

# Compilación de Leyes Orgánicas del Municipio Libre en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave 1840-2006



Marisol Luna Leal

Compilación de Leyes Orgánicas del Municipio Libre en el  
Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave 1840-2006

Primera edición 2006

Prohibida la reproducción total o parcial de la presente obra bajo cualquier medio, electrónico o mecánico, sin la autorización por escrito de los titulares de la misma.

D.R. © Marisol Luna Leal

© Arana Editores

Julián Carrillo No. 12, Col. Centro

C.P. 91000, Xalapa, Veracruz, México.

(01228) 8141873

Captura de textos: Fátima del Rosario Taxilaga Ramírez

**ISBN: 968-5487-13-8**

Impreso y hecho en Xalapa, Veracruz, México.

## CONTENIDO

|   |     |
|---|-----|
| Presentación.....   | 9   |
| A manera de introducción .....  | 13  |
| Reglamento de Ordenanzas Municipales para los Ayuntamientos (dada por la Junta Departamental el 30 de diciembre de 1840)..... | 21  |
| Ley Orgánica para la Administración Municipal del Estado (1874).....  | 43  |
| Ley Orgánica del Municipio Libre (1915).....  | 79  |
| Ley Orgánica del Municipio Libre (1918).....  | 111 |
| Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado libre y soberano de Veracruz Llave (1948) .....                                   | 139 |
| Ley Orgánica del Municipio Libre para el Estado libre y soberano de Veracruz Llave (1984).....                                | 167 |
| Ley número 9 Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz Llave (2001).....  | 235 |

Con admiración al  
Dr. José Ramón Cossío Díaz

A Rafael con amor



## PRESENTACION

Desarrollar una investigación como lo hace la Lic. Marisol Luna Leal, es contribuir sólidamente al estudio del derecho, pero también de la historia local; es dejarse guiar por una certidumbre: *quien sabe de donde viene, sabe hacia donde va.*

Las repercusiones de esta publicación, ya desde ahora se vislumbran; pues son muy escasos los esfuerzos serios que se hacen por desentrañar el pasado de nuestras instituciones jurídicas; pero no sólo es interesante la obra por la insuficiencia de estudios de esta naturaleza, sino además, por tratarse precisamente de Veracruz, cuna y escenario en donde inicia la historia del Municipio en el suelo patrio; y aún cuando la autora no se remonta a 1519, año de la fundación del primer ayuntamiento en América, sí ofrece una panorámica a partir del *Reglamento de Ordenanzas Municipales para los Ayuntamientos*, del 30 de diciembre de 1840, en el que con toda claridad se observa la rica influencia hispana; como por ejemplo al aludir a las “*funciones cívicas y religiosas de tabla*”, a los “*capitulares*” a los “*prefectos y subprefectos*” a los “*jueces de paz*” a los “*caudales de propios y arbitrios*” y a tantos otros conceptos, que serán sin duda familiares para quienes conozcan los antecedentes del Municipio en España.

En seguida, en esta compilación aparece un ordenamiento que data de 1874, cuyo artículo primero, con justa razón llama la atención de la autora, al referirlo especialmente en su estudio introductorio. En efecto, esa Ley Orgánica para la Administración Municipal del Estado, se caracteriza por su corte restrictivo y limitante de la propia identidad del Ayuntamiento, al prescribir que: “...*jamás puedan (podrán los ayuntamientos) tener comisión o negocio que corresponda a la política...*”, lo cual no se daba ni en la Constitución de Cádiz de 1812, que de alguna manera hubiera sido explicable, dada la situación política que vivía el país y el control que pretendía ejercerse sobre los insurrectos. Cabe hacer mención a un par de asuntos que contemplaba esta ley: uno, el que se establecía la facultad de los ayuntamientos para “*formar los reglamentos de policía local*”, con la peculiaridad de que se sujetarían a la aprobación del Ejecutivo; y otro, que se hacía referencia a “*cantones*”, “*sub-regidores*”, “*Juntas Protectoras de las escuelas primarias*”, “*Juntas de caridad*”, “*Juntas*



*patrióticas*”, “*Juntas cotizadoras y revisoras de impuestos*” y otras figuras como las *jefaturas de manzana*, en las cuales es evidente la importancia que esa ley concedió a la participación ciudadana.

A continuación, la compiladora incluye el texto de la Ley Orgánica del Municipio Libre de 1915, en cuyo contenido subyace un claro espíritu municipalista; empezando por su propia denominación, de la que cabe inferir, se dio como consecuencia de las reformas al artículo 109 de la Constitución de 1857, que introdujo la expresión “Municipio Libre”, la cual posteriormente Venustiano Carranza, asumió como uno de los principios de la lucha armada que culminó con la Constitución de 1917. En el proemio esa ley se refiere al concepto de autonomía, se prevén los cargos de Jefe de Manzana, Cuartel y Barrio, así como el de Agente Municipal. Mención especial amerita el artículo 83 -en sí, todo el capítulo XIV De las Elecciones- en el cual se establecía un interesante sistema de división territorial para efectos electorales.

La Lic. Luna Leal registra en 1918 otra ley con la misma denominación que la que antecede, pero derivando que hay grandes diferencias en el contenido de ambas y más aún, en su propia estructura, considerándola en algunos aspectos, como un retorno a los viejos conceptos, conclusión que sin duda es acertada y que aparentemente podría apreciarse como una incongruencia del gobernador Cándido Aguilar, quien impulsó la que se comenta y la anterior. Sin embargo, la explicación es que para esas fechas, ya se encontraba vigente la Constitución de 1917, cuyo artículo 115 era de obligatorio acatamiento y no se refería literalmente al “*municipio libre*”, ni tampoco al municipio autónomo, sino al “*municipio como base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado*”.

En 1948, se expide una nueva Ley Orgánica del Municipio Libre, que en realidad no contiene grandes innovaciones; se trata más bien, de una versión actualizada para ese tiempo, conservando la clasificación de autoridades, sus atribuciones, así como la extensión de su articulado.

Tras una larga vigencia de la ley antes referida, se expide en 1984 otra Ley Orgánica del Municipio Libre, como consecuencia de las reformas al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos



Mexicanos, iniciadas por el entonces Presidente de México, Miguel de la Madrid Hurtado. Es evidente que en la ley en comento, si se incorporan cambios sustanciales, haciéndose más voluminosa y densa, llegando a veces al casuismo, lo cual no es aconsejable desde el punto de vista de la técnica legislativa, pero que en su momento era lo recomendado por el gobierno federal, que diseñó modelos o tipos de leyes orgánicas, los cuales eran sólo adaptados por las entidades federativas.

Finaliza la autora de tan interesante compilación, con la Ley Orgánica del Municipio Libre para el Estado de Veracruz Llave, de 2001, la cual fue expedida en acatamiento a la reforma de 1999 al propio artículo 115 constitucional.

Conocer la evolución histórica de la legislación que ha regulado al Municipio en el estado de Veracruz, es despertar la memoria social en torno a la institución jurídico-política más emblemática y próxima, de entre las que heredamos de España.

Las apologías de la identidad local, frente a la globalización, deberán ser justo en la línea del análisis, del rescate de tradiciones, principios, normas, historia, de la respuesta a un mundo que a la vez que agudiza los nacionalismos y los sentimientos de xenofobia, amenaza con borrar los contornos del espacio municipal. Por ello es altamente significativo encontrar esfuerzos, como el que ahora me congratulo en presentar. Por ello es estimulante encontrar profesionistas, cuya obra refrenda el compromiso que toda persona adquiere con el lugar donde nació, donde vive.

La Lic. Marisol Luna Leal, recoge aquí, no sólo historia y leyes, sino sus más nobles sentimientos hacia Veracruz y su clara vocación municipalista. Cabe añadir por último, que es de gran mérito el haber reunido en este volumen, la trayectoria secular de la institución municipal en el estado de Veracruz, a través de sus leyes, pero más mérito tendrá, que este importante trabajo, que surge en un espacio concreto de nuestra geografía, se difunda, se aproveche y sea ejemplo para investigaciones homólogas.

Dra. Teresita Rendón Huerta Barrera



## A MANERA DE INTRODUCCION

Con motivo de la investigación que culminó en la tesis doctoral intitulada *Los conflictos por límites territoriales intermunicipales en el estado de Veracruz*, me di a la tarea de recopilar, y en su momento analizar, las diversas disposiciones normativas, tanto aquellas de carácter constitucional como las secundarias que existen en materia municipal en nuestra entidad. Dicha tarea no fue sencilla, ya que los lugares en donde se supondría que se encuentra la normatividad respectiva, como el Archivo del H. Congreso del Estado, el Centro de Estudios Municipales del estado de Veracruz, dependiente del Gobierno del Estado y los centros de investigación municipal de tipo privado no cuentan con el material referido, y en el mejor de los casos sólo se halla una parte de éste.

Una vez concluida la relación o ilación jurídica, se hizo evidente que el tiempo invertido en la investigación doctoral tiene una finalidad fundamental, coadyuvar en la reconstrucción de un área de estudio poco explorada: el derecho municipal en el estado. Por ello, y para ahorrarle tiempo a quien se interese en estudiar este tema específico, decidí publicar el trabajo de compilación en un solo tomo.

Como resultado de la exploración realizada, se encuentra que:

Es a partir de 1840 cuando se cuenta con una normatividad propiamente dedicada a reglamentar la institución municipal, la cual se denomina *Reglamento de ordenanzas municipales para los ayuntamientos*, aprobada el 30 de diciembre del mencionado año durante el provisional sistema de estado centralista.

Dicho reglamento está integrado por 148 artículos distribuidos en cuatro capítulos, en los que se señalan las atribuciones de los ayuntamientos, de los alcaldes, regidores y demás personal auxiliar en tareas estrictamente administrativas, como la de tesorero y los que integran las comisiones en diversas áreas.

En esta normatividad no se encuentra una conceptualización de municipio, ni un listado de los municipios que integran la geografía veracruzana, los requisitos para la creación y supresión de municipios,



los requisitos para desempeñarse como edil, ni tampoco el tiempo de desempeño en el cargo respectivo. Desde nuestro punto de vista es una reglamentación genérica que restringe la acción del gobierno municipal reduciendo el municipio a un ente puramente administrativo, subordinado en todo momento al jefe político respectivo.

Más adelante, con fecha del 15 de noviembre de 1874, durante el gobierno de Francisco de Landero y Coss, la Legislatura local aprueba la *Ley orgánica para la administración municipal del estado*, la cual se integra con 101 artículos distribuidos en diez capítulos, y deroga el *Reglamento de ordenanzas municipales*. Esta ley considera a los Ayuntamientos, en su artículo primero, como *corporaciones pura y exclusivamente administrativas, sin que jamás puedan tener comisión o negocio alguno que corresponda a la política, ni mezclárseles en ella, con excepción de las funciones que se les encomienden por las leyes electorales*. Dicha conceptualización y la ampliación de facultades de los ayuntamientos son las innovaciones que introduce la ley de referencia.

En septiembre de 1915, bajo el gobierno de Cándido Aguilar, gobernador constitucional y comandante militar de la entidad (quien se manifestaba influenciado y convencido de los postulados que motivaron la Revolución en nuestro país así como del itinerario político constitucional sostenido por el jefe del ejército constitucionalista y encargado del poder ejecutivo de la nación), se aprueba la *Ley orgánica del municipio libre*, que no sólo es la primera del siglo XX sino que introduce nuevos aspectos importantes.

Respecto al municipio, el artículo 1º señalaba que *el territorio del estado de Veracruz se divide en tantos municipios cuantos existen en la actualidad con tal que estén constituidos conforme a las leyes, cada uno de los cuales es autónomo en el gobierno y dirección de sus intereses peculiares*. Por otra parte, el artículo 6º señalaba: *las municipalidades serán gobernadas y dirigidas por corporaciones que se denominarán Ayuntamientos y que serán de elección popular directa. Los cargos municipales serán incompatibles con ningún otro empleo de la administración pública*.

Como observamos, se le reconoce al municipio la facultad de gobernarse, dejando de ser sólo un ente administrador. Se cambia el antiguo método de designación, por el de elección popular directa de



los ediles correspondientes, señalando los requisitos que deben cumplirse para fungir como tal; es decir, se establece que el período de gobierno será de dos años, y la elección referida se reglamenta en la normatividad que nos ocupa señalando el número de ediles de acuerdo con la población. Introduce las figuras de agentes municipales y jefes de manzana. Además, otorga expresamente facultades al poder legislativo para que *las cuestiones de competencia jurisdiccional, de límites territoriales, de indemnizaciones, y cualesquiera otras que surgieren entre dos o más municipios sean resueltas por aquél*; así también, facultades para crear, suprimir, ampliar o reducir municipios *cuando las necesidades del Estado así lo requieran*.

Y para los casos de malversación de recursos municipales o hechos que representen menoscabo de la hacienda municipal establece responsabilidad para los autores de los mismos, así como la posibilidad de denuncia a favor de los vecinos del municipio respectivo.

Una de las situaciones que sigue desconociendo el Gobierno del Estado y se pone en evidencia en la ley que nos ocupa es el número de municipios que existen en la entidad, situación que se corrige en la *Ley orgánica del municipio libre*, aprobada el 11 de enero de 1918 y publicada el 15 del mismo mes y año, ya que en su artículo 2º enlista los municipios que integran el territorio de la entidad. Y para la creación de los mismos precisa que *procederá sólo cuando la región que solicite erigirse en municipio, cuente con una población que exceda en dos mil habitantes y con la extensión y recursos suficientes para proveer a su existencia política, oyendo previamente al Ayuntamiento o Ayuntamientos de cuyo territorio se trate y al Ejecutivo del Estado*.

Pese a ser una ley impulsada por el gobernador Cándido Aguilar, igual que la anterior, se deduce la pretensión de regresar al tutelaje al que había estado sometida la figura municipal, no obstante que denomina al municipio como *Libre*, toda vez que lo reduce a *la base de la división territorial y de la organización política administrativa del Estado* y establece que *serán administrados y regidos por corporaciones de elección popular directa, denominados Ayuntamientos*. Por otra parte, la versión en referencia retira lo concerniente al procedimiento de elección de los ediles, remitiéndolo a la ley de carácter electoral.

Considero que dichos cambios son los sustanciales. Con las reformas correspondientes, a efecto de ir actualizando el número de



municipios veracruzanos, en 1948, bajo el mandato de Adolfo Ruiz Cortines se expide la *Ley número 41 orgánica del municipio libre*, la cual establece que los municipios son administrados y regidos por ayuntamientos de elección popular directa, que durarán en funciones un periodo de tres años y el requisito de número de habitantes para crear nuevos municipios aumenta.

Tras 36 años de vigencia, con las actualizaciones en el número de municipios respectivos, bajo el gobierno de Agustín Acosta Lagunes se expide la *Ley número 40 orgánica del municipio libre*, dicha ley señalaba que los municipios serían *administrados libremente y gobernados por Ayuntamientos de elección popular directa*; también regula por primera ocasión las relaciones laborales e introduce las figuras de suspensión y revocación del mandato de los miembros del ayuntamiento a través del procedimiento respectivo y el de la concesión de servicios públicos municipales; prevé asimismo la firma de convenios de los municipios con otros niveles de gobierno, lo mismo que la coordinación y asociación con personas físicas o morales para una mejor prestación de los servicios públicos. La ley de referencia ha sido la que ha estado vigente por mayor tiempo; así también presenta una mejor estructuración entre sus temas y es evidente el uso de la técnica legislativa. En 2001, con motivo de la adecuación y revisión de las leyes secundarias que propició la Reforma Integral a la Constitución Local, se expidió la *Ley número 9 orgánica del municipio libre para el estado libre y soberano de Veracruz Llave*, la cual se encuentra vigente.

En la ley que se comenta encontramos, en el orden al que haremos referencia, su conceptualización, creación, supresión, fusión, el enlistado de los municipios que integran la geografía veracruzana, el gobierno de éstos (esto es, la integración y funcionamiento de los ayuntamientos, la administración pública municipal y los órganos directamente ligados a ésta), para continuar con la intervención e interrelación de los particulares en el ámbito de la administración pública municipal, finalizando con el ámbito de responsabilidades de los ediles. Todo lo anterior sin dejar de reglamentar la suspensión, declaración de desaparición de los Ayuntamientos, la suspensión y revocación del mandato de ediles, el juicio de procedencia y la



Compilación de Leyes Orgánicas del Municipio Libre en el  
Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave 1840-2006

responsabilidad administrativa, hasta llegar a los lineamientos de la entrega-recepción de la administración pública municipal. Lo anterior distribuido en 190 artículos agrupados en nueve títulos.

Dentro de las *innovaciones* de la ley en comento se pueden señalar el incremento de número de habitantes para crear nuevos municipios, la posibilidad de fusionarlos cuando no se reúnan los requisitos establecidos para su creación, los consejos de participación ciudadana como instrumentos coadyuvantes en la administración pública municipal, la adopción de los principios de racionalidad, austeridad y disciplina del gasto público para la remuneración de los ediles y el mecanismo para la elección de los agentes municipales, en el cual se permite la intervención del Instituto Electoral Veracruzano, situación que en vez de transparentar y profesionalizar la elección de dichos agentes municipales, se antoja complicada por el alto número de congregaciones con que cuenta nuestra entidad.

Sin lugar a dudas cada Ley que integra la presente compilación puede ser analizada con mayor profundidad y encontrársele aspectos importantes; sin embargo, la intención ha sido anotar aquellos puntos que desde mi perspectiva son representativos, respetando los elementos o conclusiones que el interesado pueda agregar.

Finalmente (no por menos importante) agradezco profundamente la amabilidad y generosidad de la Dra. Teresita Rendón Huerta Barrera, reconocida jurista y autoridad en derecho municipal, por acceder a presentar esta compilación; de igual manera mi agradecimiento al Dr. Manlio Fabio Casarín León, director de la Facultad de Derecho de la Universidad Veracruzana, y a la licenciada Yazmín de los Ángeles Copete Zapot, presidenta municipal constitucional de Santiago Tuxtla, Ver., ya que sin el invaluable apoyo, facilidades y sensibilidad de ambos, la presente publicación no hubiera sido posible. Sinceramente gracias.



*Compilación de Leyes Orgánicas del Municipio Libre en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave 1840-2004* es una obra de consulta obligada para los interesados y estudiosos de la institución municipal en el Estado de Veracruz, ya que en ésta se encuentran los diferentes tratamientos que en las diversas etapas jurídicas y de gobierno se le ha brindado al municipio veracruzano, así mismo cómo y en qué aspectos se han fortalecido y ampliado las facultades del municipio.

Marisol Luna Leal, joven veracruzana egresada de la facultad de derecho de la universidad veracruzana, institución educativa en la que ha impartido las materias de teoría política y práctica forense penal; Derecho Constitucional en la carrera de derecho del Sistema de Enseñanza Abierta y La Defensa de la Constitución en la maestría en Derecho Constitucional y Amparo de la Universidad Cristóbal Colon de Veracruz. Candidata a Doctor en Derecho Público por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la universidad citada, asimismo conferencista y participante en diversos congresos, talleres y seminarios jurídicos.

En el ámbito de la administración pública ha colaborado en la secretaría de finanzas y planeación del Estado, en el H. Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y municipios veracruzanos en asesorías externas. Amén de su dedicación como abogada litigante.

