento a los Acuerdos;

VI). Distribuir en secciones numeradas los diferentes ramos de la administración comunal;

VII). Informar por escrito, cuando así se le requiriera;

VIII). Llevar los libros de: Entrada y salida de negocios; Correspondencia y telegramas; Minutario de Oficios y circulares; Actas de las sesiones; Conocimientos; Registro de bienes mostrencos y acatas de remate, entre otros más.

El capítulo Décimo Segundo: *De los Comisarios de Sección y de los Agentes Municipales*, señala esta Ley Orgánica, que por cada quinientos habitantes se dividiría en secciones el territorio municipal; los barrios aunque no tuviesen dicha población serían una sección.

En cada sección se nombraría un Comisario, que tendrían el carácter de auxiliares de la administración municipal, además:

I). Dar aviso inmediato de toda alteración al orden público;

II). Remitir al Presidente Municipal el padrón de los habitantes de su demarcación;

III). Certificar de manera gratuita la insolvencia en caso de inhumaciones;

IV). Cuidar la inscripción de nacimientos;

V). Procurar el establecimiento de escuelas;

VI). Vigilar que los niños vayan a la escuela;

VII). Aprender a los criminales;

## VIII). Impartir de manera gratuita la vacunación

El Capítulo Décimo Tercero: *De las Excusas y Renuncias*, se señala que tendrían motivo legal los Presidentes, Síndico y Regidores:

- I). Los mayores de 60 años de edad;
- II). Los que hubiesen tenido un cargo concejil;
- III). Los que tengan incapacidad física o intelectual;
- IV). Cambio de residencia; y
- V). Ser electo en otro cargo con pago de salario.

La injustificada resistencia a desempeñar un cargo público municipal se sancionaría con una multa de cinco a doscientos pesos o 15 días de arresto.

En el Capítulo Décimo Cuarto: *De la Protesta*, señalaba que ningún funcionario podría entrar a su cargo sin la previa protesta. Los regidores de reciente elección lo harían frente a los salientes y, el Presidente Municipal, ante la nueva asamblea.

En materia del Capítulo Décimo Quinto: *Del Archivo General*, estipulaba que en cada Municipio habría un archivo donde se guardarán los documentos públicos, para lo cual se nombraría a un archivista, que tendría bajo su más estricta responsabilidad toda la documentación y archivos públicos.

El **Título Segundo: De la administración de Justicia Municipal**; Capítulo Único: *Responsabilidad de los Funcionarios y Empleados Municipales*, determina que la administración de justicia en los Municipios y Congregaciones estaría encomendada a los Jueces Municipales, que tendrían un escribiente primero (secretario), un escribiente segundo notificador y un Comisario ejecutor.

El **Título Tercero: De la Hacienda Municipal**, define que tiene por objeto suministrar los fondos y recursos necesarios para el sostenimiento municipal. Forman su hacienda:

- I), Bienes muebles e inmuebles;
- II). Las rentas propias;
- III). El producto de los impuestos;
- IV). Las participaciones federal y estatal; y
- V). Los ingresos extraordinarios.

Los municipios tendrían facultad económico-coactiva para hacer valer los créditos fiscales.

En las Congregaciones habría una Subtesorería para la recaudación y distribución de los impuestos y rentas comunales.

En las *Disposiciones Generales*, se precisa que sólo el Congreso podrá crear nuevos municipios o suprimir los ya existentes; asimismo, el cambio de cabecera municipal. Los problemas por límites territoriales entre municipios, se arreglarán por ellos mismos, sólo en caso de no llegar a un acuerdo, acudirán al Poder Legislativo. Los acuerdos por límites territoriales entre municipios deberán ser validados por el Congreso local.

## Conclusiones

**PRIMERA.** Es evidente que los marcos teóricos del municipalismo, han pasado del contraste visionario del derecho, garantía social inherente o acto legislativo formal, hasta la amplia gama de los enfoques de la administración pública: *política social, gobernanza, urbanismo, rendición de cuentas, gobierno electrónico, seguridad pública, programas para grupos específicos, agenda internacional, medio ambiente y hacienda pública*. Lo anterior indica que los mexicanos somos reproductores de los marcos que fundamentan esquemas municipalistas consolidados: *la tradición jurídica española y la pluralidad intelectual de los Estados Unidos de América*. Desarrollamos conocimiento en ambas vertientes, sin embargo, no logramos incidir en las legislaciones o en las administraciones municipales. En la práctica, un simple positivismo se impone sin la oposición efectiva de los municipalistas.

**SEGUNDA.** Desde 1917 a la fecha, la mayoría de los estudios jurídicos se han centrado en un rediseño ideológico de la Constitución federal, que insiste en sólo cuatro aspectos: *autonomía, personalidad jurídica, elección de autoridades y descentralización de funciones*. Son realmente muy pocos los juristas y trabajos de investigación sobre la legislación municipal por estados. No son objeto de estudio de los académicos del derecho.

**TERCERA.** La riqueza de diagnósticos municipales, desde 1921 a la fecha, han sido constantes en proponer el cambio sobre ejes torales de la vida municipal: *procesos urbanos, desarrollo económico y organización social*. Sin embargo, ha faltado la vinculación suficiente para que el grupo de municipalistas respectivo pase de la propuesta a ser protagonista de la implementación y lo plasme en sendas normas jurídicas.

**CUARTA.** Los programas gubernamentales para el desarrollo municipal no han conservado una secuencia incremental de aplicación, más bien, han reflejado los vaivenes sexenales. En la etapa reciente, el programa federal tiende a promover la burocratización municipal y lo ha convertido en su sucursal. En general, el municipalismo de la 4ª Transformación, aún está en prensa.

**QUINTA.** La Ley Orgánica del Municipio Libre, objeto de este trabajo, refleja los intereses y tiempos políticos en que fue hecha; la primera de la época revolucionaria en el

Estado fue de 1919, que otorgaba amplias atribuciones en materia laboral (Juntas Municipales de Conciliación); en materia Agraria (elaborar los censos para el reparto agrario); en el ámbito educativo (fiscalizar la conducta ética de los docentes y velar porque los padres o tutores mandaran sus hijos a las escuelas); los integrantes estaban numerados.

En esta de 1946, llama de sobre manera, que el Presidente Municipal era electo por los regidores (cada año), lo cual generaba simetría política y administrativa de los integrantes del Ayuntamiento.

**SEXTA.** El territorio zacatecano se integraba en 51 municipios; habría un Procurador Municipal, adscrito a cada uno de los juzgados municipales, que desempeñará la función del Ministerio Público. Por cada quinientos habitantes se dividiría en secciones el territorio municipal; los barrios aunque no tuviesen dicha población serían una sección. En cada sección se nombraría un Comisario, que tendrían el carácter de auxiliares de la administración municipal. En el Título *De la administración de Justicia Municipal*; Capítulo Único: *Responsabilidad de los Funcionarios y Empleados Municipales*, determinaba que la administración de justicia en los Municipios y Congregaciones estaría encomendada a los Jueces Municipales, que tendrían un escribiente primero (secretario), un escribiente segundo notificador y un Comisario ejecutor.