

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

---

---

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

**INAPLICABILIDAD DEL BANDO MUNICIPAL DE  
POLICÍA Y BUEN GOBIERNO DEL MUNICIPIO DE  
VALLE DE CHALCO SOLIDARIDAD, ESTADO DE  
MÉXICO**

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

**L I C E N C I A D O E N D E R E C H O**

**P R E S E N T A:**

**MARÍA DEL CARMEN HERNÁNDEZ ORTUÑO**

ASESORES DE TESIS: LIC. RAFAEL MARTÍNEZ MORALES  
LIC. VICTOR MANUEL DÁVILA BARRAZA  
LIC. PEDRO NOGUERON CONSUEGRA

**MÉXICO**

**2006**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

## AGRADECIMIENTOS

**A Dios**, por permitirme llegar hasta este momento y disfrutar de la vida, esperando que no sea la culminación del éxito.

**A mi Padre**, Onofre Hernández Hernández, por ser partícipe de que ahora esté viva y quien cuyos ejemplos de esfuerzo, me ha mostrado el camino, a pesar de que en algunas veces no estemos de acuerdo, y finalmente él siempre tenga la razón. Por sus consejos, tolerancia, reclamos e inquietudes incesantes que me permiten hoy concluir una etapa más, pero sobre todo, por tu apoyo, esfuerzo y sacrificio que has realizado para lograr de mi lo que ahora soy.

**A mi Madre**, Blanca Rosa Ortuño Pineda, ser primordial, a quien al igual que a mi padre, le doy las gracias por darme la vida, por sus consejos, sus desvelos, enojos, sus preocupaciones, y desde luego, su invaluable apoyo para forjarme mejor como mujer y como profesionista. Tenerte me llena de orgullo, tu apoyo me ayuda a lograr mis sueños, es por ello que hoy te doy el más infinito agradecimiento.

**A mi hermana**, María de Jesús A. Hernández Ortuño, esperando que también mi Universidad, como la llamo, le de cobijo y éxito porque así lo desea y es para mi un enorme orgullo.

**A mi hermano**, Gilberto Hernández Ortuño, esperando que algún día desee darse así mismo y a su familia mejores oportunidades y con ello alcanzar

no solo un éxito, sino muchos. Pero sobre todo, por darme con su actitud la oportunidad de ser mejor.

**A mi Cuñada**, Laura Martínez González, por su apoyo y sinceros consejos, por compartir conmigo de sus mejores y peores momentos, y algo más maravilloso, dos preciosos sobrinos: Alan Jeciel y Dafne Esmeralda, a quienes sólo basta mirar sus ojos y caritas para llenarme de alegría. Y a la que deseo se cumplan sus metas mas deseadas en la vida.

**A mi País**, por la oportunidad que me otorgó de educarme, por encima de todas las carencias existentes, y a quien espero servir fielmente, sin inclinaciones.

**A mi queridísima Universidad Nacional Autónoma de México**, la cual, desde el momento de presentarme ante ella, trajo a mi ser ilusiones y esperanzas de éxito, me cobijó en sus aulas y en ella se me dotó de los mejores conocimientos y elementos suficientes para hoy presentarme en la vida y obtener mi Título Universitario.

**Al Licenciado Pedro Noguera Consuegra**, Director del Seminario de Derecho Administrativo, con admiración y respeto, por su confianza en mi depositada, sus sabios consejos y opiniones, y en general, por su gran apoyo para la conclusión de este proyecto.

**Al Licenciado Rafael Martínez Morales**, con especial y sincero agradecimiento en la colaboración de esta Tesis con su asesoramiento.

**Al Licenciado Victor Manuel Dávila Barraza**, al que agradezco su amable disponibilidad para el desarrollo del presente trabajo y sus muy apreciables opiniones.

**A todos los amigos** que encontré en lo largo de este proceso, a quienes respeto y admiro porque compartieron de mi vida buenos y malos momentos.

**A aquellas personas que en algún momento de mi existencia estuvieron a mi lado y ahora ya no están**, pero que compartieron consejos, experiencias y me apoyaron, y de los que sólo esto es una muestra de mi infinito agradecimiento.

**Y muy en especial:**

**A Luis Alberto Paredes Xochihua**, por la enorme dicha que me das y por el invaluable tesoro en que me conviertes cuando estas a mi lado, ya que nunca te busqué, ni pensé encontrarte, pero que admiro tu tolerancia incondicional y deseos de compartir conmigo tu vida a pesar de todas las adversidades, por convivir con alguien tan difícil como yo, por tu amor, apoyo y protección, mil gracias.

**INAPLICABILIDAD DEL BANDO MUNICIPAL DE POLICÍA Y BUEN  
GOBIERNO DEL MUNICIPIO DE VALLE DE CHALCO SOLIDARIDAD,  
ESTADO DE MÉXICO**

**Í N D I C E**

Introducción..... I

**CAPÍTULO I**

**ANTECEDENTES**

1.1 Del Municipio en los Estados Unidos Mexicanos ..... 1

1.2 De los bandos municipales..... 52

**CAPÍTULO II**

**EL MUNICIPIO DE VALLE DE CHALCO SOLIDARIDAD  
ESTADO DE MÉXICO**

2.1 Creación ..... 60

2.2 Cometidos ..... 76

2.3 Autonomía ..... 81

2.4 Legislación aplicable ..... 86

### **CAPÍTULO III**

#### **INAPLICABILIDAD DEL BANDO MUNICIPAL DE POLICÍA Y BUEN GOBIENO DEL MUNICIPIO DE VALLE DE CHALCO SOLIDARIDAD ESTADO DE MÉXICO**

3.1	El Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno del 5 de febrero del año 2006.....	97
3.1.1	Contenido .....	97
3.1.2	Ámbito de aplicación .....	120
3.1.3	¿Quiénes lo expidieron?.....	122
3.2	Su inaplicabilidad .....	123
3.2.1	Una entrevista con miembros que laboran para el Ayuntamiento .....	126

### **CAPÍTULO IV**

#### **PROPUESTA DE SOLUCIÓN PARA UNA PLENA EFICACIA JURÍDICA**

4.1	Revisión estructural del contenido.....	135
4.2	Análisis teórico-práctico de su aplicación .....	136
4.3	Reformar el Bando Municipal para expedir uno que sea acorde a las necesidades que reclama la sociedad.....	138
	CONCLUSIONES.....	154
	BIBLIOGRAFÍA .....	158

---

## INAPLICABILIDAD DEL BANDO MUNICIPAL DE POLICÍA Y BUEN GOBIERNO DEL MUNICIPIO DE VALLE DE CHALCO SOLIDARIDAD, ESTADO DE MÉXICO

### INTRODUCCIÓN

El municipio en los Estados Unidos Mexicanos ha sido una de las más persistentes instituciones políticas, gubernamentales y administrativas, que hoy nos permite vivir como nación; su vigencia y permanencia hasta nuestros días me anima a manifestar que como una forma de vida comunitaria y como una instancia de organización social, continúa como el más sólido fundamento de nuestra organización territorial político-administrativa.

Estudiar las transformaciones del municipio en nuestro país y concretamente las formas de organización, funcionamiento de su gobierno y administración es adentrarnos en nuestras raíces más profundas como colectividad social.

Ahora bien, el trabajo de investigación contenido en esta Tesis, tiene como objeto de estudio el análisis del Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno de uno de los municipios de más reciente creación que existe en el Estado de México, **el municipio de Valle de Chalco Solidaridad**; para demostrar que hoy en día resulta ineficaz su aplicación. En ese orden de ideas, se unifican un



---

conjunto de reflexiones, análisis y planteamientos que me permiten señalar con toda precisión, que no obstante que el municipio fijada su capacidad para establecer sus fines y objetivos sociales como instancia gubernamental más cercana al pueblo y la disponibilidad de los medios y recursos para su consecución, aún en la actualidad sigue enfrentando problemas de desarrollo que no le permiten avanzar en los órdenes económico y social, provocando con ello serios desequilibrios sociales, como trataré de demostrar.

La investigación referida, se desarrolla en cuatro capítulos esenciales que por apreciación propia es la respuesta a las pretensiones de trascendencia para este municipio, de los cuales el primero de ellos cubre un espacio histórico dedicado a recordar cuándo y cómo nace a la vida jurídica ese órgano de gobierno en los estados federados denominado municipio, para lo cual se sitúa en la creación de los primeros ayuntamientos en el continente americano, el origen y proceso formativo del gobierno virreinal en la Nueva España, la organización y funcionamiento de las instancias de la administración central y de sus relaciones con el municipio. A continuación se detalla la conformación de la administración municipal, tanto del cabildo y sus funcionarios incluidos desde el papel que cubrió el gobernador, el corregidor, el alcalde mayor, el ordinario, el regidor y el alguacil.

El segundo capítulo cubre el aspecto de creación del municipio de Valle de Chalco Solidaridad, destacando para ello sus principales cometidos, autonomía,

---

y legislación que regula la organización y acción administrativa de su ayuntamiento, es decir, lo correspondiente a aspectos internos, así como al despliegue de actividades en su ámbito jurisdiccional de acción.

La siguiente parte de la investigación contenida en el capítulo tercero, la dedico al estudio y análisis del Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno del municipio de Valle de Chalco Solidaridad, en donde se señala su contenido, ámbito de aplicación, expedición e inaplicabilidad ya referida.

Finalizo el trabajo con el cuarto capítulo, en el que hago una propuesta de solución para una plena eficacia jurídica, concretizada a través de una revisión estructural del contenido del mencionado Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno, un análisis teórico práctico de su aplicación y como consecuencia de ello, la importancia de reformar a conciencia tal ordenamiento jurídico en todo aquello que hoy en día resulta inobservable.

En este contexto, quiero dejar claro que el municipio es el centro vital del espacio público, y este se amplía, fortalece o restringe en la medida en que la sociedad y el estado se reacomodan. Por último, las conclusiones de la investigación, invitan a seguir reflexionando sobre una de las instituciones más originales de la sociedad, como lo es el municipio.

# CAPÍTULO I

## ANTECEDENTES

### 1.1 Del municipio en los Estados Unidos Mexicanos.

#### 1.1.1 Concepto del vocablo municipio.

A continuación se realiza un estudio conceptual por cuanto hace a esta figura, con la intención de delimitar correctamente el campo de estudio específico.

Etimológicamente la palabra *municipio* proviene del latín *municipium*, de *munus*, que significa cargo, carga, oficio, deber y también función u obligación de hacer algo, y de *capere* que quiere decir tomar, adoptar.<sup>1</sup>

Se considera también al municipio como:

“ una sociedad necesaria orgánica y total establecida en determinado territorio y que tiende, con personalidad jurídica definida, a la realización de aquellos fines públicos que trascendiendo de la esfera de la familia, no

---

<sup>1</sup> DEL CAMPO, SALUSTIANO. Diccionario de Ciencias Sociales. Tomo II, s/ed., Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1976, pág. 294.

llegan, sin embargo, a la en que se desenvuelven otras entidades de carácter político ”<sup>2</sup>

Otra definición apunta:

“El municipio Libre Mexicano, es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados, está integrado por tres elementos que le son imprescindibles y que condicionan su existencia. Estos elementos son: población, territorio y gobierno.”<sup>3</sup>

Explica Otto Gonnwein:

“El municipio es una agrupación con carácter de corporación de derecho público y como tal participa en la administración pública, el Estado le otorga facultades que lo autorizan y a veces, le obligan también a realizar tareas de la comunidad local, con independencia y bajo su propia responsabilidad, adoptando la forma de poder coactivo.”<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Enciclopedia Espasa-Calpe. Tomo 37, Citada por Teresita Rendón Huerta Ramírez en su obra Derecho Municipal, 2da. ed., Editorial Porrúa, México, 1998. P.14.

<sup>3</sup> El Municipio Mexicano. Centro Nacional de Estudios Municipales. Secretaría de Gobernación, México, 1985. Citada por Teresita Rendón

<sup>4</sup> GONNENWEIN, OTTO. Derecho Municipal Alemán. Instituto de Administración Local, Madrid, 1967. Citada por Reynaldo Robles Martínez en su obra El municipio, 4ta. ed., Editorial Porrúa p. 30.

Para José Gamas Torruco, el municipio es:

“Una unidad política dentro del Estado, una comunidad geográficamente localizada y que reconoce una autoridad propia para la gestión de los intereses puramente locales, en este aspecto el municipio dispone de una esfera particular de competencias. Pero el municipio no está separado del Estado, sino por el contrario, integrado a su estructura.”<sup>5</sup>

Como podemos ver, este concepto contempla sin duda los tres aspectos más importantes que se han destacado, el elemento humano, el territorio y el gobierno.

La Enciclopedia Omeba, da la siguiente definición:

“Viene del latín *municipium*, que significaba entre los antiguos romanos, ciudad principal que se gobernaba por sus propias leyes. De aquí nació también la palabra autonomía, cuya acepción original es la condición de una entidad o circunscripción territorial de regirse por normas propias.”<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> GAMAS TORRUCO, JOSE. Federalismo y municipalismo. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, núms. 8 y 9, marzo, 1983, citada por Reynaldo Robles Martínez , op. cit. p. 30.

<sup>6</sup> BORJA, RODRIGO. Enciclopedia de la Política. 2ª. ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1997, p. 692.

Por su parte Miguel de la Madrid Hurtado nos dice que:

“El municipio es sociedad natural domiciliada. El municipio es la comunidad social que posee territorio y capacidad política, jurídica y administrativa... activamente participativa (que) puede asumir la conducción de un cambio cualitativo que es el desarrollo económico, político y social, capaz de permitir un desarrollo integral...”<sup>7</sup>

Y por último se señala un concepto propio que queda como sigue:

Municipio es el órgano gubernamental, autónomo y competente, capaz de dirigir bajo normas que el mismo establece, la vida jurídica de una comunidad previamente establecida en un territorio determinado.

### **1.1.2 Integración del municipio.**

Como bien ha quedado definido, el municipio es la comunidad jurídico política básica en la que un grupo de familias, asentadas sobre determinado territorio, son regidas por disposiciones jurídicas y un gobierno propios.

---

<sup>7</sup> MADRID HURTADO, MIGUEL DE LA. Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Instituto de Capacitación Política del PRI, México, 1982, Citada por Reynaldo Robles Martínez, op. cit p. 29.

Los elementos constitutivos del municipio, son al igual que los del Estado: el territorio, la población, un orden normativo y un gobierno. El territorio municipal es aquella circunscripción o demarcación territorial sobre la cual las normas legales y el gobierno tendrán calidez y poder de mando. Evidentemente el municipio es la entidad más pequeña, pues forma parte del estado federado o entidad federativa; y para ser más precisa, en términos del *artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, es el municipio la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados de la federación.

Analicemos pues, éstos elementos que sin lugar a duda son esencialmente importantes, ya que sin la existencia de éstos, el municipio no sería tal.

#### **a) El Territorio.**

El territorio como parte o elemento constitutivo del municipio ocupa un lugar esencial, ya que no es posible imaginar siquiera la existencia de un municipio sin él, toda vez que para que exista un asentamiento humano es necesario este elemento, sea cual fuere su superficie.”<sup>8</sup>

El territorio de la entidad municipal será siempre más reducido que el de una entidad federativa, ya que ésta última se encuentra integrada por varios municipios.

---

<sup>8</sup> MADRID HURTADO, MIGUEL DE LA. Administración Municipal. Centro Nacional de Estudios Municipales, México, 1987, p. 33.

Así mismo, cabe también recalcar que el territorio dentro del cual se establece el municipio, le es propio más no exclusivo, esto resulta obvio ya que formando parte de un territorio mayor que es el Estado, no puede serlo, de esta forma podemos entender que desde el punto de vista territorial de los municipios, éstos resuelven sus propios problemas y aquellos que trasciendan de éste, los resolverá el Estado del cual forman parte.

#### **b) La población.**

Si como se ha afirmado, el municipio es la comunidad primordial, integrada por un grupo de familias asentadas sobre un determinado territorio, resulta entonces indiscutible la existencia de la población como elemento constitutivo de la entidad municipal, ya que tratándose de una forma de organización político-jurídica, lleva implícita la idea de un conglomerado o agrupamiento humano, pues de otra manera, resultaría inútil la creación o existencia de un municipio en una tierra deshabitada.

Por otro lado, la creación de un municipio estará siempre determinada por la voluntad de un grupo humano identificado por necesidades o fines, que ven la posibilidad de organizarse políticamente para satisfacer esas necesidades o alcanzar los fines que les son propios.

Como bien lo refiere Jellinek:



“Los hombres que pertenecen a un Estado, forman su población.”<sup>9</sup>

Y Kelsen enriquece lo anterior diciendo que:

“Una pluralidad de hombres no constituye una unidad, sino porque existen en un orden jurídico unificado.

Además no hay que olvidar que entre las diferentes teorías que tratan de explicar el origen del municipio, subyace la idea de que, siendo la forma más propia de organización comunitaria y su gobierno, el más próximo a esa comunidad, su origen es, incluso, anterior al Estado mismo.”<sup>10</sup>

Ahora bien, muchas son las disposiciones legales que al regular al municipio consideran a la población como un elemento “fundamental”, así por ejemplo, el *artículo 115 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos* habla de un Ayuntamiento de elección popular, y este hecho me lleva a pensar en que los electores son ya “población” ; así mismo, al hablar acerca de las funciones del Ayuntamiento, se refiere a una serie de servicios públicos que no tendrían razón de ser en un territorio deshabitado. Por último, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México en su Título I, Capítulo Tercero se ocupa de la “población”, lo que implica que ese ordenamiento tiene presente a la comunidad.

---

<sup>9</sup> JELLINEK, G. *Teoría General del Estado*. 2da. ed., Trad. Fernando de los Ríos Urrutia, México, 1958, p. 332..

<sup>10</sup> KELSEN, HANS. *Teoría General del Estado*. 15a. ed., Editorial Nacional, México, 1979, p. 196.

### **c) Gobierno.**

Todo conglomerado humano tiene en la actualidad la necesidad de una adecuada dirección y coordinación de sus integrantes, esto es, de un Gobierno.

La idea de gobierno se relaciona con la dirección, ya que gobernar significa mandar con autoridad o regir una cosa, guiar o dirigir. En conclusión, yo creo que los núcleos humanos, llámense pueblos, naciones o empresas, escuelas o pequeñas comunidades, requieren de una dirección, de una conducción, de un orden; es decir, de un gobierno.

El gobierno se presenta entonces en cualquier grupo humano como un elemento de integración, de coordinación y de conducción. Si se trata de una empresa privada el gobierno recaerá en el consejo de administración y en el director o gerente; si se trata de una comunidad estatal recae entonces en el poder público detentado por los órganos gubernamentales sea cual fuere su organización o denominación.

Ahora bien, para cumplir con sus objetivos requiere de varios elementos esenciales, tales como el poder o la autoridad que implica la capacidad de regular, normar y dirigir la conducta de sus gobernados y la facultad de hacer respetar sus decisiones.

De esta forma, las ideas antes vertidas se aplican al ámbito municipal, ya que la comunidad asentada en un determinado territorio, con necesidades y fines comunes; en consecuencia, requiere de la coordinación y dirección de sus integrantes, de un timonel que pueda llevar a buen término las aspiraciones y propósitos de la comunidad: ese timonel es el gobierno municipal.

Además cabe enfatizar que “en la relación gobierno-comunidad municipal, debe existir la aceptación del segundo elemento de esta reciprocidad, respecto a la jerarquía y poder de mando del primero; esto es, la convicción de la comunidad en el sentido de que obedecer al gobierno municipal es bueno, justo y legítimo, puesto que ese reconocimiento es la expresión más genuina de la voluntad mayoritaria de la comunidad.”<sup>11</sup>

Cabe de igual forma señalar que el gobierno municipal está depositado en un *ayuntamiento* de elección popular según lo establecido por el *artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, y sus atribuciones se encuentran reguladas por el mismo ordenamiento, por la Constitución particular del Estado, en este caso por la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, la ley orgánica municipal y otros ordenamientos estatales.

Tanto en la teoría como en nuestra legislación, el gobierno es un elemento constitutivo del municipio, del cual no se puede prescindir, toda vez que los fines

---

<sup>11</sup> MADRID HURTADO, MIGUEL DE LA. *Administración Municipal*. Op. cit. P. 36.

propios del municipio quedarían incumplidos sin la presencia de un gobierno o de una autoridad pública, que en su ámbito de competencia, los hiciera factibles al coordinarlos y dirigirlos.

### **1.1.3 Desarrollo histórico del municipio.**

En términos generales podemos decir que, de la conquista a nuestros días, el municipio en los Estados Unidos Mexicanos tiene dos grandes etapas:

La primera se identifica con la dependencia municipal que comenzó poco después de la conquista, cuando se transplantó en nuestro país el municipio español centralizado por obra y gracia de la derrota comunera.

La segunda se conoce como la de autonomía o libertad municipal, consagrada constitucionalmente por primera vez en nuestra historia en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, pero que está en vías de realización a través de los postulados de un federalismo dinámico, aplicado por los gobiernos de la revolución.

Estas dos grandes etapas contienen, cada una, numerosas variantes.

“Esta evolución histórica comienza el 22 de abril de 1519 al constituirse el ayuntamiento de la Villa Rica de la Veracruz, primero en la América continental. De

ahí partió la autorización para la conquista de México, que realizaron las milicias comunales encabezadas por Cortés con el grado de justicia mayor del propio Cabildo veracruzano.

La Ciudad de Tenochtitlan, tras largo sitio de 75 días, cayó en poder del conquistador el 13 de agosto de 1521. Entonces, Cortés fundó el primer ayuntamiento metropolitano en Coyoacán.

Los primeros libros de cabildo se perdieron: los que se conservan, comienzan con el acta del 8 de marzo de 1524, fecha en que ya funcionaba el ayuntamiento en la nueva ciudad de México.

Los primeros ayuntamientos metropolitanos estaban integrados por un alcalde mayor, dos alcaldes comunes y ocho ediles. En 1526, los ediles se elevaron a 12; en 1527 se redujeron a 7, y en 1528 nuevamente se fijaron en 12. Después, el ayuntamiento se componía de 15 personas, cuya permanencia en sus puestos era a perpetuidad, en virtud de que habían comprado los puestos; ellos elegían dos alcaldes, cinco ediles y un síndico.

Las ciudades capitales de provincia tenían un alcalde mayor o corregidor que representaba al poder central. Las villas y poblados según las ordenanzas de 1563, tenían un alcalde ordinario, cuatro regidores y un alguacil.

A fines del siglo XVIII, los regidores de la ciudad de México eran elegidos cada dos años por los regidores perpetuos que actuaban en virtud de compra o herencia del puesto.

En el propio siglo XVIII, el régimen de intendencias inició el cielo de influencia francesa. En 1767, Carlos III envió a la Nueva España al visitador don José de Gálvez, quien dictó ordenanzas de organización municipal por el virrey en 1771, y que centralizaban la administración edilicia. Las ordenanzas de intendencias de Carlos III, expedidas en 1736, obligaron a los ayuntamientos a sujetarse a la autoridad de los propios intendentes en materia hacendaría. Estos reemplazaron a los gobernadores, corregidores y alcaldes mayores y, con tal carácter, presidían los cabildos y apretaban las ordenanzas redactadas por los ayuntamientos, que fueron reducidos a juntas municipales integradas por un alcalde ordinario, dos regidores y un procurador.

El intendente controlaba además las funciones judiciales.”<sup>12</sup>

“A principios del siglo XIX, en México, los españoles tenían mas influencia en las audiencias y los criollos en los ayuntamientos.

Esto determinó que con motivo de la intervención francesa en España, el ayuntamiento de la ciudad de México iniciara un movimiento precursor de la

---

<sup>12</sup> MORENO ESPINOSA, ROBERTO. Origen y Evolución del Municipio en el Estado de México. Editorial Gobierno del Estado de México, México, 1992, p. 49.

independencia. La tarde del 19 de julio de 1808, el licenciado Francisco Primo de Verdad y Ramos, Sindico del propio ayuntamiento habló por primera vez de los derechos de la Nación para asumir su soberanía.

La constitución española de Cádiz, jurada en Nueva España el 30 de septiembre 1812, estableció los ayuntamientos integrados por: un alcalde, varios regidores y un sindico, pero introdujo en los Estados Unidos Mexicanos, el sistema de los jefes políticos, que duró todo el siglo XIX y la primera década del siglo XX, presidiendo el gobierno del municipio y sujetando a su voluntad a los propios ayuntamientos. Dichos jefes políticos también se conocieron como prefectos políticos.

Consumada la independencia, el plan de iguala reconoció la existencia de los ayuntamientos, pero dejó subsistentes las normas provenientes de la constitución de Cádiz.

La ley centralista de 20 de marzo de 1837 suprimió los ayuntamientos, remplazándolos por los jueces de paz, subordinados a los prefectos y subprefectos.

La revolución de Ayutla restauró los ayuntamientos y, durante la reforma y el gobierno de don Benito Juárez, el sistema municipal se estabilizó.

Años más tarde, la dictadura del general Porfirio Díaz, convirtió a los municipios en el engranaje de su sistema dictatorial. La centralización ahogó la vida municipal. Los prefectos, que desde años atrás controlaban la vida local, se convirtieron en jefes políticos de los ayuntamientos y acabaron con la libertad municipal. Dichos jefes políticos eran superiores jerárquicos de los ayuntamientos y representaban una autoridad intermedia entre éstos y el Gobierno del Estado.

Mientras tanto, los servicios de agua y en general las obras y los servicios públicos sólo se realizaban en las ciudades más importantes.

Para enfrentarse al centralismo de los prefectos, que eran agentes de la tiranía y presidentes natos de los ayuntamientos, la revolución mexicana, primera en el mundo en el siglo XX, sostuvo desde sus movimientos precursores entre ellos en el programa del Partido Liberal Mexicano, el postulado de la libertad municipal, que trataba de establecer la democracia en los Estados Unidos Mexicanos desde su base.

La Revolución se inició el 20 de noviembre y en ella participaron numerosos presidentes municipales, como Manuel M. Diéguez, de Cananea; Aniceto Campos, de frontera, y el sonorese Álvaro Obregón, así como el comisario de agua prieta, Plutarco Elías Calles, entre otros.”<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> MORENO ESPINOSA, ROBERTO. Origen y Evolución del Municipio en el Estado de México. Editorial Gobierno del Estado de México, México, 1992, p. 50-53.



El Gobierno del Estado de Chihuahua fue el primero en suprimir las jefaturas políticas, estableciendo el municipio libre por ley de 28 de octubre de 1911. Posteriormente, el decreto de 26 de diciembre de 1914, expedido en Veracruz por el Gobierno Constitucionalista encabezado por don Venustiano Carranza, inició la reforma municipal de la Revolución.

Dicho decreto estableció literalmente:

“Decreto que crea el municipio libre. Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de la República Mexicana y Jefe de la Revolución, en virtud de las facultades de que me encuentro investido y considerando: que durante largos años de tiranía sufrida por la República, se ha pretendido sistemáticamente centralizar el Gobierno, desvirtuando la Institución municipal, y que la organización que hoy tienen varias Entidades Federativas sólo es apropiada para sostener un Gobierno absoluto y despótico, porque hace depender a los funcionarios que más influencia ejercen en las municipalidades, de la voluntad de la primera autoridad del Estado; Que es insostenible ya la práctica establecida por los Gobiernos de imponer como autoridades políticas, personas enteramente extrañas a los municipios, las que

no han tenido otro carácter que el de agentes de opresión y se han señalado como los ejecutores incondicionales de la voluntad de los gobernantes, a cuyo servicio han puesto el fraude electoral, el contingente de sangre, el despojo de las tierras y la extorsión de los contribuyentes; que el ejercicio de las libertades municipales educa directamente al pueblo para todas las otras funciones democráticas, despierta su interés por los asuntos públicos, haciéndole comprender, por la experiencia diaria de la vida, que se necesita del esfuerzo común para lograr la defensa de los derechos de cada uno, y para que la actividad libre de los ciudadanos goce de protección y amparo; Que la autonomía de los municipios moralizará la administración y hará más efectiva la vigilancia de sus intereses, impulsará el desarrollo y funcionamiento de la enseñanza primaria en cada una de las regiones de la República, y el progreso material de las municipalidades y su florecimiento intelectual – obtenido por la libertad de los Ayuntamientos – constituirá el verdadero adelanto general del país y contribuirá en primera línea al funcionamiento orgánico de las instituciones democráticas, que son en su esencia el Gobierno del pueblo por el pueblo; Que las reformas iniciadas por esta Primera Jefatura, interpretando las

aspiraciones populares y los propósitos de la Revolución, serían ilusorias si su cumplimiento y aplicación no se confiase a autoridades particularmente interesadas en su realización, y con la fuerza y libertad bastantes para que puedan ser una garantía efectiva de los progresos realizados por la legislación revolucionaria; Que el municipio independiente es la base de la libertad política de los pueblos, así como la primera condición de su bienestar y prosperidad, puesto que las autoridades municipales están más capacitadas, por estrecha proximidad al pueblo, para conocer sus necesidades y, por consiguiente, para atenderlas y remediarlas con eficacia; Que introduciendo la Constitución la existencia del municipio libre, como base de la organización política de los estados, queda así suprimida definitivamente la odiosa institución de las Jefaturas Políticas; que elevada con esta reforma a categoría de precepto constitucional la existencia autónoma de los municipios, dependerá la fuerza pública de la autoridad municipal; pero para evitar la posibilidad de fricciones entre las autoridades municipales y las de la Federación o de los Estados, la fuerza pública del municipio donde el Poder Ejecutivo resida, quedará exclusivamente al mando de éste. Por todo lo cual he

tenido a bien decretar: Artículo único. Se reforma el artículo 109 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, de 5 de febrero de 1857, en los términos que siguen: Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política, el municipio libre, administrado por ayuntamientos de elección popular directa y sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el Gobierno del Estado. El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los estados, tendrán el mando de la fuerza pública de los municipios donde residieren habitual o transitoriamente. Los gobernadores no podrán ser reelectos, ni durar en su encargo por un periodo mayor de seis años. <sup>14</sup>

“El constitucionalismo federalista mexicano, que seguía el modelo clásico, venía ignorando al municipio y confería a los estados de la federación de la facultad de normar sus respectivos regímenes municipales. Pero el constitucionalismo federalista mexicano consideró que debía consagrarse constitucionalmente el principio de municipio libre, como conquista fundamental de la Revolución. Así, la Constitución de 1917 se convirtió en la primera de tipo federal que consagró, en su artículo 115, la libertad municipal.

---

<sup>14</sup> MUÑOZ LEDO, PORFIRIO. La Revolución Mexicana El Municipio Libre, Partido Revolucionario Institucional, México, p. 3-7.

La conquista del municipio libre quedaba consagrada constitucionalmente por la Revolución Mexicana, con esta libertad municipal, cada uno de los estados de la federación ha expedido sus respectivas leyes orgánicas municipales que, a su vez, confirman en lo general el régimen de libertad municipal; no obstante existen algunos preceptos que la entorpecen en ciertos casos.

Por último cabe señalar que derivado de la constitución federal y de las constituciones de los estados, se ha desarrollado una corriente de apoyo al federalismo que debe entenderse como el fortalecimiento a los estados y municipios.”<sup>15</sup>

#### **1.1.4 Leyes en que se fundamenta el gobierno municipal.**

##### **1.1.4.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.**

El gobierno municipal encuentra fundamentada su razón de ser en varios ordenamientos jurídicos; en primer lugar por las normas básicas o fundamentales y que son los principios que se encuentran consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Constitución Local de la entidad federativa respectiva, que en este caso para el presente trabajo de investigación resulta ser la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

---

<sup>15</sup> MORENO ESPINOSA, ROBERTO. op. cit. p. 50.

Comenzaré por realizar el análisis de la primera de las mencionadas, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley suprema de nuestro país, misma que establece las bases y fundamentos para la organización del Estado Mexicano, al cual estructura en tres niveles de gobierno de la siguiente manera: el federal, el estatal y el municipal, contemplado éste último en su artículo 115.

Dicho pues, habiendo centrado nuestra atención en el tercer nivel de gobierno, resulta necesario destacar del precepto legal referido, “diez principios básicos de carácter político, entendiendo a éstos como aquellos que se refieren a la organización del gobierno municipal y son:

1. *El municipio base de la división territorial y organización política y administrativa.*

Es una obligación constitucional para los estados tener como base de su división territorial y de organización política y administrativa al municipio, esto es que no pueden dividir su territorio en delegaciones, partidos o cantones o en alguna otra alternativa, ya que el mandato constitucional excluye cualquier otra posibilidad; este principio fundamental contiene una declaración unilateral soberana plasmada en el documento básico, es el contenido de una aspiración popular que se enarbó como bandera ideológica durante la Revolución mexicana, una de las necesidades más sentidas del pueblo y una de las respuestas más esperadas la del municipio libre, como célula de organización única y excluyente de cualquier otra.”<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> ROBLES MARTÍNEZ, REYNALDO. El municipio. 1ª. ed., Editorial Porrúa, México, 2000, p. 226.

## *2. La libertad municipal.*

“Si una de las características del municipio es ser parte integrante de una entidad política superior, entonces encontramos que existe una relación entre las dos partes que puede ser de subordinación o dependencia del municipio ante la entidad política superior, o bien de cierta autonomía con ciertas facultades o potestades a favor del municipio...

...La libertad del municipio mexicano, no implica que este sea independiente, ya que está inmerso y regulado por dos órdenes jurídicos, el federal y el estatal, pero sin que ninguno de esos dos órdenes pueda alterar su esencia y características fundamentales, sino que por el contrario la refuerzan, la apoyan, la respetan y coadyuvan a hacerlas cumplir, esto determina la libertad del municipio desde el punto de vista que no está sometido ni al poder federal ni al poder estatal que coexiste al lado de éstos con su propia competencia, la cual puede oponer para excluir cualquier intromisión, ya sea federal o estatal.

La libertad es la potestad que tiene una persona para señalarse sus fines, sus objetivos, así como escoger y definir los medios para alcanzar sus fines. Esta potestad está limitada por la ley, solo se puede querer, esto es, sólo se puede señalar como fin lo lícito, así mismo sólo se pueden utilizar como medios para alcanzar los fines aquellos que sean lícitos...

... La libertad municipal implica que el municipio no está constreñido, sujeto a algo o a alguien, salvo a la ley que pueda escoger sin restricciones sus fines; por ejemplo, si en un municipio hay dos necesidades y solo hay recursos para solucionar una, el municipio deberá y puede inclinarse a resolver la que él quiera, así como los medios que considere idóneos para alcanzar sus fines.

Esta libertad municipal se fortaleció con la reforma al artículo 115 Constitucional publicado el 23 de diciembre de 1999, ya que se facultó expresamente al Ayuntamiento para resolver situaciones que afectan al patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento, dado que anteriormente para resolver estos actos, se requería someterlo a la aprobación de la legislatura local, ahora sólo basta que lo aprueben las dos terceras partes de los integrantes del Ayuntamiento.”<sup>17</sup>

### *3. El gobierno municipal.*

“ El municipio se autogobierna por sus propios vecinos, a través de un Ayuntamiento que es un órgano de gobierno colegiado que toma sus decisiones por deliberación y mayoría de votos, cuyos integrantes son: presidente municipal, síndico o síndicos y varios regidores, de acuerdo a lo establecido en cada legislación estatal, designados por sufragio popular, libre, secreto y directo a través de los principios de mayoría relativa y representación proporcional, este último sólo para designar a los

---

<sup>17</sup> ROBLES MARTÍNEZ, REYNALDO. ob. cit., p. 228..



regidores y en algunos casos también a los síndicos; además por cada miembro propietario se elige un suplente.

En tal sentido el municipio ha sido considerado como la escuela de la democracia y esto nos lo ratifica el análisis de la evolución histórica de sus instituciones y en materia de gobierno se puede destacar: que fue en el municipio donde se integró por primera vez a la mujer en la vida política en 1947, en efecto el 12 de febrero de ese año se consagró el derecho de sufragio a las mujeres al incluir en la fracción primera del artículo 115 el siguiente párrafo:

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

... Esto nos permite confirmar que en el municipio se ejerce la democracia representativa en forma amplia...”<sup>18</sup>

#### 4. *La No Reelección.*

Se prohíbe la reelección inmediata de cualquiera de los integrantes del Ayuntamiento que haya estado en funciones. “Este principio obedece a la demanda

---

<sup>18</sup> Ibidem, p. 229.

maderista que dio inicio a la revolución mexicana y que tenía como lema: sufragio efectivo, no reelección.

En un principio la no reelección era absoluta, esto es que se prohibía que cualquier persona que hubiese ocupado un cargo en el Ayuntamiento pudiese ser electa para ocupar otra vez algún cargo en el Ayuntamiento, pero con la reforma del 29 de abril de 1933, se estableció la no reelección relativa que prohíbe la reelección inmediata de cualquiera de los integrantes del ayuntamiento que hayan estado en funciones, pero se les deja la posibilidad de que pasando un periodo puedan ser electos otra vez.”<sup>19</sup>

#### *5.- Seguridad Jurídica de los integrantes del Ayuntamiento.*

“La intromisión del titular del ejecutivo en el gobierno municipal era práctica reiterada y con gran facilidad suspendían ayuntamientos, los declaraban desaparecidos, el gobernador tenía facultades discrecionales para desconocer y desaparecer ayuntamientos, lo que propiciaba conflictos frecuentes en los municipios y descontento entre los vecinos que veían como se violentaba la voluntad popular...

...En la reforma de 1983 se establece el principio de seguridad jurídica para los integrantes del Ayuntamiento, se dispone que solo se podrá revocar el mandato a alguno de sus miembros o declarar suspendido o desaparecido el Ayuntamiento por

---

<sup>19</sup> Ibidem, p. 230.

causa grave prevenida en la ley. Se garantiza la estabilidad y la permanencia de las autoridades municipales, impidiendo que puedan ser removidas sin causas señaladas legalmente como falta grave, además se impide que sustituyan a los miembros en forma arbitraria, ya que se establece en la Ley, la forma en que se substituirán cuando falte alguno o bien cuando falta todo el Ayuntamiento.”<sup>20</sup>

*6. No habrá autoridades intermedias entre el Ayuntamiento y el Gobierno del Estado.*

Se prohíbe a la Federación y a los Estados, la posibilidad de que designen autoridades que supervisen, vigilen, o controlen a los ayuntamientos, esto es como consecuencia de los abusos de los jefes políticos y prefectos que tan nefastos fueron en la época del porfiriato, además de que el municipio para desarrollarse, debe ser congruente con la voluntad de sus vecinos y no con la voluntad de personas ajenas.

*7. Se le reconoce personalidad jurídica a los municipios.*

La personalidad jurídica es la aptitud de ser sujeto de derechos y obligaciones. El municipio es una persona colectiva de Derecho Público, con capacidad de goce y de ejercicio, para realizar los actos jurídicos de su competencia, de tal manera que puede manejar su patrimonio libremente de acuerdo a sus necesidades.

*8. Se le reconocen facultades legislativas.*

---

<sup>20</sup> Ibidem, p. 232.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 115 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Ayuntamiento tiene facultades para expedir preceptos de carácter general, impersonal, abstracto y obligatorio para regular su organización interna.

“Las bases establecidas originalmente en el artículo 115 constitucional, no concedían facultades legislativas expresas al municipio, sólo explícitamente se podían inferir de otras disposiciones como las contenidas en los artículos 16 y 21 constitucional.”<sup>21</sup>

Continuando con este estudio, la propia constitución les señala a los municipios algunas características y les asigna facultades y atribuciones específicas encaminadas a la atención de los servicios públicos y al desempeño de las tareas de la administración pública en el ámbito de su competencia.

En cuanto a las primeras, el referido artículo 115 de la Constitución establece que:

Cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado.

---

<sup>21</sup> Ibidem, p. 233.

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

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

Por lo que se refiere a las funciones y atribuciones, concretizaré una presentación de las mismas por temas:

En Materia de la hacienda pública la Constitución establece:

Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados y que en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades municipales.  
(Artículo 115, fracción IV).

Por otra parte, el artículo 73, fracción XXIX señala que el Congreso tiene facultad para establecer impuestos o contribuciones especiales sobre diversas actividades, y precisa que:

Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine; aclara, además, que las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.

Finalmente, el artículo 117, fracción VIII, estatuye que:

Los estados y los municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública.

En Materia de educación, el artículo 3º constitucional indica que:

La educación que imparta el Estado – Federación, Estados, Municipios tenderá a desarrollar armónicamente

todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y en la justicia.

Y agrega que:

...El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los estados y los municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan.

El Congreso de la Unión, de acuerdo con la fracción XXV del artículo 73, tiene facultades:

...para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la federación, los estados y los municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese

servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República.

En materia de Desarrollo Urbano:

El artículo 115, fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala:

...Los municipios, estarán facultados para expedir los reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta.

Más adelante, en la fracción VI, agrega:

...Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de entidades 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.



En esta misma materia, la fracción XXIX-C del artículo 73 constitucional, hace mención de la facultad que tiene el Congreso de la Unión:

...para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución.

En materia de trabajo:

...El servicio para la colocación de los trabajadores será gratuito para éstos, ya se efectúe por oficinas municipales, bolsas de trabajo o por cualquier otra institución oficial o particular (Artículo 123, fracción XXV Constitucional).

Todo contrato de trabajo celebrado entre un mexicano y un empresario extranjero deberá ser legislado por la autoridad municipal competente y visado por el cónsul de la Nación a donde el trabajador tenga que ir, en el

concepto de que, además de las cláusulas ordinarias, se especificará claramente que los gastos de repartición quedan a cargo del empresario contratante (Artículo 123, fracción XXVI constitucional).

En materia de deberes ciudadanos:

...Asistir en los días y horas designados por el Ayuntamiento del lugar en que residan, para recibir instrucción cívica y militar que los mantenga aptos en el ejercicio de los derechos de ciudadano, diestros en el manejo de las armas y conocedores de la disciplina militar (Artículo 31, fracción II).

...Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del estado y municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes (Artículo 31, fracción IV constitucional).

Inscribirse en el catastro de la municipalidad manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista; así como también inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos, en los

términos que determinen las leyes (Artículo 36, fracción I constitucional).

Desempeñar los cargos concejiles del municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado (Artículo 36, fracción V constitucional).

Ahora bien, a continuación habré de fijar la atención en la Constitución del Estado al cual pertenece el municipio objeto de la presente investigación.

#### **1.1.4.2 Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.**

Los estados tienen como ley básica y fundamental para regular la organización del gobierno interior de su territorio y los derechos y obligaciones de su población, su propia Constitución Local, ésta tiene que respetar los principios y bases establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a lo dispuesto en su artículo 41 que señala: el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la unión, en los casos de la competencia de éstos y por los de los estados, en lo que toca a su régimen interior, en los términos respectivamente establecidos por la Constitución Federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones federales.

“El Título Quinto de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos contiene las bases de organización de las entidades federativas así como sus obligaciones y prohibiciones. Por lo que respecta al municipio, las constituciones locales lo regulan algunas en una forma exhaustiva, dedicándole un título y varios capítulos, reproduciendo textualmente los principios establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y algunas otras en forma mesurada.”<sup>22</sup>

Las constituciones estatales dedican un capítulo específico al municipio. En aquél se recoge el espíritu del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que es el que lo enmarca jurídicamente y alude en forma general a su competencia territorial, a su actuación legal y a las facultades administrativas.

En este capítulo, las constituciones políticas de cada uno de los estados designan el ámbito, denominación y límites de sus municipios; la categoría de sus poblados; las condiciones para la creación o supresión de un municipio; el patrimonio y la hacienda pública municipal; la integración, instalación y duración de los ayuntamientos y, en algunos casos, las facultades y obligaciones tanto de los ayuntamientos como de las dependencias municipales.

Es importante señalar que las disposiciones contenidas en las constituciones estatales, son de carácter general y contemplan la necesidad de la existencia de una ley específica que trate en mayor detalle todo lo referente al municipio.

---

<sup>22</sup> Ibidem, p. 241.

### **1.1.4.3 Ley orgánica municipal del Estado de México.**

Debiendo entender por ley orgánica el conjunto de normas jurídicas que tiene por objeto: crear unidades con competencia específica y determinar las características y requisitos que deben satisfacer las personas que integran cada una de las unidades y su funcionamiento.

La ley orgánica como su nombre lo indica, estructura los órganos, unidades o dependencias, que realizan las actividades referidas en algún artículo de la Constitución.

Como se ha visto, el municipio se encuentra consagrado en el artículo 115 constitucional, que contiene los principios básicos para organizar y hacer funcionar al mismo, así como para que logre alcanzar sus fines.

Las leyes orgánicas municipales, tienen su base en las constituciones locales y son expedidas por los congresos estatales; estas normas jurídicas contienen las disposiciones que regulan la vida municipal y se refieren principalmente a: el funcionamiento, facultades y obligaciones de los ayuntamientos; las facultades y obligaciones de los residentes municipales, síndicos y regidores; la regulación de comisiones y ramos de la administración municipal, cuya vigilancia estará a cargo de los integrantes del ayuntamiento; la suplencia o inhabilitación de sus miembros; las divisiones del territorio municipal y sus poblados (delegaciones, tenencias, etc.), los

órganos auxiliares o de colaboración del municipio (consejos, etc.); las principales dependencias de la administración municipal (secretaría del ayuntamiento, tesorería municipal, etc.); los servicios públicos municipales (panteones, rastros, mercados, etc); las condiciones para controlar, realizar empréstitos; adquirir o enajenar bienes.

También establece la ley orgánica lo referente a la expedición de reglamentos y bandos específicos, las sanciones, medidas de seguridad o recursos administrativos y las condiciones y facultades para celebrar convenios de coordinación con otros municipios, con el Estado y la Federación.

#### **1.1.5 Reglamentación municipal.**

El orden jurídico municipal se establece a través de tres niveles de ordenamientos. El primero es el nivel constitucional, contenido en las disposiciones relativas de las leyes fundamentales tanto de la República como del Estado. El segundo es el nivel orgánico contenido en las leyes orgánicas de cada entidad federativa. El tercero es el nivel reglamentario que emana de los acuerdos de los ayuntamientos como órganos colegiados y deliberantes y que rige la vida municipal con apego a las disposiciones tanto constitucionales como orgánicas.

Surge así, para los ayuntamientos, la facultad reglamentaria apoyada en las respectivas constituciones de los estados y en las leyes orgánicas municipales.

Gracias a esta facultad, los municipios ejercen su autonomía en la expedición de un sinnúmero de reglamentos que ordenan las funciones del ayuntamiento y la vida comunitaria.

Atendiendo a estas consideraciones puedo señalar que los reglamentos se agrupan en cuatro tipos:

- a) Los que establecen y regulan la integración y funcionamiento del ayuntamiento.
- b) Los que establecen y regulan la organización administrativa del municipio.
- c) Los que establecen y regulan la organización y el funcionamiento de los servicios públicos.
- d) Los que establecen y regulan las actividades de los particulares que afectan el desarrollo normal de la vida comunitaria.

Es ejemplo de reglamento interno, el relativo a la organización y funcionamiento administrativos del ayuntamiento.

Son ejemplos de reglamentos sobre servicios públicos, los de alumbrado, la limpieza y los mercados, entre otros.

Son ejemplos de reglamentos de actividades privadas, los referentes a salas de belleza, tintorerías, etcétera.

La importancia de los reglamentos municipales es, por lo tanto, singular, y de ella se deriva la forma en que operan el ayuntamiento, sus servicios y los particulares en relación con la vida comunitaria.

Así como el Estado y las entidades federativas poseen un sistema jurídico en el que fundamentan su existencia y regulan tanto la estructura orgánica de sus gobiernos, como la convivencia social en el ámbito de sus respectivas competencias, también el municipio requiere de un orden normativo, que viene a ser desde mi punto de vista su cuarto elemento constitutivo.

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



“Para que el gobierno municipal sea legítimo, debe sustentarse en el derecho, y más aún para que el municipio exista como tal, es necesario que se cree o esté reconocido y se organice en los términos previstos en el derecho, de ahí que sea este un elemento esencial para la existencia de cualquier municipio.”<sup>23</sup>

### **1.1.6 Estructura orgánica del municipio.**

Hablar de una estructura única de la administración pública es prácticamente imposible, ya que podemos encontrar tantas formas de organización como leyes orgánicas existan en el país, sin embargo, es factible establecer una estructura en la que se incorporen los elementos más comunes, sin que ello quiera decir que órganos con igual denominación tengan idénticas funciones. Ahora bien, he señalado en el desarrollo de la presente investigación que la administración, supervisión y dirección de la vida comunitaria de un municipio, se encuentra depositada en un órgano al cual se le denomina **Ayuntamiento**, de acuerdo con el artículo 115 constitucional, elemento que a continuación paso a explicar.

#### **1.1.6.1 El Ayuntamiento.**

##### **Concepto.**

---

<sup>23</sup> ESTUDIOS MUNICIPALES. Administración Municipal. 1a. ed., Secretaría de Gobernación, México, 1987, p. 37.

“La palabra Ayuntamiento proviene del latín *adiunctum, supino de adiungere*, que significa unión, de dos o más individuos para formar un grupo. Es una corporación pública que se integra por un alcalde o presidente municipal y varios concejales con el objeto de que administren los intereses del municipio.”<sup>24</sup>

El Diccionario Escriche nos señala:

“El Ayuntamiento. El Congreso o Junta compuesta de Justicia o alcalde, regidores y demás individuos encargados de la administración o gobierno económico político de cada pueblo. Suele llamarse también, regimiento, cabildo, consejo, municipalidad y cuerpo municipal.”<sup>25</sup>

En términos generales podemos decir que el Ayuntamiento es un órgano colegiado y deliberante, 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.

“En lo municipal, la creación de los ayuntamientos se sitúa en España, entre los siglos XI y XII, a consecuencia de la vitalidad política de los pueblos y ciudades

---

<sup>24</sup> Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1991, p. 262.

<sup>25</sup> ESCRICHE, Joaquín. Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia, Cárdenas Editores, México, 1999, p. 336.

centro de libertad frente a los señoríos territoriales de los caballeros feudales y la nobleza.”<sup>26</sup>

### **1.1.6.2 Integración del Ayuntamiento.**

El Ayuntamiento como ya se ha referido, es el órgano colegiado con facultades no sólo de carácter consultivo, sino principalmente de decisión, en todo lo concerniente a las tareas que toca al municipio desarrollar, este órgano rector se encuentra integrado por el presidente municipal o alcalde, los regidores y síndicos.

Las decisiones o resoluciones de los ayuntamientos se denominan resoluciones de cabildo, las cuales se asientan en un libro llamado de cabildo.

#### **Presidente municipal.**

Es el miembro del Ayuntamiento encargado de cumplir y ejecutar los acuerdos del cabildo, y de realizar la administración del municipio, con base en los criterios y políticas establecidas por el Ayuntamiento. Es electo popularmente por elección directa y no puede ser reelecto para el periodo inmediato. Dura en su cargo tres años.

#### **Síndicos.**

---

<sup>26</sup> CABANELLAS, GUILLERMO. Diccionario de Derecho Usual, Tomo I, 6ª. ed., Editorial Bibliográfica OMEBA, Argentina, 1968, p. 250

Son los integrantes del Ayuntamiento encargados de vigilar los aspectos financieros del mismo, de procurar los intereses municipales y de representarlo jurídicamente; ocasionalmente realizan funciones del Ministerio Público en los municipios en donde no existen éstos. Constituyen órganos auxiliares del presidente municipal y existen tantos como las necesidades y posibilidades del municipio determinan. Son electos popular y directamente. Duran en su cargo tres años.

### **Regidores.**

Los regidores son los miembros del Ayuntamiento encargados de vigilar los ramos de la administración municipal y la prestación de los servicios públicos. Son electos popular y directamente. Duran en su cargo tres años.

El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece los lineamientos fundamentales de este cuerpo colegiado, al establecer en su fracción I:

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

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

Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electos para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio.

#### **1.1.6.3 Facultades y obligaciones de los miembros del Ayuntamiento.**

Así como no hay una forma única de organización de la administración municipal, tampoco existen atribuciones idénticas para todos los municipios, ya que son muy variados los aspectos que influyen en su determinación como lo es la capacidad económica, ubicación geográfica, desarrollo industrial, importancia turística, extensión territorial, crecimiento de población, desarrollo agrícola y hasta razones de carácter climatológico.

Las atribuciones municipales son fundamentalmente legislativas, jurisdiccionales y ejecutivas y se encuentran insertas en las constituciones locales y leyes orgánicas municipales.

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 y entre las que destacan de manera general:

- Expedir y publicar su Reglamento Interior y los de Policía y Buen Gobierno, y reglamentos que requiera el municipio para el cumplimiento de sus fines, para la organización y funcionamiento de los servicios públicos municipales.
- Iniciar leyes y decretos ante las legislaturas locales y federales 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.
- Nombrar al secretario del ayuntamiento y al tesorero municipal, a propuesta del presidente municipal y removerlos por causa justificada.

- ❑ Formular anualmente la iniciativa de la 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 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 en los asuntos de competencia municipal.
- ❑ Reglamentar los espectáculos públicos y vigilar que se desarrollen 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.
- ❑ Promover y auxiliar al cumplimiento y ejecución de los planes nacional y estatal de desarrollo urbano.
- ❑ Participar en los términos de la legislación correspondiente en la planeación y procesos de conurbación.
- ❑ Ejercer las atribuciones en lo referente a la elaboración y aprobación del plan municipal y a la expedición de declaratorias de provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios.
- ❑ Ejecutar el plan municipal de desarrollo.
- ❑ Publicar el plan y las declaratorias de provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios.
- ❑ Someter a consulta pública el plan municipal de desarrollo urbano.
- ❑ 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 guarden los negocios municipales.
- ❑ Prevenir y combatir, en auxilio de las autoridades competentes, el alcoholismo, la prostitución, la adicción a las drogas y toda actividad antisocial.
- ❑ Autorizar transferencias de partidas presupuestales.



- ❑ Vigilar que los manejadores de valores municipales caucionen su manejo.
- ❑ Crear los departamentos 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.
- ❑ 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 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.

### **Facultades y obligaciones del presidente municipal.**

Del análisis de las leyes orgánicas municipales distintas que por razones obvias resultaría inútil señalar una por una, se desprenden las facultades y obligaciones del

presidente municipal que aquí presento y que varían según cada entidad federativa, y son también en términos generales, las siguientes:

- Cumplir y hacer cumplir la ley orgánica municipal; los reglamentos y las resoluciones del ayuntamiento.
- 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.
- 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 concerniente al municipio, ya sean estas federales, estatales o municipales.
- Proponer al Ayuntamiento los nombramientos de Secretario, Tesorero y Representantes del Ayuntamiento en las divisiones del territorio municipal.
- Nombrar y remover a empleados y funcionarios cuya designación no sea privativa del Ayuntamiento.
- Cuidar que los órganos administrativos municipales se integren y funcionen de acuerdo con la legislación vigente.
- Inspeccionar las dependencias municipales para cerciorarse de su funcionamiento, disponiendo lo necesario para mejorar sus funciones.

- Dirigir y vigilar el funcionamiento de los servicios públicos municipales y la aplicación de los reglamentos correspondientes.
- Vigilar el cumplimiento de los planes nacionales y estatales de desarrollo urbano.
- Someter a nombre del Ayuntamiento al Ejecutivo Estatal, la aprobación del plan municipal de desarrollo y la declaratoria de provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios.
- Dirigir y supervisar el cumplimiento del plan municipal de desarrollo urbano.
- 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.
- Resolver sobre las peticiones de los particulares en materia de permisos para el aprovechamiento de las vías públicas, lo que, de concederse, tendrán siempre el carácter de temporales y revocables y nunca serán gratuitos.
- Ejercer la vigilancia sobre los templos y ceremonias religiosas en los términos del artículo 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus reglamentos.
- Calificar y sancionar a los infractores de los reglamentos municipales.
- Visitar los poblados del municipio por lo menos una vez al año.
- Solicitar autorización del ayuntamiento para ausentarse del municipio por más de 15 días.
- Informar al Ayuntamiento una vez al año del estado que guardan los negocios municipales.

- Las demás que le otorguen las leyes y reglamentos vigentes.

### **Facultades y obligaciones del Síndico.**

De igual forma del análisis de las leyes orgánicas municipales se desprenden las facultades y obligaciones del Síndico que más frecuentemente se presentan 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 presenten 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 auxiliares del ministerio público en los casos previstos por las Leyes.

- Las demás que otorguen las leyes y reglamentos vigentes.

### **Facultades y obligaciones de los regidores.**

De igual forma puedo destacar que de la consulta efectuada a diversas leyes orgánicas municipales, se desprenden facultades y obligaciones de los regidores que más frecuentemente se presentan, sin ser comunes en todos los casos, y son:

- Asistir puntualmente a las sesiones del ayuntamiento, participando en las discusiones con voz y voto.
- Desempeñar las comisiones que les encomiende 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 encomiende el ayuntamiento, informando periódicamente de sus gestiones.
- Suplir en sus faltas temporales al presidente municipal que haya sido electo.
- Concurrir a las ceremonias cívicas y a los demás actos que fueren citados por el presidente municipal.
- Las demás que les otorgue la ley y sus reglamentos.

Continuando con el desarrollo de la presente investigación, he de centrar mi atención en los antecedentes históricos de uno de los elementos esenciales, a través del cual rige su vida jurídica el municipio y que en términos generales se le ha denominado *bando municipal de policía y buen gobierno*.

## **1.2 De los bandos municipales.**

### **1.2.1 Concepto.**

A continuación he de puntualizar sólo algunos de los conceptos que de forma general se han establecido para definir al bando municipal de policía y buen gobierno, y así tenemos que “etimológicamente la opinión más generalizada admite a este vocablo del antiguo alemán *bann* que significaría originariamente territorio o la facultad de establecerse en él. De esta palabra alemana derivan *bandum* y *bandire*, términos del bajo latín.

Otra opinión es que proviene de *baner*, término vándalo que significa bandera.”<sup>27</sup>

Por otro lado se ha establecido un concepto puramente científico que dispone:

---

<sup>27</sup> DEL CAMPO, SALUSTIANO. Ob. Cit. P. 244.

“El bando es una manifestación del poder de ordenanza atribuido a determinadas autoridades civiles y militares, un mandamiento de la autoridad prescribiendo reglas cuya observancia y cumplimiento corresponde inmediatamente a los ciudadanos.”<sup>28</sup>

Otra definición apunta:

“...Publicaciones de órdenes o mandatos emanados de autoridades militares o administrativas. Se diferencian de los edictos en razón de que estos últimos constituyen simples publicaciones o advertencias, generalmente de carácter administrativo, o bien de interés público general.”<sup>29</sup>

En otro concepto se señala:

Bando es la “Proclama de autoridad administrativa o militar hecha en forma solemne, verbalmente o por documento escrito fijado en lugares públicos, mediante la cual se hace saber a los habitantes de un territorio o población una orden que deben acatar o una conducta a

---

<sup>28</sup> SERRANO GUIRADO Y COSGAYÓN. Nueva Enciclopedia Jurídica Seix. Tomo V. Barcelona 1958. Citada por Del Campo Salustiano, ob. Cit. p. 244.

<sup>29</sup> GARRONE, JOSE ALBERTO. Diccionario Jurídico. Editorial, Abeledo Perrot. Buenos Aires, 1989.p. 236.

la que quedan sometidos temporalmente, bajo la amenaza de una sanción en caso de desobediencia.”<sup>30</sup>

En el mismo orden de ideas, el Licenciado Guillermo Cabanellas en su Diccionario de Derecho Usual, señala:

“Bando es una disposición o mandato publicado por orden superior.”<sup>31</sup>

Y refiere al igual que como ha quedado señalado en otros conceptos que los bandos pueden ser gubernativos o militares, siendo los primeros aquellos que son dictados por la autoridad gubernativa del orden civil; los segundos por una autoridad militar y al frente de tropa para que todos se enteren de la disposición.

Ahora bien, es necesario señalar que existen otros autores o investigadores que consideran al bando de policía y buen gobierno como un reglamento, y en consecuencia, lo denominan reglamento de policía y buen gobierno y lo definen de la siguiente manera:

“Reglamento de policía y buen gobierno es el ordenamiento de carácter general que expiden las autoridades administrativas para preservar el orden, la

---

<sup>30</sup> DE PINA Y DE PINA VARA, RAFAEL. Diccionario Jurídico. 14ª ed., Editorial, Porrúa. México, 1986.p.120.

<sup>31</sup> CABANELLAS, GUILLERMO. Ob. Cit. p. 257.



seguridad y la tranquilidad públicos. Regula las actividades de la administración y de los particulares para asegurar esos objetivos, previendo las sanciones administrativas que corresponda aplicar a los infractores del mismo.”<sup>32</sup>

Y por último, cabe hacer mención que personalmente sobre el punto en estudio he considerado por adoptar el siguiente concepto, que creo reúne de forma más general los aspectos que se necesitan:

“Bando en su acepción gramatical y jurídica significa “anuncio público de una cosa: edicto, mandato o ley que se publica solemnemente.

El bando de policía y buen gobierno, o bando municipal, es el conjunto de disposiciones de carácter reglamentario y administrativo que regulan la organización política y administrativa de los municipios, las obligaciones de sus habitantes y vecinos, así como las competencias de la autoridad municipal para mantener la seguridad pública en su jurisdicción.”<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> GONZÁLEZ OROPEZA, MANUEL. Nueva Diccionario Jurídico Mexicano. Editorial, Porrúa. México 2001. p. 3264.

<sup>33</sup> INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Manual de Reglamentación Municipal. 1ra ed., México, 1989. p. 52.

Para el Jurista y Doctrinario Ignacio Burgoa Origuela, en su obra Derecho Constitucional señala:

“Bando de policía y buen gobierno es el cuerpo normativo que contiene disposiciones generales que rigen las principales actividades públicas dentro de una comunidad urbana, limitando en aras del bien general la conducta de los particulares que la ofenden.”<sup>34</sup>

### **1.2.2 Contenido del Bando de Policía y Buen Gobierno.**

Considerado como el más importante de los reglamentos municipales, pues representa para el ayuntamiento un instrumento fundamental de gobierno municipal.

Es un elemento político y normativo para conducir las relaciones entre las autoridades municipales y la ciudadanía.

El bando de policía y buen gobierno como disposición emitida por el ayuntamiento, en sesión de cabildo, en su carácter de órgano deliberante, debe contener las disposiciones de carácter general que deberán observar los habitantes del municipio.

---

<sup>34</sup> FLORES GRAJALES, ANA THELMA. Memorial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo. INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. México, 1994. p. 51.

Respecto a la organización e integración política municipal, los bandos hacen una definición más precisa en cuanto a la división política del territorio municipal, a partir de lo dispuesto en las constituciones estatales, la división territorial y las leyes orgánicas municipales, propias de cada estado.

Se señalan asimismo las autoridades, funcionarios, autoridades auxiliares y órganos de colaboración que integran el gobierno y la administración municipal.

En relación a los habitantes y vecinos de los municipios, los bandos definen a los primeros como todas aquellas personas que residen de manera fija o transitoria en la jurisdicción municipal, y a los segundos, como las personas que tengan cuando menos seis meses de residencia fija en un lugar determinado del territorio municipal.

También se señalan en el bando los derechos y obligaciones de los habitantes y vecinos. Como derechos se puede mencionar el ejemplo del derecho a votar y ser votados para los puestos públicos municipales de elección popular, siempre y cuando cumplan con los requisitos que establezcan las leyes de la materia.

Como obligaciones pueden mencionarse entre otras: inscribirse en los padrones que determinen las leyes federal y estatales; en la oficialía del registro su estado civil, prestar servicios personales en los casos de peligro inminente para la colectividad.

Respecto a los servicios públicos, el bando municipal señala cuáles son de competencia municipal, las formas de prestación, así como los derechos y obligaciones de los usuarios en el pago, uso y conservación de cada uno de los servicios que preste el municipio.

Cabe en este sentido señalar que si la reglamentación referente a los bandos de policía y buen gobierno no se maneja adecuadamente, se podrían afectar los derechos de los ciudadanos, o bien se dejarían de lado las disposiciones necesarias para el buen funcionamiento del ayuntamiento.

Para concluir este punto ha de señalarse que todo bando municipal, de forma general, debe contener cuatro aspectos fundamentales: en primer término el territorio, en segundo lugar la población, el tercero del gobierno, y finalmente el cuarto del orden jurídico.

### **1.2.3 Límites y eficacia jurídica.**

Los bandos como disposiciones generales acordadas por las autoridades competentes tienen fuerza jurídica de obligar.

Sin embargo los límites de la potestad que se ejerce al dictarlos, y por consiguiente, el ámbito de la eficacia jurídica de sus prescripciones, son distintos.

Si consideramos, a efectos de explicación, los bandos que puede dictar el alcalde en su condición de órgano del municipio, estos deben de respetar las normas contenidas en las leyes y disposiciones generales, las de los reglamentos, y la esfera de competencia atribuida a los órganos de la administración del Estado.

La aplicación de los citados principios de competencia y jerarquía con el de autonomía, permitirán a su vez, conocer el régimen de los bandos en cuanto a la entrada en vigor de sus normas y a los requisitos previos para su eficacia plena.

La ejecución y cumplimiento de los bandos de policía y buen gobierno, y de sancionar sus infracciones, corresponde a la competencia de las autoridades municipales.

Hay quienes por su parte sostiene que “Cuando el bando no tiene otra finalidad que la de ejecutar las leyes, ordenes o acuerdos superiores, será un bando ejecutivo, y por este carácter se limita al ámbito de su eficacia y se establecen los límites de la potestad; y si el bando se dicta para proveer a las necesidades que corren a cargo de la respectiva autoridad, se comprende entonces entre las denominadas ordenanzas de carácter administrativo, en las que su autor goza de mayores facultades y sus límites no son otros que el respeto a las disposiciones de carácter superior territorial y formalmente.”<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> SEIX, FRANCISCO. Nueva Enciclopedia Jurídica. Tomo III. Barcelona, 1989. p. 277.

**CAPÍTULO II**  
**EL MUNICIPIO DE VALLE DE CHALCO SOLIDARIDAD**  
**ESTADO DE MÉXICO**

**2.1 Creación.**

“En tiempos prehispánicos, lo que hoy es el municipio de Valle de Chalco Solidaridad, estaba cubierto por las aguas de un inmenso lago, del que sobresalían dos islotes que ahora conocemos como cerros de Xico y del Marqués, los antiguos pobladores conocían al Cerro de Xico como al Centro de la Tierra, la entrada al inframundo, por lo que fue un centro ceremonial importante.

En 1985, Porfirio Díaz ordenó la desecación del lago para aprovechar la zona agrícola, así hasta los sesenta se observaban grandes sembradíos, la zona era conocida por su ganadería lechera y la calidad de su maíz, sin embargo, debido a la salinización y la expulsión de los habitantes de la Ciudad de México, esta situación se modificó.”<sup>36</sup>

“Hernán Cortés, fue uno de los primeros que se interesó por éstas tierras.

En 1535, mandó construir en el Cerro de Xico una casa de campo; este inmueble pasó luego a ser propiedad de su hijo Martín Cortés, quien la habitó por mucho tiempo, quedando abandonada la construcción hasta el año de 1890. Hernán

---

<sup>36</sup> GONZÁLEZ, GONZÁLEZ, TERESA. Manual de Información del Municipio de Valle de Chalco Solidaridad. Editorial DICOSO, México, 2000, p.1.

Cortés, quien tenía posesión de dicho inmueble, lo vendió en \$25.00 al Español Iñigo Noriega, que inició la construcción de una hacienda sobre los restos de la casa del conquistador.

En el año de 1897, el entonces presidente de la república, Porfirio Díaz, autorizó la desecación del lago que unía a Chalco con Texcoco, para así poder realizar proyectos de cultivo agrícolas de grandes dimensiones.

En el año de 1899 lo que antes fue el lago de Chalco, tenía una extensión de 9,800 hectáreas, disponibles para la siembra, lo que hacía a la hacienda de Xico una de las más grandes de esta región.

En 1900, se inician los trabajos de siembra y cosecha de estas tierras, comenzando con los proyectos agrícolas de la entidad, a mediados de 1903 los habitantes de los pueblos vecinos de: Ayotzingo, Huitzilzingo, Mixquic, entre otros, se levantaron en contra de Iñigo Noriega, protestando por la desecación del lago que afectaba el cultivo de sus parcelas. Debido a ello se inicia un juicio que culmina en 1912, favoreciendo a los pueblos protestantes.

En 1914, las fuerzas zapatistas, toman la hacienda y en 1917 las fuerzas constitucionalistas, establecen su cuartel en los restos de la ex – hacienda.”<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> GONZÁLEZ, GONZÁLEZ, TERESA. Manual de Información del Municipio de Valle de Chalco Solidaridad. Editorial DICOSO, México, 2000, p.1.

“A finales de 1978 se asentaron en parcelas pertenecientes al ejido de Ayotla las primeras familias de colonos dando paso al poblado de lo que llegaría a ser el formidable asentamiento de Valle de Chalco Solidaridad. Las casas de las familias pioneras se extendieron de Puente Rojo al Puente Blanco, prolongándose hasta llegar a la antigua caseta.

A partir de ahí, todo fue crecimiento y en pocos años los ejidos de Ayotla, Ixtapaluca, Santa Catarina, Xico, Chalco y Darío Martínez, conformaron el asentamiento irregular más grande de América Latina que a finales de los años noventa contaba con cerca de cuatrocientos mil habitantes.

La aguda carencia de servicios públicos (agua potable, energía eléctrica, escuelas), y el temor de perder la propiedad de sus predios provocó la movilización ciudadana a una lucha por la consecución de mejoría en sus condiciones de vida y la regularización de la tenencia de la tierra.

El asentamiento urbano de Valle de Chalco Solidaridad empezó a tener viabilidad como centro urbano, como resultado de ser la cuna del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL).



Este programa gubernamental aplicado a todo el país, ofreció a la totalidad de las familias del ahora municipio de Valle de Chalco Solidaridad una verdadera mejoría en su nivel de vida.”<sup>38</sup>

### **2.1.1 La Iniciativa de Ley.**

“La creación del municipio 122 fue durante varios años una de las más sentidas demandas de los ahora vallechalquenses. Muchos de los grupos ciudadanos hicieron de la creación del nuevo municipio una de sus principales banderas de lucha.

El gobierno del Licenciado Emilio Chuayfet Chemor, sensibilizado por las reiteradas demandas populares de los habitantes de Valle de Chalco porque se creara un nuevo municipio, envió la iniciativa de ley a la LII Legislatura del Estado Libre y Soberano de México.

Este municipio tiene su origen al construirse en un espacio abierto, así se convierte en una Institución que reclama el arraigo ciudadano, **buscando fortalecer y garantizar los derechos humanos, políticos y administrativos, generar marcos de gobernabilidad estables y en continuo desarrollo democrático, en un ambiente pacífico y civilizado.**

---

<sup>38</sup> GONZÁLEZ, GONZÁLEZ, TERESA. Op.cit., p. 2

Así, basándose en la Gaceta de Gobierno del Estado de México, publicada el 9 de Noviembre de 1994 por la H. LII Legislatura del Estado de México el cual menciona en su:

**Artículo Primero:** se segregan de los municipios de Chalco, Ixtapaluca, la paz y Chicoloapan, el siguiente número de Km<sup>2</sup>, respectivamente: 39.71, 4.34, .27 y ,25, así como los centros de población asentados en estos.

**Artículo Segundo:** La extensión de 44.57 Km<sup>2</sup> formará un nuevo municipio.

**Artículo Tercero:** llevará el nombre de Valle de Chalco Solidaridad.

La Comisión de Asuntos Institucionales, Legislación y Gobernación, después de estudiar detenidamente la iniciativa del ejecutivo estatal emitió el decreto número cincuenta del 7 de Noviembre de 1994 en el cual se crea el municipio 122, Valle de Chalco Solidaridad, y se segregan territorios y centros de población de los municipios de Chalco con 39.71 Kilómetros cuadrados, los Reyes la paz con 0.27 Kilómetros cuadrados y Chicoloapan con 0.25 Kilómetros cuadrados, formando este municipio con 44.57 Kilómetros cuadrados.

Por ello y con base en la Constitución del Estado Libre y Soberano de México y de la Ley Orgánica Municipal, se designa un ayuntamiento provisional, el cual fungió a partir del 30 de noviembre de 1994 al 31 de diciembre de 1996.”<sup>39</sup>

### **2.1.2 Toponimio y símbolo del municipio.**

“Las casas al lado del Cerro de Xico, fundadas en Solidaridad, es el significado del escudo toponímico que en sesión de Cabildo aprobaron los regidores, el cual además de identificar al municipio 122 de la entidad, servirá para todos los documentos oficiales.

Dicho toponímico del escudo, representa el marco filosófico e histórico de este municipio de reciente creación.

Es un dibujo que refleja las raíces históricas de esta localidad, el cual se creó después de haber hecho un concurso entre personas que dieron muestra de su enorme deseo de colaborar con el municipio.”<sup>40</sup>

“El dibujo está compuesto por dos glifos prehispánicos y un diseño o logotipo contemporáneo. El primero corresponde al glifo de Xico (XITLI) que significa ombligo, el cual, en su original, lleva al centro un cordón umbilical o placentario. El segundo es el glifo de casa o (CALLI) lo que significa construcciones para habitar. El tercero es el

---

<sup>39</sup> Ibidem., p. 4.

<sup>40</sup> ESPEJEL ARELLANO RICARDO. Gaceta municipal Valle de Chalco Solidaridad. Año 1, Núm. 1, México, Enero-Agosto de 1995, p. 1.

logotipo que el gobierno federal de la época usó para construir y dar forma a la ciudad (hoy Valle de Chalco Solidaridad). Los tres unidos significan: LA CASA, POBLADO O CIUDAD QUE SE ESTABLECIÓ AL LADO DEL CERRO DE XICO Y SE CREÓ O SE FUNDÓ CON LA SOLIDARIDAD DE SUS POBLADORES.

El glifo del Cerro de Xico contiene tres colores representativos de piedras preciosas, usadas simbólicamente como espejos para los trabajos cósmicos-ceremoniales. Al centro el color verde que es representado por el jade, que significa el trabajo; el círculo medio el amarillo, representativo del cuarzo y obsidianas doradas, las que simbolizan la reflexión o verse así mismos; el círculo exterior, el mayor de ellos, el color rojo de la agata significando la cultura.

El orden de estos colores significan: los diferentes trabajos individuales o colectivos a realizar para tener un rostro propio y eran usados por los pobladores de Chalco como *pantli* que significa Bandera. El color de la casa *calli* es blanco que simboliza la limpieza o que no ha sido afectado por nada. Al pie de la casa el logotipo usado por el programa de solidaridad del gobierno federal y el cual da una primera identidad a la comunidad; la del Trabajo en Solidaridad con los colores nacionales.”<sup>41</sup>

“La propuesta dibujada está compuesta por glifos prehispánicos y un diseño o logotipo contemporáneo. En lo prehispánico cumple con las características

---

<sup>41</sup> AYUNTAMIENTO DE VALLE DE CHALCO SOLIDARIDAD. Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno. México, 1995, p. 4.

regionales y que también son usadas por los otros 124 municipios que componen el Estado de México. La forma del Cerro de Xico con cuatro *dovelas* o curvas que significan árboles o vegetación; orientadas hacia los puntos cardinales, la de arriba, apunta hacia el sur (ya que para aquellas culturas la astronomía comenzaba de sur a norte) y por lo tanto la de la izquierda es al oriente.

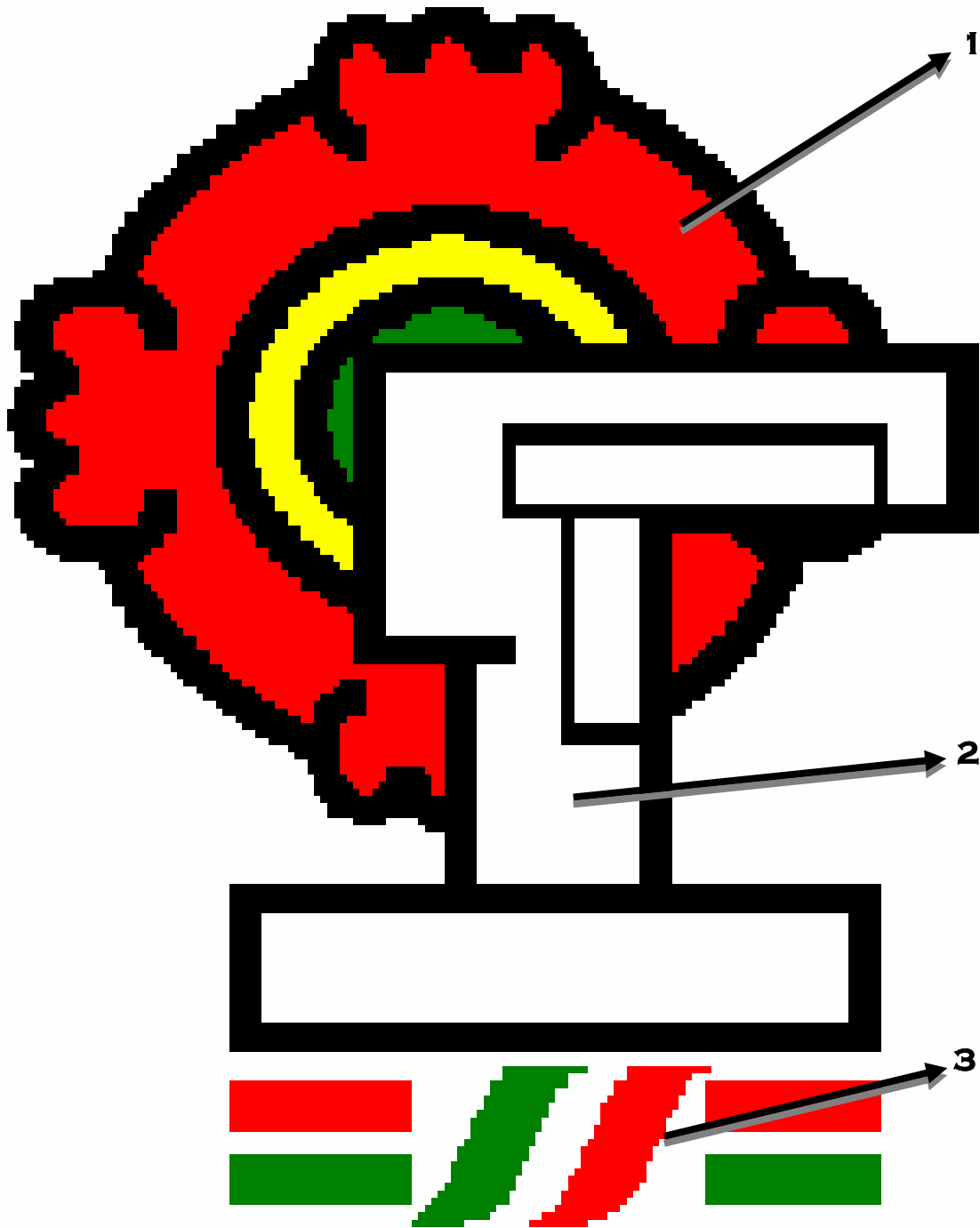
Al interior simbolizan tres vasijas o platos de diferentes cristales de color. Frente a este dibujo el glifo de una casa o *calli* denotadas por un piso, una construcción vertical y una horizontal a manera de tejado, cuando esta casa era construida con madera en el cuerpo del dibujo vertical se dibujaba parte de un árbol, de igual manera para la construcción del tejado. En los pisos también se dibujaba si era construida sobre agua, plantas o piedras, el Códice mendocino muestra que cuando ningún mal había caído en la casa o no había sido afectada por fenómenos naturales ésta se representaba en blanco. Las casas de los sacerdotes se dibujaban con escalinatas y la de los guerreros y líderes con un techo de dos aguas.

En lo contemporáneo el logotipo que el gobierno federal de la época usó para construir los servicios públicos y dar forma a la nueva ciudad, de tal manera que la palabra solidaridad forma parte de la cultura de los habitantes del municipio y es tomada como su primer elemento de identidad, ya que la gran mayoría de sus pobladores provienen de diferentes partes de la República.<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup> AYUNTAMIENTO DE VALLE DE CHALCO SOLIDARIDAD. Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno. México, 2001, p. 7.

**Símbolo y toponimio del municipio de Valle de Chalco Solidaridad.**



“El municipio de Valle de Chalco Solidaridad es en número el 122 que compone al Estado de México, está localizado en la Cuenca del Valle de México y está rodeado por los municipios de Ixtapaluca, La Paz, Chalco y el Distrito Federal. La altitud del municipio es de 2250 metros sobre el nivel del mar y sus coordenadas son 19° 30” de latitud norte, 99° 05” a 99° 40” de longitud oeste.

Para su organización territorial y administrativa se encuentra dividido actualmente en 32 colonias y una cabecera municipal, las cuales son: cabecera Américas II, 5. Avándaro, 6. Cerro del Marques, 7. Concepción, 8. Darío Martínez I, 9. Darío Martínez II, 10. Del Carmen, 11. El Triunfo, 12. Emiliano Zapata, 13. Guadalupana I, 14. Guadalupana II, 15. Independencia, 16. Jardín, 17. La Asunción, 18. María Isabel, 19. Niños Héroes I, 20. Niños Héroes II, 21. Providencia, 22. San Isidro, 23. San Juan Tlalpizahuac, 24. Santa Cruz, 25. Santiago, 26. Xico I, 27. Xico II, 28. Xico III, 29. Xico IV, 30. Xico la laguna, 31. Santa Catarina, y 32. Ampliación Santa Catarina.

Para su organización territorial interna se divide en sectores y manzanas, y para la administrativa se divide en treinta delegaciones que fungirán en sus respectivas colonias y de acuerdo a su competencia.”<sup>43</sup>

---

<sup>43</sup> AYUNTAMIENTO DE VALLE DE CHALCO SOLIDARIDAD. Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno. México, 2003, p. 9.

#### **2.1.4 Características naturales del municipio.**

Aquí se señalan las características más importantes en cuanto a materia de hidrología, suelo, flora, fauna, agricultura y ganadería.

**“Hidrología:** el acuífero subterráneo ha sido sobre explotado, existen seis pozos irregulares que provocan un descenso sensible en los mantos freáticos; y los pozos destinados al consumo doméstico contienen altas cantidades de sólidos carbonatos, sulfatos, cloruros y magnesio, cantidades que están por encima de los valores permisibles. A lado de la carretera Tláhuac, existen concentraciones de agua formando lagunas que se encuentran todo el año aún en tiempo de secas.

Actualmente existen seis pozos profundos que suministran agua potable.

**Suelo:** a escasa profundidad ya se detectan capas húmedas fangosas, en todo el territorio el suelo es lacustre y de baja fertilidad, no existen filones de material metálico alguno, habiendo tan solo pequeñas minas de arena y tezontle que por su reducida dimensión no son explotadas comercialmente. El suelo, el franco arenoso, con un porcentaje muy reducido de humedad y con un PH que varía del ligero a fuera alcalino.

La mitad de la superficie total del municipio corresponde a la de urbana, incluyendo el uso habitacional, centro urbano y la zona agrícola; el crecimiento



humano está limitado por lo inapropiado de algunas zonas, ya que los suelos son corrosivos y/o inundables, implicando riesgos para que se asiente y costos muy elevados para la dotación de servicios.

**Flora:** el lugar carece de flora susceptible de explotación, la vegetación es alófito y está formada por romerito, zacate salado, especies arbustivas como: el pegarropa, hierba del carbonero, escobilla y maravilla; especies arbóreas como: el eucalipto y pirul, y las especies riparias como el sauce, el álamo y ahuehuete.

**Agricultura:** debido al tipo de terreno, es muy reducida y tan solo cien hectáreas se dedican al cultivo del maíz, haba, frijol, coliflor, lechuga, rábano y zanahoria; los productores son ejidatarios y solo son setenta.

**Fauna:** tan solo podemos considerar a dos que son: patos y garzas que emigran a las zonas inundables, eventualmente.

**Ganadería:** esta no es una vocación del municipio, ya que solo cuenta con quince establos y la población vacuna es de veinticinco cabezas, la leche que se produce es poca y de baja calidad.

Los suelos provistos dentro del territorio municipal básicamente se puede clasificar en:

a) Urbano: 23.73 Km2 que incluye usos habitaciones populares, centro urbano, equipamiento, industria y microindustria.

b) No urbano: 20.81 Km2 que contempla al parque metropolitano y zona agrícola.”<sup>44</sup>

### **2.1.5 Escuelas, bibliotecas, módulos deportivos, centros de salud, hospitales y servicios públicos con los que cuenta el municipio.**

Actualmente en el municipio de Valle de Chalco Solidaridad se cuenta con los siguientes servicios sociales.

#### **Escuelas:**

Educación especial	dos planteles
Preescolar	cincuenta y cuatro planteles
Primaria	setenta y ocho planteles
Secundaria	cincuenta y un planteles
Preparatoria	seis planteles
CECATI	un plantel
CECYTEM	un plantel
UAEM	un plantel

---

<sup>44</sup> Ibidem., p. 8

**Mercados:** En nuestra localidad existen hasta ahora 33 mercados, 321 establecimientos que se dedican a la actividad micro industrial y la variedad de tianguis.

**Lecherías:** actualmente se cuenta con dieciséis.

**Módulos Deportivos:** se cuenta con;

- tres alamedas
- tres campos de futbol
- dos canchas de usos múltiples
- cuatro canchas de basquetbol
- un foro al aire libre
- cinco jardines vecinales
- veintinueve módulos deportivos
- seis parques infantiles
- una unidad deportiva, y
- cuatro zonas deportivas.

De igual forma se cuenta con seis centros de salud, un hospital general y una cruz roja.”<sup>45</sup>

---

<sup>45</sup> Ibidem., p. 11, 12, 15, 16.

### **2.1.6 Comunicaciones, colindancias y avenidas principales.**

“La conexión por carretera de Valle de Chalco Solidaridad a la Paz es de 7 Kilómetros, vía federal y de 9 Kilómetros estatal; con Ixtapaluca es de 6 Kilómetros vía estatal; con el Distrito Federal, es de 28 Kilómetros vía federal y 6 vía estatal. Así mismo cuenta con tres vialidades que lo unen con el Distrito Federal, además de lograr el fácil desplazamiento; la Autopista México-Puebla por el norte, al Sur la carretera Chalco- Tláhuac, al oriente la carretera México-Cuautla o Panamericana, al poniente al Eje Diez y además la vía de ferrocarril México-Cuautla.

Las colindancias del municipio son:

**NORTE:** Ixtapaluca.

**SUR:** Chalco.

**ORIENTE:** Chalco e Ixtapaluca.

**PONIENTE:** Distrito Federal.

Mientras tanto, por otro lado cuenta con veintitrés avenidas consideradas como de principal acceso.”<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup> Ibidem., p. 19.

### **2.1.7 Órganos de gobierno.**

Para su ejercicio, el Gobierno en el municipio de Valle de Chalco Solidaridad, se deposita en una Asamblea deliberante denominada Ayuntamiento, que integrado en cabildo es la máxima autoridad del municipio, para tal efecto celebrará sesiones de cabildo, las cuales se llevarán a cabo de conformidad con los siguientes lineamientos: "...El Ayuntamiento sesionará una vez cada ocho días o cuantas veces sea necesario en asuntos de urgente resolución, a petición de la mayoría de sus miembros y podrá declararse en sesión permanente cuando la importancia del asunto lo requiera; las sesiones del Ayuntamiento serán públicas, salvo que exista motivo que justifique que estas sean privadas. Las causas serán calificadas previamente por el Ayuntamiento; las sesiones del Ayuntamiento se celebrarán en la sala de Cabildos, y cuando la solemnidad del caso lo requiera, en el recinto previamente declarado oficial para tal objeto; cuando asista público a las sesiones se observará respeto y compostura cuidando quien lo presida que por ningún motivo tome parte en las deliberaciones del Ayuntamiento, ni exprese manifestaciones que alteren el orden en el recinto, quien presida la sesión hará preservar el orden público pudiendo ordenar al infractor abandonar el salón y en caso de reincidencia remitirlo a la autoridad competente para la sanción procedente."<sup>47</sup>

---

47 ibidem., p. 19.

## 2.2 Cometidos.

Tal y como lo dispone de forma enunciativa el artículo 9º del Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno la actividad del ayuntamiento persigue los fines que en el precepto se contienen:

- I. *Garantizar la integridad y seguridad del territorio municipal, la tranquilidad y moral pública, así como la protección de sus habitantes, visitantes y transeúntes en sus personas y bienes;*
- II. *La creación de las condiciones necesarias para el desarrollo de la vida comunitaria en su aspecto cultural, promoviendo entre la población la conciencia de identidad y arraigo, altruismo y el sentido de pertenencia a la comunidad municipal, que permita al hombre desarrollarse libremente y fomente la integración de los vecinos y habitantes de la comunidad del municipio para la prevención y transmisión de los fundamentos y valores de nuestra cultura y nacionalidad, así como el fortalecimiento de las instituciones democráticas;*
- III. *Promover actividades económicas, industriales, artesanales, turísticas, culturales, deportivas, de recreación y ecológicas dentro de su territorio, en coordinación y apoyo con las autoridades federales y estatales que tengan como objeto el fomento de las mismas;*

- IV. *Satisfacer las necesidades y demandas de sus habitantes mediante acciones directas o coordinadas con las autoridades Federales y Estatales para garantizar a la población los mínimos de bienestar, salud, educación, cultura, trabajo, seguridad pública, abasto, vivienda, recreación, deportes y otros;*
- V. *Fomentar la educación y cultura cívica entre sus habitantes;*
- VI. *Promover el desarrollo urbano de los centros de población del municipio;*
- VII. *Promover y organizar la participación ciudadana para cumplir con el Plan de Desarrollo Municipal y el Convenio de Desarrollo Municipal que se suscriba con el estado, así como los demás programas que beneficie a los habitantes del municipio;*
- VIII. *Conducir y regular la planeación del desarrollo socioeconómico del municipio en coordinación con dependencias Municipales, Estatales y Federales así como con la participación de los sectores social y privado, con el objeto de vigilar las acciones contenidas en el Plan de Desarrollo Municipal;*
- IX. *Conservar el patrimonio cultural del municipio, así como sus zonas arqueológicas, áreas de belleza natural e interés histórico; pronunciándose este H. Ayuntamiento por el respeto del patrimonio histórico y arqueológico del municipio, por lo que en la zona en donde se realicen obras ya sean de índole público o hechas por particulares y en las cuales se encuentren hallazgos o vestigios arqueológicos se deberán suspender cualquier tipo*

*de trabajos hasta en tanto el I.N.A.H decida lo que proceda a fin de preservar nuestro pasado histórico;*

- X. *Vigilar y corregir las causa de contaminación del ambiente, mediante acciones propias en coordinación con Autoridades Municipales, Estatales y Federales, con la participación de los particulares, a fin de prevenir el deterioro de la ecología, la salud e higiene de las personas y sus bienes;*
- XI. **Promover la salud, el combate al vicio y combate a la prostitucion;**
- XII. *Asegurar e integrar a la familia a través del Sistema Municipal para la Integración de la Familia por si misma o en coordinación con otras instituciones afines;*
- XIII. *Promover programas de defensa a los consumidores y usuarios de los servicios públicos que presten los particulares en la esfera de su competencia;*
- XIV. *Vigilar el uso correcto del suelo municipal y la adecuada organización urbanísticas en la esfera de su competencia, con la participación de la ciudadanía;*
- XV. *Proteger a los sectores de la población mas desvalidos a través de la creación y aplicación de programas que pretendan hacer del conocimiento los derechos a que pueden gozar y así poder ejercitar los mismos;*
- XVI. *Fomentar entre la ciudadanía los valores cívicos, los símbolos nacionales, estatales y municipales a fin de fortalecer la identidad nacional, estatal y municipal;*



- XVII. *Fomentar permanentemente el respeto y convivencia social entre los habitantes del municipio;*
- XVIII. *Promover el servicio civil de carrera y la capacitación de los servidores públicos del municipio que permita eficiencia y continuidad dentro de la administración municipal;*
- XIX. *Promover y organizar a la ciudadanía para el establecimiento de un Sistema Municipal de protección Civil;*
- XX. *Apoyar a la autoridades Federales y Estatales en funciones que beneficien al municipio;*
- XXI. *Auxiliar a la autoridades federales, Estatales, y Judiciales, que lo requieran y así coadyuvar en el cumplimiento de sus funciones, en el territorio municipal;*
- XXII. *Promover y fomentar la divulgación y protección de los derechos humanos en coordinación del órgano competente;*
- XXIII. *Fomentar, consolidar e institucionalizar la consulta popular como instrumento de participación en los actos de gobierno a fin de motivar a los vecinos a incorporarse a las tareas de interés común, en términos de la Ley Orgánica Municipal;*
- XXIV. *Apoyar a las personas de la tercera edad con programas tendientes a capitalizar su experiencia;*
- XXV. *Crear programas educativos especiales para personas con capacidades diferentes con la finalidad de incorporarlos a la vida social productiva;*

*XXVI. Revisar que las declaraciones manifestadas por los ciudadanos sean veraces en cuanto a los datos correctos de Superficie de terreno y/o Construcción, para efectos de cubrir el pago de impuesto predial, así como las operaciones sobre adquisición de inmuebles y otras operaciones traslativas de dominio de inmueble; por medio de personal adscrito a la Tesorería Municipal.*

*XXVII. Solicitar a los ciudadanos sea permitido el acceso a sus inmuebles, mediante los procedimientos fiscales autorizados vigentes para el desarrollo de los trabajos técnicos necesarios para la obtención de la base fiscal actualizada;*

*XXVIII. Notificar a los ciudadanos el resultado de las revisiones a las declaraciones, a que se refiere la fracción anterior, a fin de que conozcan sus adeudos y acudan a liquidarlos a la brevedad posible;*

*XXIX. Las demás que le reconozcan la Ley Orgánica Municipal y otras disposiciones legales.*

Tal y como se advierte la lectura de las múltiples fracciones del artículo transcrito se trata de una serie de postulados de buena voluntad, declaraciones demagógicas, retórica y discurso político, las que no significan nada si no se traduce en hechos.

Actualmente, dentro del municipio abren diariamente sus puertas los llamados “*Table dance*”, y otros centros en donde se promueve la prostitución y el vicio. Estos

sitios operan fuera de la ley y hasta la fecha, la autoridad municipal se ha visto imposibilitada para actuar en consecuencia.

Considero que la solución al problema de la proliferación de ésta clase de antros es materia multidisciplinaria, toda vez que el cierre de ellos no limpia la salud de la población, además es necesario fomentar actividades deportivas, culturales y familiares. Se necesitan campañas agresivas a favor del deporte y en contra del uso de drogas y alcohol. Incluso el papel de la iglesia de manera conjunta con las autoridades educativas pueden incidir en el fomento y respeto de los principales valores humanos, así como la dignidad de la persona humana.

### **2.3 Autonomía.**

El concepto de autonomía municipal ha variado con el paso de los años; lo cual significa que se trata de un concepto dinámico<sup>48</sup> y en constante metamorfosis, que no puede ser universalmente válido y cuya fórmula no parece ser única, ni aplicable de forma exclusiva a todos los pueblos.

Si nos basamos en el significado etimológico, ningún pueblo sobre la tierra

---

<sup>48</sup> Cfr.- HERNÁNDEZ, Antonio María, "Derecho Municipal. Parte General. UNAM. México; 2003. pp, 283 y siguientes.

puede ser autónomo, o al menos de forma absoluta, ya que constituye la posibilidad de darse su propia ley<sup>49</sup>, y en el caso concreto del municipio, sus actos legislativos deben ser acordes al derecho Federal y Estatal.

Es un concepto que permite ser interpretado de variadas formas, cada individuo, grupo social, cada partido político lo conciben y adecuan a sus propias necesidades y pretensiones. Su significación política lo hace muy maleable y por ende se presta al juego político entre los distintos factores del poder.

Pienso que la falta de un consenso entre los juristas políticos, economistas, politólogos, y demás estudiosos de la materia le resta objetividad al estudio. Para algunos, la autonomía significa el completo desprendimiento de un objeto de otros factores, que en el caso del municipio, se trata de la creación de su propio gobierno, la construcción de sus propias políticas económicas, la difusión de la ideología que mejor le plazca, la impartición de justicia de acuerdo a sus propias reglas, la regulación de sus fenómenos sociales mediante un Congreso o Asamblea propia, etc.

Como esto es una utopía para nuestra realidad política, y que el municipio depende en gran medida de los poderes estatales y los recursos federales, entonces,

---

<sup>49</sup> Cfr.- QUINTANA ROLDÁN, Carlos F. "Derecho municipal, Op. Cit. P, 173.

la autonomía de que estamos hablando es matizada, y debe adecuarse al federalismo mexicano, en donde coordinadamente participe con el gobierno estatal y federal en la producción de políticas públicas que redunden en beneficio de sus habitantes.

La idea del municipio libre o autónomo, debiera ser cambiada por la idea del municipio interdependiente, corresponsable, coordinado, ya que no puede hacer abstracción de su realidad política y económica, y por ningún motivo se puede pensar que el municipio deje de depender de las políticas establecidas por las otras dos esferas de gobierno. Se trata de eslabones de la misma cadena.

En apoyo a lo expuesto, se cita un párrafo escrito por *Miguel Acosta Romero*, quien textualmente expresa: *“Sobre el significado de autonomía municipal, tratadistas de autoridad reconocida han sustentado la tesis de que en un país de régimen federal, como el nuestro, no pueden coexistir dos órganos con autonomía, o sea, las entidades federativas y el municipio, y consideran, en consecuencia, que los municipios con entidades autárquicas territoriales o descentralizadas por región; sin embargo, se considera, que nada impide la existencia de dos entidades autónomas previstas dentro de la Constitución en países de sistema federal, pues la autonomía municipal se refiere exclusivamente al territorio del municipio y no será tan amplia como la de las entidades federativas, pero no por ello dejará de ser autonomía.”*<sup>50</sup>

---

<sup>50</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel.- Op. Cit. P, 149.

En éste mismo sentido, el artículo 4º del Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno de Valle de Chalco Solidaridad a la letra dispone: *“El municipio del Valle de Chalco Solidaridad, tiene competencia plena y exclusiva sobre su territorio, su población, los bienes de dominio público, así como sobre su organización política y administrativa y los servicios públicos que presta, con las limitaciones que señalan las leyes aplicables.”*

Quiero ser enfática al afirmar que el municipio no es autónomo, ni soberano, tanto desde el punto de vista legislativo, económico y político. Desde el punto de vista legislativo, el municipio se rige por la Constitución Federal, las leyes federales, la Constitución local y leyes locales, y las leyes municipales no pueden ser contrarias a las disposiciones legales dictadas en otras instancias legislativas. Desde el punto de vista económico, para la consecución de los fines municipales, se requiere de la participación de recursos federales y estatales, y finalmente, desde el punto de vista político, el gabinete municipal se conforma por personas electas por el pueblo, postuladas por los Partidos Políticos, a quienes deben lealtad y sumisión, esto último si quieren que su carrera política vaya en ascenso.

El federalismo mexicano ha servido como una fórmula para la división del poder, paralelo a la hegemonía priista del siglo pasado. Recuérdese que el partido oficial era encabezado por el presidente de la república, quien a su vez es jefe de gobierno y jefe de Estado, con facultades meta constitucionales enormes, tales como lograr el

posicionamiento de los gobernadores, y estos a su vez de los presidentes municipales y todos los miembros del ayuntamiento, podía ejercer el poder desde el centro, y restarle toda la autonomía no solo a los gobiernos estatales, sino también al famoso “municipio libre”.

Aunque el PRI dejó de ser el partido hegemónico, la militancia de cualquier partido político debe fidelidad a su partido y a su dirigencia, asimismo deben respeto a todos los compañeros de partido. Para el trazo y aplicación de políticas públicas municipales, el Ayuntamiento está obligado a coordinarse con los tres niveles de gobierno, a transigir con actores políticos de otros partidos. La sujeción a tantas voluntades impide autonomía de gestión la municipal.

El concepto de autonomía es multívoco; sin embargo en el caso que nos ocupa significa autogobierno, lo que necesariamente implica la resta de efectos a factores externos que le pudieran afectar. Bajo las nuevas circunstancias políticas en que se reparte el poder entre las tres principales fuerzas políticas, el tema de la autonomía municipal ha cobrado nuevamente vigencia, pues el poder ya no se ejerce desde un centro, sino que su repartición provoca que se adviertan divergencias entre las políticas e idearios de los distintos gobernadores de la República, el titular del Ejecutivo, los miembros del Congreso de la Unión, las legislaturas estatales, y los gobiernos municipales.

El concepto de autonomía municipal no puede llegar al absurdo de que con ella nos estemos refiriendo a la ingobernabilidad de los gobiernos locales, a que en cada municipio del país se pueda hacer lo que les venga en gana, que se impongan sus propias autoridades y se gobiernen fuera del marco legal. Autonomía no puede ser sinónimo de anarquía.

## **2.4 Legislación aplicable.**

### **2.4.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Son de observancia general para el municipio de Valle de Chalco Solidaridad, así como todos aquellos que conforman la república mexicana las garantías consagradas en los artículos 1º, 2º respecto a la libre determinación de los pueblos indígenas, su participación en materia electoral, para promover la igualdad de oportunidades y evitar las prácticas discriminatorias, y en general, incrementar el nivel de vida de sus pobladores. El municipio es corresponsable junto con el gobierno Estatal y Federal en la impartición de la educación básica, según lo dispone el artículo 3º. El artículo 5º establece la libertad de empresa, industria, comercio y trabajo, que solo podrá ser vedada por resolución judicial cuando se ataquen derechos de tercero o por resolución gubernativa (debe interpretarse como administrativa) dictada en término que fije la ley.



De forma breve habré de explicar la importancia de la garantía constitucional consagrada en el artículo 5º. En ella se expresa claramente que todo individuo de la república puede dedicarse a la actividad que más le convenga siempre y cuando sea lícita. La licitud o ilicitud de las actividades depende de la calificación que de ellas haga la autoridad competente, que en el caso concreto debe ser el órgano legislativo.

En este orden de ideas, mientras el Congreso Federal, Local o el Ayuntamiento no prohíban cierta actividad, siempre y cuando lo hagan dentro del marco de sus facultades, las personas nos podemos dedicar a lo que sea. En tanto las leyes de las tres esferas de gobierno no prohíban la apertura de centros de vicio, estos podrán seguir operando abiertamente y sin limitaciones. Pero el problema no solo es de carácter legislativo, pues habiendo un marco jurídico que regula la apertura y funcionamiento de centros nocturnos y de vicio, las autoridades deben actuar conforme a derecho lejos del alcance de la corrupción. Entonces, no solo son las leyes las que requieren mejora, sino también debe mejorar la conducta de las autoridades gubernamentales en las tres esferas de gobierno. Si lo ilícito es lo que va en contra de la ley, entonces es en ella, donde se deben establecer las modalidades de las actividades productivas del país, del Estado y del municipio.

Siguiendo con el texto constitucional, el artículo 6º establece la libertad de expresión. En el artículo 7º dispone la garantía de imprenta o de publicación de las ideas por cualquier medio. El artículo 8º prevé el derecho de petición, que obliga a las autoridades municipales a responder a cualquier escrito formulado por los

particulares o por otras autoridades dentro del marco de sus respectivas competencias. En virtud de lo anterior, las autoridades municipales están obligadas a responder las peticiones de la gente que se acerca a ellas.

La libertad de asociación y de reunión están previstas en el artículo 9º, limitando este derecho a los ciudadanos mexicanos en asuntos políticos del país. En el artículo 10 constitucional se ha dispuesto el derecho de los habitantes de la república para poseer armas en su domicilio, para la defensa de su seguridad, imponiendo ciertos límites al ejercicio de tal derecho. En el artículo 11º se contempla la libertad de tránsito, que solo puede vedarse por la autoridad federal y local, sin que las autoridades municipales tengan competencia en dicho rubro. Las autoridades municipales están impedidas a conceder títulos de nobleza, y tampoco pueden darle valor y reconocimiento a los que se le hayan otorgado a persona alguna fuera de nuestro país, tal y como lo dispone el artículo 12º. En el artículo 13º se divide al fuero común del fuero militar, y prohíbe a las autoridades a juzgar a las personas con leyes privativas y tribunales especiales. No se debe entender como tribunales especial a los que tienen especialidad en cierta materia, como los del orden familiar, administrativos, agrarios, del trabajo, civil, penal etc. Tampoco son especiales los tribunales municipales como los creados en el estado de Zacatecas durante la gestión de Ricardo Monreal Ávila.

En el artículo 14 se prevén garantías de suma importancia para el gobernado y de observancia obligatoria para las autoridades de cualquier esfera gubernamental,

entre las que están las municipales. Las autoridades están impedidas a aplicar leyes retroactivas en perjuicio de persona alguna. La garantía de audiencia se prevé en el segundo párrafo del mismo artículo. Debo destacar que en el mismo numeral el Constituyente ha previsto el fenómeno de la interpretación de la ley, diferenciando ambiguamente los métodos que se pueden utilizar en materia civil, administrativa, agraria, laboral de la penal. Las penas no se pueden imponer por simple analogía o mayoría e razón, sin importar el daño que la persona hubiese ocasionado. Y digo que la regulación constitucional y legal de la interpretación jurídica es tan ambigua que una resolución judicial o administrativa puede tener resultado distinto, según se aplique el método histórico, el literal, el sistemático, el auténtico, la analogía; según se utilice el argumento *a contrario*, *a simili*, el de *ab auctoritate*, etc.

Todos sabemos que la celebración de tratados corresponde de forma exclusiva al titular del ejecutivo, y que su ratificación corresponde al senado de la República con fundamento en los artículos 15 y 133 constitucionales. El artículo 16 prevé la garantía de audiencia. Solo la autoridad judicial tiene facultad para librar orden de aprehensión, con lo que se excluye de tal derecho a las autoridades administrativas. La orden de detención solo podrá autorizarse por el Ministerio Público en casos de urgencia, siempre y cuando no se pueda acudir ante la autoridad judicial por razón de hora, lugar y circunstancia. Igualmente, la orden de cateo solo puede ser expedida por la autoridad judicial, excluyendo claramente a cualquiera otra autoridad ninguna persona o autoridad está facultada para intervenir comunicaciones privadas salvo las que autorice la autoridad judicial para la

investigación de la operación de la delincuencia organizada con los requisitos y límites que impongan las leyes de la materia. En el artículo 17º se ha dispuesto la obligación de los particulares de acudir ante los tribunales para clamar justicia.

Además, el estado garantiza la libertad del individuo cuando se trate de deudas de carácter netamente civiles. En el 18 se ha dispuesto la prisión preventiva solamente para quienes cometan delitos, cuya pena así lo amerite. Asimismo, dispone que el sistema penitenciario sea responsabilidad del Gobierno Federal y el de los Estados, quienes podrán celebrar convenios para su buen funcionamiento.

En el artículo 19 se ha dispuesto una garantía procesal a favor del indiciado.

Pues ninguna detención ante autoridad judicial puede exceder de 72 horas, contadas a partir del momento en que es puesto a disposición de la misma, sin que se justifique con un auto de formal prisión. Se prohíbe que para la aprehensión de una persona o su trato en las prisiones se utilice la tortura. Asimismo, en el artículo 20 están previstas una serie de garantías procesales en favor del inculpado y de la víctima de delito.

En el artículo 21º se ha distinguido claramente entre la función de la procuración de la de administración de justicia. La primera es competencia del Ministerio Público, mientras que la segunda corresponde a los jueces. El artículo 22 prohíbe las penas

trascendentes, los azotes, los palos, el tormento, la confiscación de bienes y la multa excesiva. En el artículo 23 se contempla el principio procesal de “*Non bis in idem*”.

En el artículo 24 se ha establecido la libertad de culto, siempre y cuando los actos que se realicen no constituyan delitos.

En el artículo 25 imputa al Estado la obligación de la rectoría económica nacional, deja a su cargo las áreas estratégicas a que se refiere el artículo 28 constitucional.

En el artículo 27 se ha previsto el derecho de propiedad y las modalidades impuestas por el Estado social de derecho en que vivimos, que son de observancia obligatoria para las autoridades de las tres esferas de gobierno.

En el artículo 28 se han prohibido los monopolios y sus prácticas, los estancos y las exenciones de impuestos. En el artículo 29 se prevé el régimen de suspensión, el titular de ese derecho y el procedimiento constitucional que se debe seguir para que surta plenos efectos jurídicos la declaración que lo establezca.

Una obligación de los mexicanos dispuesta en la fracción II del artículo 31 es la de asistir los días y horas designados por el Ayuntamiento del lugar en que residan, para recibir instrucción cívica y militar.

#### **2.4.2 Constitución Política del Estado Libre y soberano de México.**

La elección de las autoridades municipales se debe sujetar a las disposiciones constitucionales locales, tales como las contenidas en el artículo 10, referente al derecho al sufragio; en el artículo 11 se da nacimiento al Instituto Electoral del Estado de México, encargado de la organización, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales para las elecciones de gobernador, diputados a la Legislatura del estado y ayuntamientos; por su parte, el artículo 13 establece la creación de un Tribunal Electoral autónomo, con la competencia y jurisdicción que determinen esta Constitución y la ley, ante el cual se pueden impugnar los actos emitidos por las autoridades electorales con motivo de la elección de los gobiernos municipales; para la protección de los derechos humanos de los ciudadanos mexiquenses en contra de actos de la autoridad municipal y estatal de naturaleza administrativa, la Legislatura del Estado establecerá un organismo autónomo en base a lo dispuesto en el artículo 16; tal como lo dispone el artículo 26 sólo los vecinos de nacionalidad mexicana, tendrán derecho a servir en los cargos municipales de elección popular o de autoridad pública del lugar de su residencia; las facultades que la Constitución de la República y el presente ordenamiento otorgan al gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva sin que exista autoridad alguna intermediaria

entre el gobierno estatal y el municipal; los ayuntamientos deben ser electos mediante sufragio universal, libre, secreto y directo. Las elecciones de ayuntamientos serán computadas y declaradas válidas por el órgano electoral municipal, mismo que otorgará la constancia de mayoría a cada fórmula de candidatos que la hubieren obtenido en términos de la ley de la materia, con fundamento en el artículo 114; atendiendo al principio histórico de la división de poderes, nunca los ayuntamientos, como cuerpos colegiados, podrán desempeñar las funciones del presidente municipal, ni éste por sí solo las de los ayuntamientos, ni el ayuntamiento o el presidente municipal, funciones judiciales, como lo dispone el artículo 115; asimismo, los ayuntamientos se integrarán con un jefe de asamblea que se denominará presidente municipal, y con varios miembros más llamados Síndicos y regidores, cuyo número se determinará en razón directa de la población del municipio que representen, como lo disponga la ley orgánica; para el despacho de los asuntos municipales cada ayuntamiento designará un secretario y sus atribuciones serán las que determine la ley de la materia tal y como lo dispone el artículo 121; las facultades legislativas del ayuntamiento se encuentran dispuestas en los artículos 123 y 124 al siguiente tenor: Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, desempeñarán facultades normativas, para el régimen de gobierno y administración del municipio, así como funciones de inspección, concernientes al cumplimiento de las disposiciones de observancia general aplicables; y expedirán el Bando Municipal, que será promulgado y publicado el 5 de febrero de cada año; los reglamentos; y todas las normas necesarias para su organización y funcionamiento, conforme a las previsiones de la Constitución General de la República, de la presente Constitución,

de la Ley Orgánica Municipal y demás ordenamientos aplicables, estableciéndose un mecanismo de reconducción para el supuesto de que en un momento determinado se deje de promulgar el nuevo bando; cabe señalar que la hacienda pública municipal se rige por las disposiciones contenidas en el artículo 125; las facultades de la figura del presidente municipal se encuentran enumeradas en el artículo 128, entre las que destaco la siguiente: Tiene a su cargo cumplir y hacer cumplir dentro del municipio, las leyes federales y del Estado y todas las disposiciones que expidan los mismos ayuntamientos;

#### **2.4.3 Ley Orgánica Municipal del Estado de México.**

El vocablo “ley” proviene de la voz latina *lex*, que a su vez deriva del vocablo *legere*, cuyo significado es, “que se lee”. Aunque hay quienes lo derivan de *ligare*, resaltando el carácter obligatorio de las leyes.

No es de uso exclusivo de la ciencia jurídica; por lo que en su sentido más amplio se debe entender por ley a todo juicio que expresa relaciones generalizadas entre fenómenos. De ahí que se desprenda que su significado tiene cabida para las leyes naturales, las leyes lógicas, matemáticas, así como las leyes jurídicas o normativas.

En relación a las últimas citadas, se debe entender por ley normativa a todo juicio mediante el cual se impone cierta conducta como debida. Característico de



éste tipo de normas es su posible incumplimiento, por parte de quienes deben acatarla. Otro rasgo que les distingue es que son únicamente reguladoras de la conducta humana. Las leyes normativas tienen como propósito fundamental provocar el comportamiento en ellas establecido como debido y no el de expresar relaciones con fines práctico-explicativos ni de correcto razonar. Dentro de la categoría de leyes normativas se pueden encontrar: las leyes morales y las leyes jurídicas.<sup>51</sup>

La ley orgánica se encarga de regular la estructura o funcionamiento de alguno de los órganos del Estado, en el caso concreto la de los municipios del Estado de México; en tanto que la ley reglamentaria es la que desarrolla el mandamiento contenido en un precepto constitucional. Pese a tal diferenciación doctrinal, *Tena Ramírez* advierte que las denominaciones antes citadas no suelen emplearse con exactitud por nuestros legisladores.<sup>52</sup>

La Ley Orgánica trata en todo su contenido sobre la estructura y funcionamiento, su organización territorial, la calidad de su población, Integración e Instalación de los ayuntamientos, su funcionamiento, las atribuciones de los miembros del ayuntamiento, sus órganos auxiliares y órganos de participación ciudadana, incluso contiene la regulación relativa al Bando Municipal de los municipios pertenecientes al Estado de México, tomando como premisas

---

<sup>51</sup> Cfr.- Vocablo "ley". Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, "Diccionario jurídico mexicano", 9ª edición. Tomo I-O. Editorial Porrúa. México; 1996. P. 1963. "Nuevo diccionario jurídico mexicano", Tomo I-O. Editorial Porrúa y UNAM. México; 2001. Pp. 2333 y 2334.

<sup>52</sup> Cfr.- TENA RAMÍREZ, Felipe, "Derecho constitucional mexicano", 33ª edición, Porrúa, México; 2000. P.301.

fundamentales las que se han inserto en el artículo 115 de la Constitución Federal.

Según lo dispone el artículo 162 de la ley orgánica, el bando municipal regulará al menos las siguientes materias:

*I. Nombre y escudo del municipio;*

*II. Territorio y organización territorial y administrativa del municipio;*

*III. Población del municipio;*

*IV. Gobierno Municipal, autoridades y organismos auxiliares del ayuntamiento;*

*V. Servicios públicos municipales;*

*VI. Desarrollo económico y bienestar social;*

*VII. Protección ecológica y mejoramiento del medio ambiente;*

*VIII. Actividad industrial, comercial y de servicios a cargo de los particulares;*

*IX. Infracciones, sanciones y recursos;*

*X. Las demás que se estimen necesarias.*

Dice el artículo 163 que El Bando Municipal podrá modificarse en cualquier tiempo, siempre y cuando se cumplan los mismos requisitos de su aprobación y publicación; sin embargo no se regula procedimiento legislativo alguno para su creación, modificación, derogación o abrogación, motivo por el cual es más vulnerable a las fallas humanas de personas neófitas en asuntos de la materia legislativa.

## **CAPITULO III**

### **INAPLICABILIDAD DEL BANDO MUNICIPAL DE POLICÍA Y BUEN GOBIERNO DEL MUNICIPIO DE VALLE DE CHALCO SOLIDARIDAD, ESTADO DE MÉXICO**

**3.1 El Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno del 5 de febrero del año 2006.**

#### **3.1.1 Contenido.**

El bando municipal es un acto de naturaleza legislativa a cargo del Cabildo, como órgano facultado del Ayuntamiento para su realización válida.

El artículo primero del Bando dispone la obligatoriedad de los actos legislativos que al efecto emita el Ayuntamiento del Valle de Chalco Solidaridad. Obliga tanto a las autoridades, como a los particulares.

#### **Legitimación**

El artículo 6º del Bando legitima a cualquier habitante del municipio del Valle de Chalco Solidaridad a denunciar ante las autoridades municipales cualquier infracción al Bando y los Reglamentos. Esto significa que toda persona tiene derecho a denunciar los hechos que presuntamente constituyan infracciones ante las autoridades municipales. No me parece conveniente que se haya previsto la negativa

ficta para el supuesto en que las autoridades no den trámite a las denuncias ciudadanas antes señaladas, dispuesto en el artículo 7º del Bando.

Con el objeto de no repetir innecesariamente el contenido del Bando que ya se ha citado en el presente trabajo, solo diré que en su capítulo segundo se ha previsto una regulación referida a la personalidad jurídica y fines del municipio; en el capítulo tercero se hace referencia al nombre y escudo del municipio.

En el Título Tercero, Capítulo primero el Bando ha establecido disposiciones relativas a su población. Los habitantes pueden tener distintas calidades, tales como: originarios, vecinos o transeúntes. Son originarios los que nacen en el municipio y los que nazcan fuera de él, pero de padres originarios. La vecindad se adquiere por haber habitado en el municipio por más de seis meses y estén inscritos en el padrón correspondiente.

Los vecinos del municipio tienen a su favor una serie de prerrogativas, entre las que se destacan:

- I. El derecho a votar y ser votado a cargos de elección popular;
- II. Ser preferidos para ocupar empleos o cargos en la administración municipal, así como para ser autoridades auxiliares o en el otorgamiento de contratos o concesiones;
- III. Participar en las distintas comisiones que se integran dentro del municipio.

Sin embargo, existen otras prerrogativas que no solo son a favor de los vecinos, tales como el uso de los servicios públicos, ser indemnizado por daños, celebrar mítines o participar en consultas populares para la mejora legislativa y administrativa en el ámbito municipal, pienso que cualquier ciudadano puede gozar de tales prerrogativas.

Entre las obligaciones que tienen los vecinos del municipio de Valle de Chalco, hay una que especialmente llama la atención por su flagrante inconstitucionalidad, y está prevista en la fracción V del artículo 27 del Bando Municipal, cuyo texto a la letra dice: *“Cumplir con los citatorios que por escrito o cualquier otro medio les haga la autoridad municipal;...”* Esta disposición vulnera el primer párrafo del artículo 16 constitucional, una garantía de seguridad jurídica, que a la letra dispone: *“Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.”*

Sobre el particular cabe citar la siguiente jurisprudencia que así lo confirma:

**SEGURIDAD JURIDICA, GARANTIA DE. LAS ORDENES VERBALES DE AUTORIDAD SON VIOLATORIAS EN SI MISMAS DEL ARTICULO 16 CONSTITUCIONAL.**

El artículo 16 constitucional contiene una garantía de seguridad jurídica, que se traduce en la forma del acto autoritario de molestia, el cual debe derivarse siempre de un mandamiento por escrito, pues solamente de esta manera puede observarse la fundamentación del acto de autoridad, por lo que cualquier mandamiento u orden verbal que originen una molestia en los bienes jurídicos, son contrarios a dicho precepto constitucional.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGESIMO PRIMER CIRCUITO.

1011

Octava Epoca:

Amparo en revisión 501/89. Juan Manuel Bernard Avila. 15 de agosto de 1991. Unanimidad de votos.

Amparo en revisión 253/92. Pedro Sereno Candelario. 1o. de octubre de 1992. Unanimidad de votos.

Amparo en revisión 255/92. Constancio Suástegui Borja. 22 de octubre de 1992. Unanimidad de votos.

Amparo en revisión 300/92. Felipe de la O. Serrano. 22 de octubre de 1992. Unanimidad de votos.

Amparo en revisión 310/92. Elio Cosme López. 22 de octubre de 1992. Unanimidad de votos.

NOTA:

Tesis XXI.1o.J/6, Gaceta número 65, pág. 61; véase ejecutoria en el Semanario Judicial de la Federación, tomo XI-Mayo, pág. 256.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Apéndice de 1995. Epoca: Octava Epoca. Tomo VI, ParteTCC. Tesis: 1011 Página: 696. Tesis de Jurisprudencia.

Aunque su espíritu es bueno, es inaplicable, dadas las circunstancias económicas del país, atenta contra la economía de los pobladores más necesitados, y me refiero a la fracción IX del mismo artículo 27 del Bando, que a la letra dice: *“Participar en la conservación de los centros de población, restaurando o pintando cuando menos una vez al año la fachada de los inmuebles de su propiedad o que ocupen con cualquier carácter;”*

No se trata de una disposición inconstitucional puesto que en el artículo 27 en su tercer párrafo a la letra ordena: *“La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En*

*consecuencia se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población;...”*

Lo que se pretende mediante esta disposición es la conservación de la belleza externa del municipio; sin embargo, ante los grandes problemas que enfrenta nuestra sociedad, la falta de restauración o de pintado de los inmuebles resulta ser una infracción menor, que las autoridades no pueden ni deben atender.}

El Capítulo segundo del mismo Título contiene disposiciones relativas a la pérdida de al vecindad; el Capítulo tercero trata sobre el padrón municipal de habitantes. El Título Cuarto se denomina “Del gobierno y la administración pública municipal”, en su Capítulo primero trata sobre los órganos de gobierno, que para su ejercicio se deposita en:

- I. Una Asamblea deliberante;
- II. Un Ayuntamiento

Son autoridades del municipio de Valle de Chalco Solidaridad: el presidente municipal, el síndico y los regidores. Entre las múltiples obligaciones del Ayuntamiento está la de formular la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos y remitirla al Congreso Local para su aprobación. Sin embargo, es común que el

presupuesto que se envía sea reducido en otras instancias, por lo que normalmente son reducidos los recursos con que cuenta el municipio para el cumplimiento de sus obligaciones y objetivos principales. En relación a la facultad del Ayuntamiento para decretar impuestos habremos de citar los siguientes criterios, algunos de los cuales son contradictorios:

### **AYUNTAMIENTOS.**

La disposición constitucional que rige la hacienda municipal, debe entenderse para aquellas entidades que han entrado al orden constitucional. En aquellas en que no se ha constituido el poder público, con arreglo a la Constitución existe una imposibilidad material que impide la realización de ese precepto, y los impuestos municipales que se decreten por las autoridades provisionales, deben tenerse como legítimos.

1104

Quinta Época:

Tomo VI, pág. 347. Amparo en revisión. Ruiz Castro Federico. 16 de febrero de 1920. Unanimidad de ocho votos.

Amparo en revisión 78/20. Martínez Arauna Francisco. 12 de noviembre de 1920. Unanimidad de ocho votos.

Amparo en revisión 683/20. Cruz Federico. 17 de noviembre de 1920. Mayoría de siete votos.

Amparo en revisión 1728/20. De la Cajiga Toro Rafael. 8 de diciembre de 1920. Unanimidad de ocho votos.

Amparo en revisión 730/20. Andrade Francisco y coags. 21 de diciembre de 1920. Mayoría de ocho votos.

Instancia: Pleno. Fuente: Apéndice de 1995. Época: Quinta Época. Tomo VI,

Parte HO. Tesis: 1104 Página: 763. Tesis de Jurisprudencia.

### **IMPUESTOS MUNICIPALES.**

Los decretados por los ayuntamientos y no por las legislaturas no tienen el carácter de leyes, y hacerlos efectivos importa una violación constitucional.

386

Quinta Época:



Amparo en revisión 18/17. Baigts José. 23 de enero de 1918. Unanimidad de once votos.

Amparo en revisión 271/17. Allende Pablo. 4 de febrero de 1918. Unanimidad de diez votos.

Amparo en revisión 176/17. Escobar Tomás. 8 de mayo de 1918. Unanimidad de once votos.

Amparo en revisión 285/17. Compañía de Minerales y Metales, S. A. 18 de noviembre de 1918. Unanimidad de once votos.

Amparo en revisión 337/18. Figueroa vda. de Gris María. 14 de febrero de 1919. Unanimidad de once votos.

Instancia: Pleno. Fuente: Apéndice de 1995. Época: Quinta Época. Tomo I, Parte HO. Tesis: 386 Página: 358. Tesis de Jurisprudencia.

### **IMPUESTOS, APLICACIÓN DE LOS.**

Al establecer la fracción IV, del artículo 31 constitucional, la obligación para contribuir a los gastos públicos así de la Federación como del Estado y Municipio en que se resida, se está refiriendo a que los impuestos federales se aplicarán exclusivamente para los gastos de la Federación, los estatales para los de los Estados y los municipales para los de los Municipios; por lo que si una ley impusiera una contribución para una obra determinada de un Municipio y extendiera su aplicación a toda la República, indudablemente que contrariaría a la Constitución, porque las obras de carácter municipal únicamente pueden cubrirse con los arbitrios municipales.

489

Quinta Época:

Amparo en revisión 3630/39. Arrigunaga Peón Manuel de. 28 de agosto de 1940. Unanimidad de cuatro votos.

Amparo en revisión 8402/40. Cabezut Alberto M. y coags. 11 de julio de 1941. Cinco votos.

Amparo en revisión 2006/41. Cabezut Alberto M. y coag. 25 de agosto de 1941. Unanimidad de cuatro votos.

Amparo en revisión 6689/42. Mora Manuel F. 10 de febrero de 1943. Unanimidad de cuatro votos.

Amparo en revisión 311/43. Domínguez Peón Alvaro. 7 de agosto de 1943. Unanimidad de cuatro votos.

Instancia: Segunda Sala. Fuente: Apéndice de 1995. Época: Quinta Época.

Tomo III, Parte SCJN. Tesis: 489 Página: 354. Tesis de Jurisprudencia.

## **IMPUESTOS MUNICIPALES. NO LOS PUEDEN ESTABLECER LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MÉXICO, SINO LA LEGISLACIÓN LOCAL.**

Es cierto que el artículo 115, de la Constitución General de la República concede autonomía a los municipios para administrar libremente su hacienda y que la misma se formará con las contribuciones que señalen las legislaturas locales; pero esta libertad no significa que los municipios puedan, a su arbitrio, establecer contribuciones, pues esto, según tal precepto constitucional, corresponde a dichas legislaturas y lo que se confiere a los municipios es la administración de su hacienda, en los términos que fijen las leyes ordinarias, que es un aspecto diferente al de establecer las contribuciones, aun cuando se recauden por su conducto, como lo dispone, además el artículo 147 de la Constitución Política del Estado de México; ni la ley de Hacienda Municipal faculta a los Ayuntamientos para fijar por sí mismos determinado impuesto, sino que corresponde a la Legislatura del Estado, conforme a lo dispuesto por el artículo 70, fracción XX, de la citada Constitución local, discutir y aprobar los presupuestos de ingresos municipales que formulan los ayuntamientos, así como decretar los ingresos que deben construir la Hacienda Municipal, según la fracción VI del repetido artículo 70, por lo que corresponde al Congreso Local establecer los impuestos que son suficientes para cubrir el presupuesto del Estado y fijar las leyes correspondientes a los impuestos para los efectos ya mencionados. TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEGUNDO CIRCUITO.

Amparo en revisión 152/72.-Bacardí y Cía., S. A.-19 de marzo de 1972.- Unanimidad de votos.-Ponente: Martín Antonio Ríos.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Época: Séptima Época. Volumen 39 Sexta Parte. Tesis: Página: 41. Tesis Aislada.

Pasando a otra obligación, la fracción IX del artículo 36 impone al Ayuntamiento la obligación de prevenir y combatir, con auxilio de las autoridades competentes el alcoholismo, la prostitución, la adicción a las drogas y toda actividad que implique una conducta antisocial.

Es de llamar la atención que en el municipio de Valle de Chalco Solidaridad existe un sinnúmero de giros negros operando clandestinamente, protegidos con amparos, o en su caso, mediante la omisión de las autoridades municipales.

Precisamente, con el funcionamiento de estos establecimientos se fomenta la drogadicción, el alcoholismo y la prostitución.

Otra función que poca eficacia ha tenido en la práctica del Ayuntamiento es la relativa al desarrollo urbano del municipio del Valle de Chalco, pues la fracción XVII del artículo 81 obliga a las autoridades municipales a establecer medidas y ejecutar acciones para evitar asentamientos humanos irregulares, obligación que no se cumple a carta cabal. La falta de planeación urbana en el Valle es una problemática constante.

El crecimiento del desempleo y del subempleo es un fenómeno que se ha venido dando dentro del municipio sin que las medidas que hasta ahora se han adoptado por las autoridades hayan tenido éxito rotundo. Se ha carecido de gente especializada en materia económica que haga propuestas para lograr el crecimiento económico del municipio y de los poblados aledaños. Pese a los esfuerzos realizados por el gobierno federal, local y municipal, poco se ha logrado en materia de crecimiento productivo, ya que gran parte de los habitantes del municipio son intermediarios mercantiles, contraviniendo el postulado previsto en la fracción VII del artículo 109 del Bando Municipal, que a la letra dice: “Son atribuciones del Ayuntamiento en materia de Desarrollo Económico las:... VII Promover la organización de productores y consumidores del municipio a fin de evitar el intermediarismo”.

Existen varias formas de discriminación una de las cuales me llama mucho la atención; esta es la que tiene que ver con la gente con capacidades diferentes. Según el diccionario enciclopédico de educación especial, se entiende por discapacidad *“toda aquella restricción o ausencia (debida a una deficiencia) de la capacidad de realizar una actividad en forma o dentro del margen que se considera normal para el ser humano”*.<sup>1</sup>

Las discapacidades constituyen limitaciones, a consecuencia de las deficiencias físicas o mentales del individuo que afectan su normal desenvolvimiento para el desarrollo de las actividades cotidianas.

La gente que padece algún tipo de discapacidad es discriminada e intencional o involuntariamente, un ejemplo de ello es la planeación en la construcción de calles y banquetas donde no se puede trasladar gente con silla de ruedas, o personas que son débiles visuales. Existen mecanismos que permiten su mejor adaptación a la sociedad; sin embargo poco se invierte en ello; normalmente son una especie de carga para la familia a que pertenecen y las autoridades poco hacen por integrarlos a los sistemas educativos, a la productividad nacional, estatal y municipal, en consecuencia la gran mayoría no pueden valerse por si mismos.

Ante esta realidad se advierte claramente que la atención y apoyo a la gente con discapacidad no ha sido una prioridad para las autoridades de las tres esferas de

---

<sup>1</sup> Palabra discapacidad “Diccionario enciclopédico de educación especial”, Tomo II, Editorial Aguilar, México 1990, p. 664.

gobierno, por lo que es inaplicable, por el momento lo dispuesto en las fracciones IV y VIII del artículo 110 del Bando Municipal en cuyo texto se dispone” *Son atribuciones del Ayuntamiento en materia de bienestar social las siguientes:…IV colaborar con las instituciones del Estado para atender a menores, madres solteras y ancianos sin recursos, en estado de abandono, desamparo o discapacidad. VIII promover coordinadamente con las autoridades Estatales y Federales de salud programas de planificación familiar y nutricional, así como atención de discapacitados entre los habitantes del municipio”.*

Otras disposiciones de difícil aplicación son las relativas a la protección del medio ambiente. Estamos conscientes de que el medio ambiente debe estar lo más limpio posible, que se debe preservar la vegetación, la tierra, el aire y el agua. Para que el ser humano pueda vivir dignamente necesita conservar en buen estado el lugar en que habita. Sin embargo parece que todos damos por hecho que siempre habrá agua limpia para nuestro consumo y para el riego de las tierras productivas, que siempre habrá vegetación y aire limpio que respirar, así como tierra fértil. Es lamentable ver como circulan por nuestras calles autobuses y automóviles que contaminan excesivamente el ambiente, así como la emisión de contaminantes por la industria que alberga esta localidad. Hasta el día de hoy no conozco comerciante ambulante alguno que presente estudio de impacto o de riesgo ambiental; se ve todos los días como los vehículos que transportan materiales van dejando basura por los lugares en que circulan; dentro del folclor popular existen fiestas y ferias en donde además de los residuos contaminantes que dejan los días que se celebran, se

pone música muy ruidosa que contamina el ambiente, y no porque los habitantes lo aprueben deja de ser una violación a las disposiciones legales.

Asimismo es inaplicable lo dispuesto en el artículo 127 del Bando Municipal, que en materia ecológica que a la letra dispone: *“El Ayuntamiento intervendrá en las licencias municipales para realizar obras o actividades de giros comerciales que puedan ocasionar contaminación en aire, agua y suelo o que afecten la flora y fauna del municipio”*.

Lo mismo ocurre con la aplicación del. Artículo 128 del Bando, que a la letra ordena: *“Todos los talleres y servicios del ramo automotriz deberán contar con un área de lavado de piezas. El almacenamiento de desechos sólidos deberá hacerse bajo techo y deberán controlar los derrames de aceite y solventes en el suelo, y en su caso recuperarlos y darles una disposición final de acuerdo con las disposiciones establecidas en la ley y reglamentos de la materia.”*

La falta de generación de grandes empresas y el desempleo provocan que algunas personas que algo saben sobre mecánica automotriz, hojalatería y pintura de automóviles pongan su propio negocio; muchos de estos negocios carecen de infraestructura adecuada, son insalubres, no están techados e incluso realizan esta clase de trabajos en las calles; la circunstancia de que estas personas no cuenten con la infraestructura requerida no es por falta de ganas sino por la escasez de recursos económicos y la actividad a que se dedican constituyen su *modus vivendi* y

es el sostén de familias enteras, especialmente estas personas carecen de un taller, con mucho mayor razón con un área de lavado de piezas, no pueden controlar los derrames de aceites y solventes en el suelo, y mucho menos recuperarlos para darles un fin menos dañino. Si la autoridad fuese inflexible con estas personas, es probable que la única salida para satisfacer sus necesidades básicas fuese la delincuencia, es por ello que la autoridad debe ser tolerante y valorar los bienes jurídicos que se tutelan en las normas y ponderar aquel que debe subsistir por encima del otro; por un lado están la paz social, la seguridad pública, el derecho al trabajo, y por el otro está el equilibrio ecológico o el daño al medio ambiente.

Ya sea por moda o por tendencia legislativa, no puede faltar el capítulo, relativo a los derechos humanos, y dispone el artículo 137 del Bando que: *"Con el fin de garantizar la protección de los derechos humanos y libertades fundamentales, se instituye la Coordinación Municipal de Derechos Humanos. Que es un órgano público y permanente que tiene por objeto conocer de manera directa las quejas acerca de las posibles violaciones a los derechos humanos, en contra de los actos u omisiones de naturaleza administrativa y procedimientos de cualquier autoridad o servidor público municipal."*

Asimismo, por virtud del mandamiento contenido del artículo 138 se obliga a la diferida coordinación a promover la cultura de los derechos humanos entre las autoridades y servidores públicos así como entre los vecinos y habitantes.

Considero que ni el gobierno municipal, tampoco el estatal y el federal tienen idea de la amplitud de los derechos humanos, su significado, su importancia, la forma en que deben protegerse y deben respetarse. La salud es un derecho humano, así como lo es la educación, el trabajo, el voto, participar en el gobierno, el tránsito, la libertad de empresa, la libertad de expresión, la libertad de imprenta, la planificación de la familia, la libertad de culto, la impartición y procuración de justicia, etc., todos estos son derechos humanos que no pueden ser vigilados por una coordinación, pues para ello han sido creadas autoridades en distintos rubros, quienes se obligan a garantizar y vigilar el respeto de los derechos humanos que se ven en su ramo. Y más aún, siendo actividades que se llevan a cabo personas que según azares del destino las han designado como encargadas, pero que no tienen en su mayoría estudios, desconociendo en gran medida el gran campo que esta materia abarca.

Dada la vaguedad y el desconocimiento, así como la prostitución de que ha sido objeto la expresión derechos humanos me detendré un poco para abordar este aspecto.

Es tan confuso el contenido de los derechos humanos que se ha pretendido denominarlos de distintas maneras. El listado es amplio, tal y como se muestra en las siguientes líneas: *Derechos naturales, derechos innatos, derechos subjetivos*



*públicos, garantías individuales, principios generales del derecho o derechos fundamentales.*<sup>2</sup>

La multidimensionalidad del concepto de los “derechos humanos” se debe a que la palabra es utilizada por personas que le dotan de distinto enfoque, ya que aplican dicha expresión en su ámbito de vida; es decir, según el lenguaje que les es propio. Sin embargo, para los que nos dedicamos al derecho, debemos establecer una definición o una idea de los derechos humanos. Estos derechos no son de observancia obligatoria mientras no son reconocidos por el orden constitucional, momento en el cual ya estamos hablando de garantías individuales y sociales. En el caso de México, la mayoría están previstas en los primeros artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para ser reguladas ampliamente por las leyes secundarias. A pesar de ello, la parte dogmática y la orgánica de un texto constitucional se confunden para formar parte de un todo, del cual son partes fundamentales, pues de nada sirve, por ejemplo, que el texto constitucional manifieste la garantía del derecho al voto, si no existen autoridades y órganos de gobierno que se encarguen de vigilar el respeto del derecho de todos los mexicanos; lo mismo en materia de salud, educación, trabajo, etc.

En este orden de ideas *Antonio Carrillo Flores* coincide con otros pensadores, en el sentido de ver la falta de consenso entre los tratadistas de la materia para poder definir claramente cuales son los derechos naturales del hombre. En los

---

<sup>2</sup> Cfr.- **ÁLVARIZ LEDESMA**, Mario I. “Acerca del concepto de derechos humanos”, Mac Graw Hill. México; 1998. p, 1.

juristas está muy arraigada la idea de que un hombre no tiene más derechos que aquellos que le otorga la sociedad en que vive, a través de sus normas jurídicas. Esto significa que si carecen de fuerza obligatoria, entonces no son derechos.<sup>3</sup>

*Magdalena Aguilar Cuevas propone la siguiente definición jurídica de los derechos humanos. “Son todas aquellas facultades, prerrogativas y libertades fundamentales que tiene una persona por el simple hecho de serlo, sin las cuales no se puede vivir como ser humano. Tienen como fundamento la dignidad de la persona humana que ha sido reivindicada en cada momento histórico. Rebasan cualquier límite cultural racial, e inclusive al propio Estado. Son un conjunto de normas que imponen deberes y obligaciones al Estado para su efectivo respeto y cumplimiento y conceden facultades a las personas, provistas de sanciones para asegurar su efectividad.”<sup>4</sup>*

¿Acaso los tribunales estatales y Federales son insuficientes para reivindicar al ser humano en sus derechos humanos?, ¿El Tribunal de lo Contencioso Administrativo no evita arbitrariedades de los Servidores Públicos?, ¿El juicio de amparo no permite garantizar al individuo el efectivo goce de sus derechos, aún contra los actos arbitrarios de las autoridades municipales?, ¿No es la Comisión estatal de los derechos Humanos la encargada de vigilar su respeto dentro de la

---

<sup>3</sup> Cfr.- **CARRILLO FLORES**, Antonio, “La Constitución, la Suprema Corte y los derechos humanos”, Porrúa. México; 1981. pp, 185 y siguientes.

<sup>4</sup> **AGUILAR CUEVAS**, Magdalena, “Derechos humanos; enseñanza, aprendizaje, formación”, CNDH. México; 1993. p, 15.

entidad?. No conozco las razones que justifican la creación de una Coordinación Municipal de los Derechos Humanos.

Pasando al rubro de las autorizaciones municipales, en el municipio del Valle de Chalco Solidaridad es vigente el problema de la construcción de casas, remodelaciones y ampliaciones sin la autorización del Ayuntamiento. También sabemos que existen giros comerciales, como el caso de los *Table dance* o bares que funcionan con una licencia que ampara otra actividad comercial, a pesar de lo dispuesto en los artículos 143, 144, 145 y 146 del Bando. Es de todos conocido que para algunos se les otorgan ciertos privilegios, como no ser molestados por las autoridades municipales, ni ser inspeccionados. Solo en algunos casos se inicia procedimiento administrativo en contra de los responsables. Pero el problema no para ahí, pues las discotecas y los videobares operan hasta altas horas de la madrugada, principalmente de Jueves a Domingo, cuando su horario legal no puede exceder de las 21:30 horas. Toda la comunidad del municipio de Valle de Chalco Solidaridad conoce los antros, su horario de funcionamiento y todos los servicios que se ofrecen a sus clientes, y a pesar de ser ilegales funcionan normalmente dentro de un marco de impunidad. Además, durante las madrugadas funcionan los comercios, mejor conocidos como “ventanitas” en donde se expenden toda clase de productos, principalmente bebidas alcohólicas, fuera de los horarios que manejan las disposiciones legales, sin que ello reporte beneficio alguno a la economía municipal.

El esfuerzo de las autoridades es insuficiente para evitar la pinta de *grafitis* en fachadas de inmuebles públicos y de particulares. Quienes los pintan lo hacen a cualquier hora del día y de la noche, sin que exista un mecanismo jurídico que impida que este fenómeno crezca. Me parece contradictorio en los hechos, que el Bando Municipal por un lado obligue a los particulares a pintar su casa cuando menos una vez al año, así como darle el mantenimiento necesario para que sea agradable a la vista y se mantenga habitable, y por el otro carezca de la fuerza suficiente para inhibir la conducta de quienes deterioran los inmuebles dentro del municipio.

Otro problema latente es el de la ubicación de la propaganda en lugares no autorizados. Abunda la propaganda que se realiza sin la autorización de los órganos municipales, que genera toneladas de basura todos los días. Parece un problema incontrolable, pues para evitar que se siga dando el fenómeno de referencia es necesario educar a la gente en materia ecológica, advertirle a los empresarios y demás particulares que la libre empresa y el derecho a promover bienes y servicios no implica necesariamente que se invadan espacios no diseñados para ello, o espacios públicos que deben estar exentos de propaganda.

Los jóvenes mexicanos, especialmente los que viven dentro de las metrópolis o en sus alrededores son atraídos por lugares como billares, cantinas, bares y discotecas. Es normal que quieran experimentar cosas nuevas, principalmente las que tienen que ver con la diversión y el sexo. Es por ello, que los menores de 18 años no miden las consecuencias de sus actos, ingieren alcohol y otras sustancias y

después conduzcan a su domicilio para descansar o generen disturbios en la vía pública o lugares públicos por su falta de experiencia en el control de la ingestión de estos productos nocivos. La responsabilidad debe ser compartida entre las autoridades, los dueños de los giros mercantiles para adultos y de los padres de familia.

También existen casas que sirven para almacenar juegos pirotécnicos, sin la autorización de la Secretaría de la Defensa Nacional. Los lugares y las personas que se dedican a los juegos pirotécnicos en el municipio carecen de la infraestructura y de los medios necesarios para su manejo responsable y cuidadoso. La venta de estos artículos se hace en mercados, afuera de las iglesias y en lugares públicos, como parques municipales. La costumbre de su uso en fiestas y celebraciones populares no implica que su fabricación, almacenaje y venta se haga irresponsablemente, poniendo en riesgo a la población y su patrimonio.

Pasando al tema de las sanciones administrativas, a que alude al Bando quisiera hacer las siguientes reflexiones:

En la opinión de Miguel Acosta Romero, es sanción administrativa *“el castigo que aplica la sociedad a través del Derecho, a las violaciones de los ordenamientos*

*administrativos pretendiéndose por medio de ésta, asegurar el cumplimiento de los deberes que tienen los ciudadanos con respecto a la sociedad.”<sup>5</sup>*

Sin embargo, se debe diferenciar claramente entre una pena y una sanción administrativa, pues la connotación y los fines de ambas son distintos, lo cual implica que las autoridades facultadas para su imposición no son las mismas.

Las sanciones administrativas previstas en el Bando son:

**Amonestación.-** *“es la advertencia que la autoridad Municipal dirige al infractor, haciéndole ver las consecuencias de la falta que cometió incitándolo a la enmienda y procederá cuando se cometan infracciones a las disposiciones del Bando Municipal, Reglamentos, Acuerdos y demás disposiciones administrativas emitidas por el Ayuntamiento. Siempre y cuando no haya reincidencia, la amonestación se orientará a subsanar o corregir la violación en que incurra el infractor, induciéndolo a cumplir sus obligaciones con espíritu cívico y solidario.”* Art. 174 del Bando. Dicho en otras palabras, la amonestación equivale a una llamada de atención verbal que no implica menoscabo alguno de los derechos de los particulares.

**Multa.-** *“Hasta de 50 días de salario mínimo general, pero si el infractor es jornalero, ejidatario u obrero la multa no excederá de su jornal o del salario de un día. Tratándose de trabajadores no asalariados o estudiantes la multa no excederá del*

---

<sup>5</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel, “Teoría general del derecho administrativo”, 15ª edición. Porrúa. México; 2000. p, 1097.

*equivalente de un día de salario mínimo general.*” La disposición contenida en la fracción II del artículo 173 del Bando es congruente con el mandato del artículo 21 constitucional.

Si la autoridad administrativa llega a imponer como sanción, una multa que oscila entre los cinco y los veinte días de salario mínimo a quienes incurran en las conductas previstas en el artículo 184 del Bando, puede que cometa una violación a los límites impuestos por el artículo 21 constitucional, cuando el infractor fuere jornalero, obrero o trabajador. Esta situación genera corrupción, toda vez que la autoridad sabe que en ocasiones, actúa fuera del marco constitucional, otras personas más sensatas prefieren pagar la multa y evitar un juicio que aunque saben ganado, también les genera el costo de un abogado y un largo juicio. Los menos contemplan la posibilidad de impugnar los actos arbitrarios de la autoridad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.<sup>6</sup>

En otro orden de ideas, con frecuencia sabemos se realizan mítines de distinta índole en la vía pública, se obstruyen las principales avenidas y los manifestantes se

---

<sup>6</sup> *Rafael Bielsa*; entiende por dicha expresión dos significados distintos, a saber: Como conjunto de instituciones cuyo objeto es asegurar la observancia de la ley en la administración pública; es decir, verificar la conformidad de la acción administrativa con la ley, a lo que se pueda validamente llamar justicia en la administración; y como función que tiene por objeto aplicar en casos contenciosos las normas positivas administrativas; y como dicha función implica un contralor jurisdiccional, se le ha nombrado como justicia de la administración. Cfr.- **BIELSA**, Rafael, “Sobre lo contencioso administrativo”, 3ª edición. Librería y editorial Castellvi. Argentina; 1964. P. 6. Sin ser explícito al respecto, este autor señala que en suma, la jurisdicción contenciosa administrativa no es cuestión de sistema fundamental de gobierno, es cuestión de garantías. Otros justifican la existencia de la jurisdicción administrativa en el argumento que dice que la jurisdicción en esta materia debe valorar el interés público y algunas otras cuestiones metajurídicas que no podría apreciar convenientemente el poder judicial. Cfr.- **MARTÍNEZ MORALES**, Rafael Isidoro, “Diccionarios jurídico temáticos. Vol. 3. Derecho administrativo”, Harla. México; 1999. P. 40. El fundamento constitucional de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo de las entidades federativas lo encontramos en la fracción V del artículo 116.

plantan frente a las oficinas de gobierno para ser oídos en sus demandas. Hasta ahora, no conozco de autoridad municipal y estatal alguna que se atreva a multar a los manifestantes, aunque obstruyan calles y avenidas o llegue a causar disturbios. De hecho, solo las autoridades proceden cuando la gente se sale de control, aprovecha la ocasión para asaltar tiendas y dañar bienes propiedad del estado y de los particulares. Solo que en esos casos, las personas no son sancionadas por la vía administrativa, ya que la víctima prefiere denunciar los hechos constitutivos de delitos a efecto de que el Ministerio Público actúa en consecuencia. Esto significa que los actos salen del ámbito administrativo para entrar al ámbito penal.

Otro ejemplo de infracciones administrativas que en la práctica no se sancionan es a las personas que poseen perros, sin que tengan una cadena con datos que los identifique, que deambulan en las calles, insalubres y que son una plaga para el municipio.

Parte de las ganancias que obtienen los voceadores es la que obtienen por la venta de revistas pornográficas, lo mismo para las personas que en la vía pública venden películas del mismo giro impunemente. Solo cuando las autoridades son criticadas por su omisión, a través de los medios masivos de comunicación, implementan operativos a efecto de sancionar a las personas que contravengan la fracción IX del artículo 190 del Bando.



Asimismo, es difícil sancionar a los propietarios de bares, cantinas, pulquerías, billares, establecimientos con pista de baile y música magnetofónica salones de baile, Restaurantes-bar y similares que no mantienen la tranquilidad y el orden en el establecimiento, tal y como lo dispone la fracción V del artículo 194 del Bando, toda vez que las autoridades se enfrentan al problema de acreditar la propiedad del establecimiento mercantil, que en ocasiones recae en persona distinta al propietario del inmueble en que se ubica.

Dentro del municipio funcionan los llamados *Table dance*, lugares en que se permite y se fomenta la realización de actos eróticos en su interior, entre los clientes y el personal del establecimiento, sin que la autoridad municipal haya logrado cerrar todos los establecimientos mercantiles que se dedican al referido giro.

Quisiera apuntar que la redacción del artículo 194, especialmente, es muy deficiente, por lo que le vendría bien una nueva redacción para clarificar su contenido.

**Decomiso de productos.-** *“Es la retención o privación de los bienes de una persona física o moral decretada por la autoridad municipal y aplicada como consecuencia de una sanción o contravención a los ordenamientos legales municipales.”* Más que una sanción equivale a una pena, por lo que contraviene el principio de seguridad jurídica previsto en el segundo párrafo del artículo 14

constitucional y el mandato del artículo 21 del Magno ordenamiento, que a la letra expresan, respectivamente:

*“Artículo 14...Nadie puede ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho...”*

*“Artículo 21. La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial.(...) Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresta hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.”*

### **3.1.2   Ámbito de aplicación.**

Según lo dispone el artículo 5º del Bando corresponde al Ayuntamiento, presidente municipal o funcionario a quien se deleguen facultades, la aplicación de las disposiciones contenidas en el Bando, vigilar su cumplimiento y aplicar las medidas convenientes para tal efecto.

Siguiendo las ideas expuestas en el capítulo primero, el territorio es uno de los elementos de que se compone el municipio; los límites del municipio de Valle de Chalco Solidaridad “inicia en el punto donde concluye la línea del ferrocarril México-Cuautla y la carretera federal México Puebla, sobre la carretera se dirige hacia el sureste hasta una distancia de mil metros, donde se ubica el río La Compañía, cuyo cauce se dirige en dirección sureste cruza la autopista México-Puebla y a seiscientos metros el cauce del río dobla en dirección sur hasta la intersección de la prolongación de la avenida López Mateos, sobre el cual continúa con rumbo suroeste, hasta interceptar con la avenida Solidaridad la cual sigue en dirección sureste aproximadamente novecientos metros donde dobla en dirección suroeste siguiendo el límite del parque Metropolitano; al llegar al cerro del Marqués lo bordea continuando el camino de terracería en su vertiente sur hasta donde inicia el cerro del Xico, hasta encontrarse con la carretera Tlahuac-Chalco la cual sigue en dirección oriente hasta pasar la curva de dicha carretera, a una distancia aproximadamente de quinientos metros, dobla en dirección sura hasta encontrarse con el río de la Amecameca, continúa siguiendo su cauce hasta el límite con el Distrito Federal en la zona oeste, sigue por dicho límite en dirección norte hasta la autopista México-Puebla, sobre esta dobla hacia el noroeste vertiente sur hacia una distancia aproximada de ochocientos metros donde se dirige al sureste hasta encontrarse con la línea de ferrocarril México-Cuautla, la cual continúa en dirección noroeste hasta el punto de origen en la poligonal.”

El territorio que comprende el municipio de Valle de Chalco Solidaridad se ha dividido en 32 colonias y una cabecera municipal, esparcidas en una superficie de 44.57 kilómetros cuadrados. Asimismo para su organización territorial, se divide en sectores y manzanas, y para su administración, en delegaciones, siendo 30, que fungirán en sus respectivas colonias.

### **3.1.3 ¿Quiénes lo expedieron?**

Presidente Municipal.- C. Miguel Ángel Luna Munguía.

Síndico Procurador.- C. Margarito Ventura Gómez.

Primer Regidor.- C. Francisco Tenorio Contreras.

Segundo Regidor.- C. Levi Santiago Cruz.

Tercer Regidor.- Lic. Alejandro Tapia González.

Cuarto Regidor.- C. Jesús Fernández Arragán.

Quinto Regidor.- C. Clemente García Mendoza.

Sexto Regidor.- C. Esperanza Mora Esquivel.

Séptimo Regidor.- Lic. Domitilo Guzmán Villegas.

Octavo Regidor.- C. Daniel Romero Sánchez.

Noveno Regidor.- C. María Maldonado Medellín.

Décimo Regidor.- Profe. Arturo Cruz Ramírez.

Décimo primer Regidor.- C.P. Noe Tello Cruz.

Décimo segundo Regidor.- C. Rogelio Tiscareño Martínez.

Décimo tercer Regidor.- C. Constantino López Benitez.

Secretario de H. Ayuntamiento.- Manuel Jiménez Reyes.

Si se da lectura del perfil profesional que cada uno de las personas mencionadas tiene, casi ninguna es profesional de derecho, por lo tanto no son expertos en leyes, en ninguna de sus modalidades. Eso significa que carece de conocimientos sobre su creación, tanto en su aspecto adjetivo como sustantivo, al mismo tiempo carecen de los conocimientos suficientes para su interpretación y justa aplicación. Ahora bien, si a la ignorancia le añadimos el factor corrupción, entonces el estado de Derecho es una utopía, un sueño al que se aspira, pero de difícil alcance.

### **3.2 Su inaplicabilidad.**

*Max Weber* dice que la conducta de ciertos actores se orienta por el orden normativo existente, y que dicho orden es obligatorio para el sujeto, por lo que su contenido es considerado como un modelo de conducta del sujeto, circunstancia de la cual deriva la validez de la norma jurídica.

En la opinión de *Ulises Schmill Ordóñez*, *Max Weber* es un sociólogo cuyo interés principal se centra en la conducta efectiva. Por tanto, este puede afirmar que la validez de un orden es la probabilidad de que una conducta ocurra de facto.

Por ello finalmente se deduce que este eminente sociólogo llegaría a la conclusión de que para el la validez de un orden es la probabilidad de que sea eficaz.<sup>7</sup>

Desde una óptica distinta *Hans Kelsen* es de la idea de que la validez de una norma depende de su mera existencia.<sup>8</sup>

Personalmente no coincido con la opinión de tan distinguido jurista, pues de ser cierto, tan solo sería suficiente plasmar en la legislación penal el tipo de homicidio y sancionarlo fuertemente para evitar que éste tenga lugar en una sociedad determinada.

El acto legislativo no solo es un acto de poder, sino que al mismo tiempo es un acto derivado de la razón, a través del cual se busca fomentar o inhibir conductas humanas. Las leyes permisivas, como la civil y la penal dan pautas y son supletorias de la voluntad de los particulares; las leyes prohibitivas entre las que destacan las administrativas y penales, buscan evitar ciertas conductas que lesionan intereses colectivos e individuales, que el Estado no conciente; además en el plano adjetivo, fijan procedimientos obligatorios, es decir, que no se pueden saltar u omitir, toda vez que el estado debe tener un control y conocer de dichos actos.

---

<sup>7</sup> Cfr.- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, “Diccionario jurídico mexicano”, Tomo P-Z., Porrúa y UNAM, México; 1996. Pp. 3214 y 3215.

<sup>8</sup> Autor citado por **SCHMILL ORDOÑEZ**, Ulises, “El sistema de la Constitución mexicana”, Textos universitarios. México; 1971, P. 3215.

En el concepto dado por *Rolando Tamayo Salmoran* sobre lo que se debe entender por derecho positivo, sostiene que en ocasiones es sustituido por otras expresiones que se entienden como equivalentes, a saber: vigente, eficaz. Sin embargo, aclara el autor que no lo son. Por el primero de los vocablos aludidos (positivo) se debe entender a la existencia empírico del derecho, a su existencia histórica. Por derecho vigente, entiéndase al derecho actual, el que se exige en el tiempo presente, cuyo concepto se opone al del derecho que ya no está en vigor; y finalmente, por derecho eficaz, se alude al hecho de que el orden jurídico o una disposición jurídica sea efectivamente seguido por los gobernados, así como aplicado.<sup>9</sup>

Desde mi particular punto de vista, la inaplicabilidad de una ley o de una norma significa su falta de aplicabilidad en la práctica, cuando materialmente es imposible aplicarla. El multicitado bando es inaplicable; y además es eficaz porque los gobernados no pueden cumplir con él normalmente, pues ha sido creado para la persecución de fines de lucro indebido, distintos a los fines postulados en el mismo bando.

Por todo lo anterior habré de realizar una entrevista a trabajadores del Ayuntamiento del Valle de Chalco Solidaridad, para que según su propia experiencia indiquen las razones por las cuales es inaplicable en algunos de sus preceptos el Bando Municipal.

---

<sup>9</sup> Cfr.- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.- Diccionario jurídico mexicano.- Tomo D-H. Op. Cit. P. 1031.

### **3.2.1 Una entrevista con miembros que laboran para el Ayuntamiento.**

1. ¿Cuál es su nombre?

Luis Alberto Paredes Xochihua.

Julio César García Lascano

Fernando Velasco Ruiz

Eliuth Castillo Tobón

Martín Vázquez Ponce

Rodrigo Lucero Tobón

Raymundo Trejo Escalante

Norma Angélica Rosas Hernández

Leonel Pavia Alvarado

Fernando Martínez Cruz

2. ¿Qué actividad desempeña dentro del gobierno municipal?

Notificador

Jefe del Departamento de Tianguis de la Dirección de industria, Comercio y Normatividad, mejor conocida como “reglamentos”.

Coordinador de la Secretaría del Ayuntamiento

Jefe de Departamento de Patrimonio Municipal

Jefe de Comercio Establecido



Especial administrativo

Subdirector de Desarrollo Urbano

Directora de Finanzas en ODAPAS

Jefe del Departamento de Obras y Coticobis de la Contraloría Municipal

Secretario de Juez Conciliador, respectivamente.

3. ¿Conoce usted el Bando de Policía y Buen Gobierno que debe aplicarse en este municipio?

Al iniciar funciones, no. Los superiores no te alientan a estudiar el bando, y solo se limitan a señalarte la manera en que debe realizar tu trabajo de forma mecánica, toda vez que el departamento jurídico se encarga de hacer los machotes de las notificaciones y otros actos de autoridad, motivo por el cual yo me limitaba a llenar los espacios del formato, supuestamente fundado en derecho. En ocasiones no solo los notificadotes llevamos machotes, sino que ya van llenos con el nombre de la persona a buscar, la hora y lo único que debemos hacer es recabar la firma de la persona con quien se atiende la diligencia. Otros han señalado que no requerían conocer leyes para fungir en su cargo.

El contenido del bando lo conocen por motivación propia. En la práctica hemos visto que las autoridades municipales hacían cuentas de dinero, y nosotros queríamos saber el fundamento jurídico. Sin embargo las cuentas que hacían no coinciden con las pagadas en tesorería, ya que la mayor parte se la quedaba la

autoridad y la gente que les apoyaba en sus funciones. Así nos percatamos de la corrupción que existe dentro del gobierno municipal.

4. ¿Si contestó sí a la pregunta anterior, además de los ya establecidos, que aspectos considera que debiera regular el actual Bando de Policía y Buen Gobierno?

Regular los horarios de los establecimientos, porque es ilógico que un bar tenga un horario de cierre de las 23:30 horas, cuando la clientela asiste en la madrugada y no durante el día. Esta circunstancia induce al consumo de alcohol de los menores de edad y que los establecimientos mercantiles de éste giro trabajen fuera de horario, motivo por el cual la autoridad les puede extorsionar mediante la imposición de una multa o sanción de suspensión temporal de actividades, a lo cual la gente reacciona con una generosa compensación, ilegal por supuesto. De todas maneras la gente paga mordidas y afloja dinero que no entra a la tesorería, sino al patrimonio de las autoridades.

Por otro lado, los permisos que el Ayuntamiento otorga para la celebración de Bailes en vía pública, por los disturbios que se generan; a diferencia de los llamados “antros”, la gente si porta armas de fuego que con el exceso de alcohol provoca lesionados y muertos.

Especificar los requisitos legales que requiere cada uno de los establecimientos mercantiles para su legal apertura y funcionamiento, pues muchos de estos giros no

están contemplados en el bando, como el caso de los *Table dance*, el café Internet, venta de cuetes, purificadoras de agua o “llenaderos”, lotes de autos, etc. El entrevistado afirma, que las modificaciones que propone son relacionadas a las actividades de la dirección administrativa en que se desempeña (Dirección de Industria Comercio y Normatividad).

Falta una regulación rigurosa de los tianguis pues el Departamento de Tianguis se maneja discrecionalmente y recaudan por puesto entre dos y cuatro pesos de los cuales solo se reporta la cantidad que se respalda con tickets pues el sobrante se reparte entre el personal adscrito y el jefe, quien normalmente cobra 50 pesos por puesto de pulque que se coloca en el tianguis, tomando en cuenta que en algunos tianguis están establecidos hasta 30 puestos de pulque a granel.

5. ¿Cree usted, que el Bando de Policía y Buen Gobierno de este municipio es 100% aplicable?

Su respuesta, sonriendo irónicamente es “No”.

¿Por qué?

Por todas las irregularidades que se cometen. La corrupción que impera y moviliza la administración pública municipal corroe las instituciones y provoca que la ley se cumpla arbitrariamente, de forma selectiva.

Los mismos seudolegisladores del Ayuntamiento no saben nada de leyes, motivo por el cual les preocupa más la portada de la publicación del bando que su contenido.

El síndico es una persona que debiera vigilar y fiscalizar el buen funcionamiento del cabildo, de los regidores y demás miembros del Ayuntamiento, así como presentar las denuncias ante el Ministerio Público de los hechos presuntamente delictivos que afectan la labor del gobierno municipal, aunque en la realidad no realiza estas funciones, o lo hace bajo la línea que le dicte el presidente municipal.

La Coordinación de los Derechos Humanos fue creada para otorgar plazas que no habían podido ser distribuidas por compromisos partidistas. La gente que llega al gobierno municipal lo hace a través del compadrazgo y por clientelismo político.

La Dirección de Atención a la juventud fue creada *ex profeso* para darle una dirección a una persona cercana al presidente municipal que hizo méritos en campaña, y se lo cumplieron. Sin embargo, ninguna función social cumple, no hay proyectos, ni hay una línea de trabajo a seguir, por lo que solo engrosa la burocracia municipal.

6. Según el propio Bando Municipal de Policía y Bueno Gobierno, que fines regula éste.

No los sabe; sin embargo reconoce que los fines efectivamente están previstos en el Bando Municipal. Señala que uno de los fines es la recaudación de impuestos.

Viendo el Bando, los servidores públicos sonrieron y señalaron respecto de la fracción I del artículo 8, que a la letra dice: *“Garantizar la integridad y seguridad del territorio municipal, la tranquilidad y moral pública, así como, la protección de sus habitantes, visitantes y transeúntes en sus personas y bienes.”*

Nos reímos porque la tranquilidad pública no se logra mediante la extorsión de los policías a la gente; si ellos mismos no nos protegen, pues los ciudadanos menos, y más aún nuestro territorio.

No se cumplen las fracciones subsecuentes, no se promueven los valores nacionalistas, el crecimiento económico del municipio, El DIF municipal es encabezado por la primera dama del municipio quien carece de conocimientos profesionales para su buen manejo, ya que se trata más bien de un cargo honorario y protocolario; no existe el servicio profesional de carrera y las aspiraciones del servidor público están limitadas a un mismo salario o a que el generoso voto ciudadano recaiga en un amigo próximo; no participa el pueblo en la toma de las decisiones más importantes del gobierno municipal.

7. Diga si considera que a la fecha se han cumplido dichos fines con la sola aplicación del Bando Municipal.

Pues no, contestaron algunos, y los otros rotundamente no.

8. Señale cuales cree usted serían las alternativas a seguir para que dichos fines se cumplan.

- Aplicar el bando municipal sin excepción alguna;
- Poner gente capacitada en los puestos para desempeñar mejor las funciones a ellos encomendadas;
- Dejar hacer carrera a los servidores públicos;
- Promover la cultura anticorrupción, a lo cual todos rieron;
- Prácticamente, cambiar toda la administración actual;
- Exigir nivel profesional a quienes aspiren a cargos de elección popular a nivel municipal;
- Separar en las boletas electorales el voto de los regidores y el de presidente municipal, como si se tratara de un verdadero principio de separación de poderes y con ello cumplir con los fines que se propone el Ayuntamiento;
- Desaparición de las direcciones creadas para que ocupen amigos y aquellas que solo duplican funciones en la administración municipal;

9. ¿Durante el tiempo que lleva a su cargo, que gestiones ha realizado para que se vean cumplimentados los fines plasmados en el propio bando municipal?

Ninguna, porque nunca nos hacen caso. Esa es una respuesta unánime de los entrevistados. Las pocas que se sabe se han propuesto, no han tenido eco porque afectan intereses de la corrupción.

10. ¿Cree usted que actualmente existan problemas al aplicar el Bando de Policía y Buen Gobierno?, ¿Cuáles?

Si.

- Falta de personal capacitado y comprometido con el buen funcionamiento de la administración pública
- Corrupción generalizada hacia dentro de la administración pública municipal;
- Existen muchas lagunas legales en el bando municipal y además cada quien lo interpreta para usarlo ( cuando lo llega a usar) como quiere.
- No existe ética profesional para aplicar el bando municipal ni las leyes respectivas.
- Falta de interés personal por parte de los servidores públicos municipales para conocer a fondo el contenido del bando que aplican.

11. Relacionada con la pregunta anterior ¿Cómo combatiría dichos problemas?

- Capacitando al personal;

- Cambiando la administración para romper cotos de corrupción, pero además dejando en claro que sea gente profesional, con humildad, y que tenga la capacidad y vocación del servicio público;
- Fomentar el servicio civil de carrera;
- Incrementar la paga del servidor público municipal, pues resulta ser de los más castigados en cuanto a salarios.
- Mejorar la calidad de la policía municipal;
- Mejorar el contenido técnico jurídico del bando, que solo se puede lograr a través de profesionales en derecho;

12. ¿Dentro de sus tareas, existe o existen cuestiones que no haya sido posible solucionar a través de las disposiciones contenidas en el Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno de este municipio?

Las soluciones a los problemas municipales siempre existen tarde o temprano, aunque no sea por el hecho de aplicar el bando municipal propiamente, sin embargo, refirieron algunos que los servidores públicos municipales solo obedecemos órdenes.



## CAPÍTULO IV

### PROPUESTA DE SOLUCIÓN PARA UNA PLENA EFICACIA JURÍDICA

#### 4.1 Revisión estructural de su contenido.

Si no conociera el funcionamiento de la administración pública municipal; si no supiera que el motor o eje principal que los mueve es la corrupción, entonces podría afirmar que el Bando Municipal está bien hecho y por lo tanto podría afirmar que solo falta su aplicación rigurosa. “No”, la verdad es que se ha diseñado por los mismos intereses económicos creados y que persiguen todas las administraciones municipales. El Bando Municipal multicitado si requiere reformas serias, amén de las especificaciones que hacen los mismos servidores públicos en la entrevista realizada a ellos. Entre las propuestas que se pueden hacer al contenido del bando municipal se sugieren:

- Adecuar el horario de funcionamiento de los establecimientos mercantiles al que demanda la ciudadanía y las necesidades sociales, evitando la creación artificiosa de horarios que tiendan a ser rotos por los ciudadanos;
- Aumentar la cita de los giros comerciales no especificados en el bando con el objeto de regular su apertura y funcionamiento de acuerdo a las necesidades sociales;
- Establecer un mecanismo de denuncia ciudadana de los actos de corrupción del gobierno municipal con el objeto de hacer públicas las prácticas corruptas que socavan a las instituciones públicas;

- Se requiere una regulación amplia y rigurosa de los tianguis que eviten el uso discrecional de facultades por parte de las autoridades municipales, pues ello genera incertidumbre jurídica a los comerciantes y fomenta la corrupción;
- Evitar la creación arbitraria de direcciones y coordinaciones administrativas, pues es motivada por la corrupción interna de los partidos políticos, ya que en campaña el candidato a presidente municipal se ayuda de mucha gente a quienes les promete un puesto dentro del ayuntamiento; son tantos los compromisos que se generan que las plazas vacantes son insuficientes y una manera de cumplir con tales compromisos es mediante la creación de más oficinas y del pago de otros servidores públicos, quienes en la practica no cumplen con ninguna función social. En tal virtud se pueden omitir la Coordinación de los Derechos Humanos y la Dirección de Atención a la juventud.

#### **4.2 Análisis teórico – práctico de su aplicación.**

Uno de los principales problemas que se suscitan en la aplicación del Bando Municipal de Policía y Bueno Gobierno del Valle de Chalco Solidaridad es la regulación arbitrara del horario de funcionamiento de los establecimientos comerciales del municipio. La incongruencia de los horarios y la falta de regulación de una gran cantidad de establecimientos que hoy en día funcionan en el municipio

fomentan el uso arbitrario del poder por parte de la autoridad, en consecuencia genera corrupción y la aplicación selectiva de la ley.

A manera de ejemplo quiero citar que se ha popularizado el giro de “café Internet” necesario para los estudiantes, principalmente, de secundaria, nivel medio superior y superior; motivo por el cual, es mejor que se establezcan cerca de las escuelas en beneficio de los estudiantes. No hay un horario establecido para refaccionarías, talleres mecánicos o eléctricos por separado; *sex shop*, talacheros que normalmente trabajan las veinticuatro horas, las imprentas, renta de motos, gimnasios, establos quienes regularmente abren muy temprano en la mañana; los balnearios, casas de citas, lavanderías, escuelas de manejo, artes marciales y computación; llenaderos de agua; tiendas de mascotas; tiendas departamentales; servicio de banca; venta, renta y reparación de computadoras; autolavado; gasolineras; paleterías, los circos, etc.

La falta de un catálogo de giros comerciales repercute directamente en la debida motivación y fundamentación de los actos de autoridad cuando pretende hacerlos acatar las disposiciones municipales, pues los actos de autoridad normalmente son anulados por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México.

Como ya se ha demostrado mediante las entrevistas realizadas, los servidores públicos municipales aplican el bando sin conocerlo, y trabajan bajo la instrucción de

sus superiores de obtener el mayor ingreso que se pueda, no para la tesorería, sino para obtener un lucro indebido por mordidas de los ciudadanos. Me gustaría citar el caso del funcionamiento de los bares o discotecas, a quienes se les autoriza funcionar dentro de un horario que va de las 19:00 a la 01:00 horas. Es común que todas las discotecas funcionen hasta después del límite máximo establecido en la fracción XII del artículo 139 del bando municipal, motivo por el cual la autoridad les visita y sancione. Para evitar la sanción, los dueños de las discotecas atienden al personal del municipio de una manera muy cortés, les ponen una botella sobre la mesa, e incluso llegan a ofrecer los servicios de chicas y mujeres sumados a una retribución económica por su silencio o su omisión.

Cuando crea leyes que difícilmente pueden ser cumplidas y en consecuencia prevé una sanción económica, lo único que fomenta es la corrupción. Sin embargo, el argumento de la autoridad es que el limitado horario de estos establecimientos se debe a la ponderación de la moral pública, evitar que la gente se pierda en el alcohol y otros vicios. En la realidad, el bando municipal está diseñado para que el ciudadano constantemente violente sus disposiciones, en consecuencia ameritar una sanción económica impuesta por la autoridad municipal, cuya única vía posible para evitarla es el pago de una mordida.

**4.3 Reformar el bando municipal para expedir uno que sea acorde a las necesidades que reclama la sociedad.**

La reforma del Bando Municipal deriva de la necesidad de adecuar los preceptos jurídicos a la realidad social imperante en nuestros días, en el municipio de Valle de Chalco Solidaridad. Estoy consciente de que el marco jurídico que pretende regular las actividades y los fenómenos sociales que se dan dentro del municipio escapa del campo de acción del Ayuntamiento, tal es el caso de la seguridad pública, pero debe combatirse desde las tres esferas de gobierno, cuyas autoridades de manera coordinada hagan un frente común a fin de proteger los principales bienes jurídicos y los intereses de la sociedad, tanto en lo individual como en lo colectivo.

La presente tesis es un modesto esfuerzo por mejorar la regulación del Bando Municipal de Policía y Bueno Gobierno, aunque también considero que de forma simultánea se mejore la calidad del personal del Ayuntamiento, así como de quienes encabezan el gobierno municipal.

Con el objeto de mejorar la regulación municipal, de forma específica el Bando de Policía y Buen Gobierno es necesario que la actividad legislativa tenga sus propias reglas, que ésta sea desempeñada por profesionales y no por espontáneos, que aunque muchas ganas pueden tener de hacer las cosas bien, carecen de los conocimientos necesarios para crear leyes. Tal y como si se tratara de la construcción de un edificio, antes de echar el primer piso es necesario que se haga sobre buenos cimientos, ya que sin ellos, el resto de la construcción corre el riesgo de caer.

Es por ello, que haciendo el uso de la analogía, digo que el Bando Municipal no es lo primero que se debe corregir, ya que antes de ello es necesario conocer los factores que inciden en una regulación en parte inaplicable.

La sociología y la sociología jurídica son disciplinas que nos auxilian para conocer los fenómenos sociales, sus causas y sus efectos, y luego su relación con el fenómeno jurídico.

Para el profesor paraguayo, *Justo P. Prieto*, la disciplina que intenta explicar la esencia de la sociedad, el contenido de lo social, su génesis y su evolución, juntamente con las leyes y fenómenos de la causación social, como resultado de la evolución cósmica. Se trata de una disciplina cuyos adelantos desde Augusto Comte hasta Simmel han sido un esfuerzo consecutivo en el orden lógico para determinar su contenido. Por lo que ninguna otra ciencia ha sido tan difícil de establecer y construir, porque la complejidad de los fenómenos sociales, exige, para ser comprendida, la inteligencia de una complejidad correspondiente de fenómenos mentales.<sup>1</sup>

*Serra Mondet* considera contenido de la sociología, el estudio científico de la vida humana en la de comunidades organizadas y el de la comunidad como si se tratara de un organismo viviente.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Autor citado por: Cabanellas, Guillermo, "Diccionario de derecho usual", Tomo IV. 7ª Edición. Edit. Heliasta, S. R. L. Buenos Aires, Argentina; 1972. Pg. 121.

<sup>2</sup> Loc. Cit. p. 121.

*Rodríguez Lapuente* concibe a la sociología como una ciencia objetiva cuyo método consiste en registrar los hechos que observa en la realidad, despreocupándose de calificarlos, además de tratarse de una ciencia empírica que se basa en la observación de los hechos, y mediante el método inductivo, realiza la elaboración de sus construcciones teóricas.<sup>3</sup>

La realidad social del municipio de Valle de Chalco Solidaridad nos muestra pobreza, estancamiento de la economía local, corrupción, inseguridad pública, escasez de centros de salud, insuficiencia de algunos servicios públicos, etc. Esto se debe a factores en que el gobierno local poco puede hacer, la falta de capacidad y de conocimientos de las autoridades municipales, la falta de coordinación con autoridades de las otras dos esferas de gobierno, bajo nivel educativo de la población, marginación.

La Sociología del Derecho constituye una ciencia interdisciplinaria, apoyada tanto en la sociología como en la ciencia del derecho. La ciencia del derecho llamada también dogmática jurídica o jurisprudencia, es una ciencia prescriptiva, normativa porque, al igual que la materia que constituye su objeto de estudio, establece lo que se debe hacer y lo que no se debe hacer, es por lo tanto, eminentemente valorativa; ya que el derecho se orienta siempre hacia la realización de algún valor. Como toda ciencia, el derecho posee sus principios fundamentales, su necesario acervo de

---

<sup>3</sup> Cfr.- **RODRÍGUEZ LAPUENTE**, Manuel, "Sociología del derecho", 2ª Edición. Edit. Porrúa, S.A. México; 1998. Pgs. 3 y 4.

conceptos y definiciones, su propia lógica y sus métodos y técnicas específicas, entre ellas la técnica legislativa.

Hay que decir que la sociología es una ciencia empírica porque se basa en la observación de los hechos, y mediante el método inductivo, realiza la elaboración de sus construcciones teóricas, a diferencia del derecho que se apoya preferentemente en el método deductivo recurriendo a principios generales, como son, la justicia, la libertad y la seguridad.

A pesar de tratarse de dos ciencias con características distintas, son complementarias, y así lo revelan con mayor claridad los estudios teóricos y empíricos de sociología jurídica. Si bien es necesario hacer distinción entre ambas ciencias, no lo es distinguir objetivamente entre sociedad y derecho, puesto que este es un elemento constitutivo de la sociedad. Son realidades que confluyen, que coexisten, y que siempre han de ir de la mano. Un Estado de Derecho es aquel en que los particulares y las autoridades cumplen, al menos, con el marco jurídico positivado en Códigos de conducta jurídica, preferentemente de forma espontánea, o en su defecto, por la fuerza de la autoridad que respeta el sistema jurídico en que se desenvuelve.

La sociología del derecho se enfoca particularmente a las normas jurídicas que la rigen y los fenómenos sociales que guardan alguna relación con estas. Los sociólogos siempre han reconocido que el ordenamiento normativo es un elemento



esencial de la organización social y por ello siempre han prestado atención a este tema; refiriéndose a toda clase de normas, sin insistir particularmente en las de carácter jurídico. Si su objeto de estudio es el orden social, le interesa todo tipo de ordenamientos, llámense morales, religiosos, culturales o cualquier otro, no solamente los jurídicos.

El derecho puede enfocarse como una parte variable dependiente dentro de la sociedad, como lo hace la sociología, o como una variable independiente de cualquier otra, como lo hace la dogmática jurídica. La ciencia del derecho se consagra a estudiar la normatividad jurídica en sí misma. Incluso lo que conocemos como Teoría General del Derecho, aunque no se refiere a ningún sistema concreto, enuncia aquellos principios generales, derivados del análisis de tales sistemas que son aplicables a todos ellos. En cambio la sociología del derecho lo estudia como un hecho dentro del conjunto social, analizando sus relaciones con otros elementos de la sociedad, para determinar como influye la sociedad en el derecho y como influye éste en la sociedad.

La dogmática jurídica, tal y como la expresión lo indica, estudia las normas como dogmas establecidos, haciendo abstracción de los motivos que él dio origen y de los efectos que pudieran producir, considerando las normas *a priori*. Así la ciencia del derecho estudia, por ejemplo, la legislación administrativa y municipal, mientras que la sociología del derecho la toma en cuenta solamente en relación con el

fenómeno social.<sup>4</sup> La ciencia del derecho estudia, por ejemplo, la constitucionalidad de un reglamento municipal, mientras que la sociología voltearía a ver el fenómeno del crecimiento de giros negros en una entidad, por qué funcionan, y las interrelaciones humanas que giran a su alrededor.

Puede decirse que la sociología del derecho es parte de la sociología general, de una sociología de control social. Si se trata de un conjunto de modelos normativos que permiten a los miembros de la sociedad resolver o mitigar una parte de los conflictos que existen en la misma, hay tantas clases de control social como escalas de valores encarnadas en normas que puedan existir. De este modo hay un control social *religioso*, mágico, moral, jurídico, ético a través de las costumbres y de los prejuicios, de las normas que rigen la actividad económica, y también un control por la opinión pública; todos ellos coexisten, no son tipos históricos. En ese orden de ideas, si dentro de una sociedad determinada, la gente repudia los actos de corrupción y por tanto no los practica, las autoridades estarían imposibilitadas a regir su conducta a través de la dádiva, del regalo, del soborno. Si es costumbre social beber alcohol todos los días, para acompañar los alimentos, entonces una norma jurídica que prevea lo contrario no encontrará eco en la conducta del pueblo, por ir en contra de sus propias costumbres. Si se prohíbe la fabricación, depósito y venta de pirotecnia en un lugar en donde la iglesia en sus mismas celebraciones hace uso de ellas, difícilmente dejará de verse en las celebraciones populares.

---

<sup>4</sup> Cfr.- **RODRÍGUEZ LAPUENTE**, Manuel, Op. Cit. Pgs. 3 a 5.

Él control social puede extenderse a todo sistema de ideas e ideales, de modo tal que existiría un control social que se derivara del arte, del conocimiento, y de la educación, y aún dentro de cada clase existen diversas subclases.

Dentro de este campo de la sociología que estudia normas éticas jurídicas, morales, *religiosas*, mágicas, costumbres y usos pueden incluirse diversos conjuntos de ideas.<sup>5</sup>

La moral y la ética no son universales pero su esencia debe ser la base de la construcción jurídica, lo que en algún lugar en un momento determinado es reprobado por la comunidad, en otro sitio y en otro tiempo puede que sea aprobado por la gente. En el municipio de Valle de Chalco Solidaridad, sus pobladores tienen costumbres, en ocasiones distintas, a las de los pobladores de otros municipios, cuyas diferencias se acentúan aún más frente a la gente que vive en grandes metrópolis como lo es la Ciudad de México. Considero que un Reglamento Municipal debe plasmar el sentir de su comunidad, ahí se deben respetar las costumbres del lugar y regular la conducta de su gente; su tipo de diversiones, sus festividades, sus actividades económicas, los horarios en que se desarrollan.

La Sociología del Derecho constituye una disciplina indispensable, no solo para los juristas, sino también para los legisladores y los gobernantes, así como para los sociólogos y antropólogos, y en general para toda aquella persona que desee tener

---

<sup>5</sup> Cfr.- **FUCITO**, Felipe, "Sociología del derecho: el orden jurídico y sus condicionantes sociales", Edit. Universidad. Buenos Aires, Argentina; 1993. Pp. 29 a 33.

un mayor conocimiento del funcionamiento de la sociedad y el impacto que el derecho tiene en la conducta social.

Es cierto que la dogmática jurídica puede hacer abstracción de cualquier factor metajurídico, pero también lo es que no es posible alcanzar una comprensión profunda de un sistema jurídico si no se toman en cuenta esos factores, ya que son ellos los que explican el surgimiento del derecho, sus relaciones con la sociedad y las causas que producen sus cambios y transformaciones.

En la opinión de *Rodríguez Lapuente*, la Sociología del Derecho abre al jurista horizontes más amplios, nuevos campos de reflexión y estudio; permite conocer a fondo las materias que rigen las normas, sus causas sociales. Esta disciplina constituye una importante herramienta para la mejor interpretación de la ley, para subsanar sus lagunas y para la aplicación a un caso particular, pues uno de los métodos más seguros de interpretación es realizar esta en función de su finalidad (interpretación teleológica) y la sociología nos permite conocer las relaciones sociales a las que está dirigida una norma, los problemas o conflictos que trata de prevenir y las circunstancias del caso al que se debe aplicar. La sociología del derecho abre un amplio campo a las investigaciones empíricas dirigidas al esclarecimiento de los más diversos aspectos relacionados con los factores sociales que intervienen en la creación del derecho y los efectos que esta tiene en la realidad

social. En resumen, la sociología del derecho tiene por finalidad lograr un mejor conocimiento, explicación y crítica de los fenómenos jurídicos.<sup>6</sup>

Es común ver como las autoridades, ante un fenómeno que se pretende evitar, lo primero que piensan es en la creación de una regulación prohibitiva. A manera de ejemplo cito el siguiente ejemplo. Si la autoridad desea que la gente beba menos alcohol, lo primero que piensa es en prohibir la apertura de cantinas o de tiendas en donde se expendan bebidas embriagantes, reducir el tiempo de apertura, incrementar los requisitos para su apertura y funcionamiento y medidas análogas, en lugar de fomentar el deporte en la entidad, de aumentar el número de módulos deportivos, de inducir a la gente al hábito de la lectura, y de ocupar el tiempo de los pobladores en actividades productivas que les alejen de los vicios. Se puede regular la creación de talleres artesanales o para la siembra de productos agrícolas, el desarrollo de otras actividades agropecuarias y ganaderas, carpintería, herrería, contabilidad, así como difundir los principales derechos y obligaciones ciudadanas.

*Jean Carbonnier* hace referencia al tema de la sociología aplicada a la legislación, bajo cuya concepción, señala se pueden estudiar dos tipos de aplicaciones de esta rama del conocimiento. A la primera le denomina “perilegislativa”, encargada de las aplicaciones concernientes al mecanismo abstracto de la legislación, sin que le interese el contenido de la ley; y por otro lado,

---

<sup>6</sup> Cfr.- **RODRÍGUEZ LAPUENTE**, Manuel, Op. Cit. Pp. 12 a 14.

las aplicaciones que tienen que ver con el contenido mismo de las leyes, para el cual conserva la noción estricta de “sociología legislativa”.

La sociología perilegislativa se debe encargar de los mecanismos y de las relaciones públicas que son necesarias para poner en marcha una ley, con el contenido que requieren los gobernantes. Para ello, se pide a la sociología para que ayude desde afuera al legislador. Al momento en que la ley se encuentra en trance de ser votada, el problema radica en convencer a la opinión pública y a los miembros del gobierno, convencerlos de la conveniencia de su aplicación.<sup>7</sup>

La función práctica de la sociología jurídica como auxiliar del órgano legislativo no concluye con la adopción de una reforma; sino que persiste en el tiempo, en tanto la ley pretenda conservar su vigor. A través de la encuesta de conocimiento, la sociología ofrece a los gobernantes un instrumento para medir el fenómeno de ignorancia de la ley. Y para remediar, tan anómala situación, propone, que en lugar de hacer una publicación formalista de la ley, esta se haga de una forma que verdaderamente llegue al conocimiento de los súbditos de la misma.

Dado que las leyes, cada vez son más complejas e insólitas, el ciudadano común se siente más extraño a ellas, por lo que se requiere de un intérprete, que le conduzca por el camino del derecho. Aquí son indispensables los líderes de opinión.

---

<sup>7</sup> Cfr.- **CARBONNIER**, Jean, “Sociología jurídica”, 2ª edición. Traducido por Luis Díez-Picazo. Colección de ciencias sociales, editorial Tecnos. España; 1982. Pp. 16 y 17.

*Jean Carbonnier* afirma la conveniencia de una sociología postlegislativa, en que se ponga al servicio de la sociedad y del órgano legislativo los medios estadísticos y de conocimiento necesarios para darse una idea de la positividad de una ley a partir de su vigencia, saber las causas de su ineficacia para tomar las decisiones que mejor convengan.<sup>8</sup>

La falta de técnica legislativa es uno de esos factores, así como la falta de preparación de algunos servidores públicos municipales, en la esfera de su competencia, la corrupción, la falta de educación y educación cívica, el desempleo de los Vallechalquenses, entre otros factores.

El vocablo Técnica proviene del sustantivo latino *technicus*, “técnico especialista” del griego “*teknikós*”, de arte, de destreza, oficio, del indoeuropeo “*teks-na*, oficio, arte de construir.”<sup>9</sup>

Por Técnica Legislativa se debe entender “*al conjunto de reglas a que se debe ajustar la conducta funcional del legislador para una idónea elaboración, formulación e interpretación general de las leyes.*”<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Cfr.- **CARBONNIER**, Jean.- Sociología jurídica.- Op. Cit. Pp. 232 a 234.

<sup>9</sup> Cfr.- LV legislatura del Estado de Guerrero, **BERLÍN VALENZUELA**, Francisco (Coordinador).- Diccionario universal de términos Parlamentarios”, 2ª edición, Miguel Angel Porrúa, grupo editorial, México; 1998 P. 1018.

<sup>10</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, “Nuevo diccionario jurídico mexicano”, Tomo P-Z. Editorial Porrúa, S.A. y UNAM. México; 2001. P. 2629.

En la opinión de *Aníbal Bascuñán Valdez*, la técnica legislativa “es el arte o el conjunto de reglas a que se debe ajustar la conducta funcional del legislador para un idónea elaboración, formulación e interpretación de las leyes.”<sup>11</sup>

En la opinión de *Eugenio Bulygin*, la Técnica Legislativa, constituye una parte del derecho Parlamentario cuyo objeto de estudio es el conocimiento de los diversos pasos inherentes a la elaboración y adecuada redacción de las leyes, de las disposiciones normativas particulares, así como en lo referente a sus reformas y enmiendas. Por tratarse de un saber específico sistematizado, se encuadra en lo que algunos autores han denominado “teoría de la legislación”<sup>12</sup>

*Miguel Alejandro López Olvera* sugiere la revisión periódica de los ordenamientos legales para adecuarlos a la realidad. La técnica legislativa ha sufrido una evolución sustancial, pues en un principio se limitaba a la crítica de la mera redacción de las normas, mientras que hoy en día se ha ampliado a la buena redacción de los textos jurídicos. Es sin duda la transformación social la que obliga a los poderes públicos a reformar la legislación<sup>13</sup>, pues los fenómenos sociales van tomando caminos hasta ese momento ignorados por las leyes. Asimismo la interpretación de los textos legales cuando son ambiguos debe finalizar en su regulación material.

---

<sup>11</sup> **BASCUÑÁN VALDEZ**, Anibal, “Introducción al estudio de las ciencias jurídicas y sociales”, 2ª edición, editorial Jurídica de Chile; 1960. p, 202.

<sup>12</sup> Véase **BULYGIN**, Eugenio, “Teoría y técnica de la legislación”, Revista mexicana de estudios Parlamentarios, México, 1ª época. Vol. 1. No. 3, septiembre-diciembre de 1993.

<sup>13</sup> Cfr.- **LÓPEZ OLVERA**, Miguel Alejandro, “Técnica legislativa”, Mc Graw Hill, México, 2002. p, 67.



La técnica legislativa tiene como fin, mejorar la calidad de las leyes, para lo cual se deben tomar en cuenta no solo reglas de redacción, sino los procedimientos a seguir para la producción jurídica y otros factores que inciden en la creación de las leyes.

La acción desarrollada por los órganos legislativos se debe ajustar a reglas y normas técnicas en general, pero no solo en lo que concierne al proceso de creación de las normas (por ejemplo, el procedimiento legislativo ordinario), sino más bien su propósito al legislar debe ser el de interpretar la realidad para normarla con el objeto de crear leyes eficaces que garanticen su vigencia.

Siento que un debate argumentativo de alta calidad técnica, conduciría a los miembros del Cabildo a tomar decisiones legislativas más idóneas para resolver los problemas sociales de la comunidad en que ejercen su jurisdicción. No nos debemos conformar con la creación de normas calificadas de impecables desde el punto de vista legislativo; es decir, que no contravengan la Constitución y otras leyes, y que sean complementarias a todos el sistema jurídico, sino que además se debe exigir que el trabajo legislativo del Ayuntamiento sea vigente desde el punto de vista social; es decir, de la praxis.

Para lograr una mejora sustancial en la calidad de los reglamentos municipales cabe citar la propuesta realizada por *Francisco Berlín Valenzuela* quien afirma que la técnica legislativa se puede desglosar en:

- a) Técnica de redacción, dentro de la cual se comprendería:
- Iniciativa;
  - Dictamen; y
  - Voto particular.
- b) Técnica de discusión, que abarcaría:
- Debate cerrado (lectura); y
  - Debate abierto; finalmente comprendería la técnica de votación.<sup>14</sup>

Mejorar la calidad de los reglamentos municipales implica que se mejore el perfil de la gente encargada de la creación y la aplicación de estos ordenamientos.

Las leyes por buenas que sean, dejarán de cumplir su función social, mientras el órgano de gobierno las aplique discrecionalmente, ya sea para ayudar a unos o para afectar los intereses de otros.

Para mejorar la calidad de nuestros gobernantes hace falta que nosotros los gobernados exijamos una mejor conducta de ellos, una mejor preparación; que prediquen con el ejemplo. Hay quienes ya han propuesto la revisión del principio antireeleccionista en ciertos cargos populares como el de los Congresistas y el de los miembros del Ayuntamiento; se regule el servicio civil de carrera en las tres esferas de gobierno y en los tres poderes, para dejar atrás los tiempos de la improvisación gubernamental. Además se ha propuesto el apoyo de gente especializada en

---

<sup>14</sup> Cfr.- LV legislatura del Estado de Guerrero, **BERLÍN VALENZUELA**, Francisco (Coordinador).- Diccionario universal de términos Parlamentarios.- Op. Cit. P. 1022.

distintas ramas del conocimiento, para realizar una mejor labor legislativa y de gobierno, pues un presidente municipal que siempre se ha dedicado al comercio carente de un alto grado académico poco sabrá sobre su papel en un Estado social y democrático de derecho, ¿Acaso tendrá conocimientos teóricos sobre la aplicación de la ley, o peor aún, sobre su creación?. Mientras no haya una reforma electoral en ese sentido, el apoyo de gente especializada<sup>15</sup> es una herramienta útil para empezar con la cultura de un buen gobierno.

El ejercicio del gobierno, desde el nivel municipal debe permanecer en el tiempo, y la mejor forma de lograr su permanencia, para que otros aprendan de su historia, es su debida captura y sistematización a través de los mecanismos tecnológicos que existen en nuestros días. La estadística y la informática son herramientas fundamentales, que permiten el aprendizaje de nuevos gobiernos de los aciertos y errores de viejas administraciones. La creación y regulación de un procedimiento reglamentario permitirá la mejora en la calidad de los reglamentos municipales; un diario de debates, a la usanza de los viejos parlamentos y que se lleven a cabo en los Congresos modernos, para la memoria procesos reglamentarios de los Ayuntamientos es otra buena idea.

---

<sup>15</sup> Cfr.- **RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ**, Jesús, “Servicio de apoyo para el trabajo legislativo; el poder legislativo en la actualidad”, Cámara de diputados. México; 1994. P. 189.

## CONCLUSIONES

**Primera.-** La institución municipal no es exclusiva del derecho mexicano; Su historia es mucho más longeva, pues ha sido una forma de organización política que ha servido en Europa, antes de la conquista de España en tierras americanas, y que fue implementada en nuestro país tal y como la concebían los españoles. En tal virtud podemos encontrar definiciones de tratadistas alemanes, argentinos, españoles, etc.

**Segunda.-** El municipio al igual que el Estado y como parte de éste, se compone de los siguientes elementos: territorio, población y gobierno, toda vez que la falta de cualquiera de los elementos citados acarrea la inexistencia del municipio, y mucho menos podría ser autónomo y libre.

**Tercera.-** La regulación jurídica actual del municipio es obra de distintos cuerpos legislativos, siendo estos: El Constituyente de 1916-17 como creador del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el legislador local encargado de la creación de la Constitución Política de cada una de las entidades federativas; el mismo legislador local es creador de la Ley Orgánica de Municipios en la entidad federativa de que se trate; el Ayuntamiento se encarga de la creación de los Bandos Municipales de Policía y Bueno Gobierno del municipio en que gobierna y de otros reglamentos que permiten la aplicación de las normas constitucionales y legales de mayor jerarquía.

**Cuarta.-** El municipio mexicano no es autónomo porque está inmerso y regulado por dos órdenes jurídicos superiores, a saber: el federal y el estatal, y aunque ninguno de esos dos órdenes pueda alterar su esencia y características fundamentales, sí controlan su presupuesto, sus ingresos, las decisiones políticas que se tomen en su interior, el presente y futuro de su gobierno.

**Quinta.-** El ayuntamiento mexicano se compone de: Un presidente municipal; el número de regidores y síndicos que se establezca en la Constitución local y leyes secundarias de acuerdo a las necesidades del lugar; y del personal administrativo necesario para coordinar las funciones al gobierno municipal encomendadas.

**Sexta.-** Las atribuciones municipales son fundamentalmente legislativas, jurisdiccionales y ejecutivas y se encuentran insertas en las constituciones locales y leyes orgánicas municipales. Sin embargo, ello no significa que para su debido funcionamiento atiendan al principio de división de poderes previsto en el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Séptima.-** De acuerdo a la entrevista realizada a distintos servidores públicos del Municipio de Valle de Chalco Solidaridad, el motor que hace funcionar el aparato burocrático es la corrupción. Es por esa razón que se pueden encontrar algunas incoherencias y lagunas en el Bando Municipal y en los reglamentos municipales, pues ello permite que la autoridad municipal actúe con cierto grado de discrecionalidad lo que le permite violentar los derechos de los ciudadanos, sobre

todo, cuando estos son ignorantes de la ley, y a cambio de su silencio ser retribuidos mediante el pago de una “mordida”.

**Octava.**- La regulación de los horarios de funcionamiento de los distintos giros comerciales que abren en el municipio permitiría que la autoridad actuara con apego a la ley sin necesidad de interpretación subjetiva alguna, trayendo como consecuencia que se inhiba la corrupción generada en el municipio.

**Novena.**- La falta de preparación en materia legal de los miembros del ayuntamiento, su inclinación a la corrupción, la ignorancia de gran parte de la población municipal, la mala paga de los servidores públicos municipales; los vicios del pueblo; el clientelismo político, entre otros factores han provocado que el bando municipal del Valle de Chalco Solidaridad no sea 100% aplicable, pero sobre todo ha dejado de ser eficaz y de atender las necesidades ciudadanas.

**Décima.**- Los problemas que se presentan a la hora de aplicar el Bando de Policía y de Buen Gobierno en el municipio de Valle de Chalco Solidaridad son:

- Falta de personal capacitado y comprometido con el buen funcionamiento de la administración pública;
- Corrupción generalizada hacia dentro de la administración pública municipal;

- Existen muchas lagunas legales en el bando municipal y es multiinterpretativo lo que permite el subjetivismo jurídico;
- No existe ética profesional para aplicar el bando municipal ni las leyes respectivas.
- Falta de interés personal por parte de los servidores públicos municipales para conocer a fondo el contenido del bando que “aplican”.

**Décimo primera.-** La reforma del Bando Municipal deriva de la necesidad de adecuar los preceptos jurídicos a la realidad social imperante en nuestros días, en el municipio de Valle de Chalco Solidaridad, en beneficio de la colectividad y no de la autoridad corrupta que se llena los bolsillos de dinero mal habido extraído de los ciudadanos a quienes extorsiona con el ilegal cobro de multas y la imposición de clausuras. En tal virtud, el primer requisito que realmente se debe satisfacer para ocupar cargos públicos de elección popular a nivel municipal es ética y moral. Mientras el interés principal de los gobernantes sea el propio enriquecimiento, en el bando municipal seguirá habiendo lagunas e incongruencias que permitan la actuación discrecional de las autoridades, fomentando la corrupción.

## BIBLIOGRAFÍA

### OBRAS

1.- ARTEAGA NAVA, ELISOR Y RUIZ MASSIEU, JOSE FRANCISCO. Derecho Constitucional, Instituciones Federales, Estatales y Municipales. Coordinación de Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1994.

2.- ALVAREZ LEDESMA, MARIO I. Acerca del Concepto de Derechos Humanos. Editorial Mac Graw Hill, México, 1998.

3.- AGUILAR CUEVAS, MAGDALENA. Derechos Humanos, Enseñanza, Aprendizaje, Formación. CNDH, México, 1993.

4.- BOEHM DE LAMEIRAS, BRIGITTE. El Municipio en México. s/ed., El Colegio de Michoacán, México, 1987.

5.- BASCUÑAN VALDEZ, ANIBAL. Introducción al Estudio de las Ciencias Jurídicas y Sociales. 2ª edición, Editorial Jurídica, Chile, 1960.

6.- CONTRERAS CRUZ, SERGIO. Historia, Teoría y Praxis Municipal. 1ª edición, Instituto Mexiquense de Cultura, México, 1993.

7.- CARRILLO FLORES, ANTONIO. La Constitución, la Suprema Corte y los Derechos Humanos. Editorial Porrúa, México, 1981.

8.- CARBONIER, JEAN. Sociología Jurídica. 2ª edición, Traducido por Luis Díez-Picazo. Colección de Ciencias Sociales, Editorial Tecnos, España, 1982.



9.- DE LA GARZA, SERGIO FRANCISCO. El Municipio; Historia, Naturaleza y Gobierno. Editorial Jus, México, 1947.

10.- FRAGA, GABINO. Derecho Administrativo. 32ª edición, Editorial Porrúa, México, 1993.

11.- FUCITO, FELIPE. Sociología del Derecho: el Orden Jurídico y sus Condiciones Sociales. Editorial Universidad, Argentina, 1993.

12.- GARCIA DEL CASTILLO, RODOLFO. Los Municipios en México; Los Retos ante el futuro. Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 1999.

13.- JELLINEK, G. Teoría General del Estado. 2ª edición, Traducido por Fernando de los Ríos Urrutia, México, 1958.

14.- KELSEN, HANS. Teoría General del Estado. 15ª edición, Editorial Nacional, México, 1979.

15.- LOPEZ SOSA, EDUARDO. Derecho Municipal Mexicano. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1999.

16.- LÓPEZ OLVERA, MIGUEL ALEJANDRO. Técnica Legislativa. Editorial Mc Graw Hill, México, 2002.

17.- MARTINEZ MORALES, RAFAEL I. Derecho Administrativo 1er Y 2º cursos. 4ª edición, Editorial Oxford University Press, Colección de Textos Jurídicos Universitarios, México 2001.

18.- MERINO, MAURICIO. En busca de la Democracia Municipal, “La Participación Ciudadana en el Gobierno Local Mexicano. 1ª edición, El Colegio de México, México, 1994.

19.- MORENO ESPINOSA, ROBERTO. “Origen y Evolución del Municipio en el Estado de México.” Gobierno del Estado de México, México, 1992.

20.- MUÑOZ, VIRGILIO Y. CRUZ MASSIEU, MARIO. Elementos Jurídico-Históricos del Municipio en México. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1979.

21.- OCHOA CAMPOS, MOISÉS. “La Reforma Municipal”, Historia Municipal de México. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1955.

22.- PÉREZ JIMENEZ, GUSTAVO. La Institución del Municipio Libre en México. Universidad Nacional Autónoma de México, 1980.

23.- QUINTANA ROLDAN, CARLOS. Derecho Municipal. 4ª edición, Editorial Porrúa, México, 1999.

24.- RENDÓN HUERTA BARRERA, TERESITA. Derecho Municipal. 2ª edición, Editorial Porrúa, México, 1998.

25.- ROBLES MARTINEZ, REYNALDO. El Municipio. 4ª edición, Editorial Porrúa. México, 2000.

26.- RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ, JESÚS. Servicio de apoyo para el trabajo legislativo; el poder legislativo en la actualidad. Cámara de Diputados. México, 1994.

27.- SALAZAR MEDINA, JULIAN. Elementos Básicos de la Administración Municipal. 2ª edición, UAEM, Instituto de Administración Pública del Estado de México, México, 1992.

28.- SERRA ROJAS, ANDRES. Derecho Administrativo. 15ª edición, Editorial Porrúa, México, 1992.

29.- SCHMILL ORDOÑEZ, ULISES. El Sistema de la Constitución Mexicana.  
Textos Universitarios, México, 1971.

30.- TENA RAMIREZ, FELIPE. Derecho Constitucional Mexicano. 33ª edición,  
Editorial Porrúa, México, 2000.

## **LEGISLACIÓN**

1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2.- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

3.- Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México.

4.- Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

5.- Código Administrativo del Estado de México.

6.- Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno del Municipio de Valle de Chalco Solidaridad, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006.

## **ENCICLOPEDIAS**

1.- Enciclopedia de la Política. 2ª edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1997.

2.- Nueva Enciclopedia Jurídica. Tomo III, Barcelona, 1989.

3.- Enciclopedia Universal Ilustrada. Tomo VII, España Calpe S.A. Madrid, 1989.

4.- Diccionario Enciclopédico de Educación Especial. Tomo II, Editorial Aguilar, México, 1990.

## **DICCIONARIOS**

1.- Diccionario de Derecho Constitucional y Amparo. 5ª edición, Editorial Porrúa, México, 1998.

2.- Diccionario de Derecho Público; Administrativo-Constitucional-Fiscal. Editorial Astrea, Buenos Aires, 1981.

3.- Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Tomo I, 18ª edición, Editorial Heliasta, Argentina, 1984.

4.- Diccionario Jurídico. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1989-1990.

5.- Nuevo Diccionario Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, México, 2000.

6.- Diccionario Jurídico Mexicano. 4ª edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, México, 1991.

7.- Diccionario Jurídico. 2ª edición, Editorial Abecé, Buenos Aires 1961.

8.- Diccionario Jurídico. Librería Bazan, México, 1981.

9.- Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1982-1984.

10.- Diccionario de Ciencias Sociales. Tomo II, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1976.

11.- Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia. Cárdenas Editores, México, 1999.

12.- Diccionario de Derecho Usual. Tomo I, 6° ed., Editorial Bibliográfica OMEBA, Argentina, 1968.

13.- Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1982-1984.

14.- Diccionario Jurídico. 14° ed., Editorial Porrúa, México, 1986.

15.- Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano. Editorial Porrúa, México, 2001.

16.- Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo P-Z, Editorial Porrúa, México, 1996.

17.- Diccionario Jurídico Mexicano. 9° ed., Tomo I-O, Editorial Porrúa, México, 1996.

18.- Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo I-O, P-Z, Editorial Porrúa y UNAM, México, 2001.

19.- Diccionario Universal de Términos Parlamentarios. 2° ed., Miguel Ángel Porrúa, Grupo Editorial, México, 1998.

## **REVISTAS**

1.- OLASCOAGA VALDEZ, FRANCISCO ADOLFO. Normatividad de las infracciones y sanciones en las leyes y bandos municipales. Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, No.2, México, 1994.

2.- GASCA PLIEGO, AGUSTIN. Estudios municipales. Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, Año III, No 13, México, 1987.

3.- MARTI CAPITANACHI, LUZ DEL CARMEN. El Municipio de la Nueva España y las primeras leyes veracruzanas. Revista de Estudios Jurídicos de Xalapa Veracruz, No.1, México, 1994.

4.- RIOS ROMERO, EVARISTO. El Municipio Mexicano. Revista Mexicana de Justicia, Volumen IX, No.12, México, 1991.

5.- BULYGIN, EUGENIO. Teoría y Técnica de la Legislación. Vol. 1, Núm. 3 septiembre-diciembre, Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios, México, 1993.

### **MANUALES**

1.- INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Manual de Reglamentación Municipal. 1ºed., México, 1989.

2.- GONZÁLEZ GONZÁLEZ, TERESA. Manual de Información del Municipio de Valle de Chalco Solidaridad. Editorial DICOSO, México, 2000.

### **GACETAS**

1.- ESPEJEL ARELLANO, RICARDO. Gaceta Municipal Valle de Chalco Solidaridad. Año 1, Número 1, enero-agosto, México, 1995.