

135A  
2 ej



**Universidad Nacional Autónoma de México**

**Escuela Nacional de Estudios Profesionales  
Plantel " Aragón "**

**Autoridades Competentes para Sancionar las faltas  
Administrativas en los Municipios del  
Estado de México**

**T E S I S**

**Para Obtener el Título de**

**LICENCIADO EN DERECHO**

**Presenta**

**Arturo García Salazar**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

1990



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **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 está 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.

## I N D I C E

	<u>No. Pág.</u>
INTRODUCCION.	
CAPITULO I.- ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO.	1
a).- El municipio en la época prehispanica.	5
b).- El municipio en la época de la conquista y la colonia.	8
c).- El municipio en la época independiente.	16
CAPITULO II.- ESTRUCTURA ORGANICA DEL MUNICIPIO.	27
a).- Los ayuntamientos.	27
b).- Secretaria de ayuntamiento o Secretaria de Gobierno.	35
c).- Oficialia Mayor.	37
d).- Obras y servicios públicos.	39
e).- Policia y Tránsito.	45
f).- Acción civica, cultural y deportiva.	49
CAPITULO III.- LA ESTRUCTURA DEL GOBIERNO MUNICIPAL.	50
a).- El municipio.	53
b).- El pueblo.	58
c).- Rancherías y Villas.	59
d).- La administración.	60
CAPITULO IV.- FUNDAMENTOS LEGALES QUE DELEGAN FUNCIONES ADMINISTRATIVAS A LOS MUNICIPIOS.	61
a).- Leyes reglamentarias federales.	61
b).- Leyes reglamentarias estatales.	66
c).- Leyes reglamentarias municipales	68
CAPITULO V.- ATRIBUCIONES DE LOS MUNICIPIOS.	77
a).- Facultades legislativas.	79
b).- Funciones jurisdiccionales.	82
c).- Funciones ejecutivas.	84

	<u>No. Pág.</u>
CAPITULO VI.- LAS FALTAS ADMINISTRATIVAS MUNICIPALES.	87
a).- Clasificación de las faltas administrativas en los que incurren los habitantes que radican en los municipios.	89
b).- Autoridades competentes que sancionan las faltas administrativas.	91
c).- Aplicación de sanciones y resoluciones a las faltas administrativas.	94
CONCLUSIONES	98

## I N T R O D U C C I O N

Es el estudio de la célula de la organización jurídico-política de la república, un apasionante tema cuyo interés se manifestó en mí desde los inicios de mis estudios profesionales; en efecto el análisis del Municipio fué un principio de esencial interés en virtud de que mi residencia en el Estado de México y específicamente en Chalco, me hizo ver que muchas de las carencias, de la falta de regulación jurídica y de la poca atención que se presta por el Gobierno Centralista de los Estados, se deben a la poca comprensión de la importancia de ésta entidad. Enfoque el presente trabajo al análisis de las faltas administrativas porque por experiencia pude ver que carecen de un organismo específico para su aplicación en lo que respecta a las sanciones, propiciando desconcierto en la actuación Municipal y no pocas veces corruptelas.

Haremos luego entonces, un breve exámen del Gobierno de los municipios, materia que siempre ha generado opiniones y constantes debates entre los estudiosos del mismo, situación comprensible porque dicha temática se ha desarrollado de la mano con las investigaciones sociales y entendidos de la imposibilidad de realizar un completo estudio histórico del mismo dada la brevedad de este trabajo.

La realidad política del México actual, se entiende en parte en su aspecto de tranquilidad social, por la posibilidad de la oxigenación que se da cada tres años en el cambio de los cuadros de mando Municipal lo que hace que la presentación de los mismos sea diferente por periodos y que estos nuevos cuadros en el poder ajusten su actuar muchas veces con poca experiencia a la buena fe y la búsqueda de formas mejores de la convivencia social; por ello, las sanciones que imponen en la violación normativa de los Bandos Municipales también varía en gran escala, propiciando quizás, por una deficiente reglamentación de sus facultades.

Desde la revolución mexicana, se ha pretendido, primero por el constituyente y despues por el Legislador Federal, aplicar en el

municipio un verdadero principio de autonomía y como tal, se desprende el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; pese a ello, las reformas o bien han sido insuficientes, o se han hecho nugatorias al ser reglamentadas por el legislador local ante el temor injustificado de convertir en "es taditos" a los municipios y precisamente ese temor ha dado lugar por el contrario, a que cada vez más se reduzcan sus propias facultades, baste ver en la practica la serie de organismos intermedios que utilizan las entidades federativas para controlar a la célula de la estructura jurídico-política.

Resulta necesaria una regulación que señale concretamente las facultades de cada organismo que constituye la estructura del municipio, necesaria es también, la profesionalización de quienes se encarguen de dirigir dichos organismos, sobre todo los encargados de la aplicación de las sanciones por faltas administrativas, mejorando de esa manera las relaciones entre los gobernantes y los gobernados quienes hasta la fecha y por la falta de un órgano más especializado suelen sufrir frecuentemente arbitrariedades.

Sabiendo que el municipio es el pequeño gran pedacito de la vida social y política del país; en la actualidad se debe de buscar que éste, tenga la fuerza y poder necesario, para enfrentar todas las batallas que la Federación y los Estados en cuanto a sus facultades han absorbido y que además son esenciales que pertenezcan a los propios municipios ya que es aquí donde el individuo busca mejores condiciones de vida y las indeclinables funciones del ciudadano se manifiestan como productor; como consumidor, como elector, como servidor de sus semejantes y como creador de vínculos y afectos.

CAPITULO I  
ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO

El municipio constituye una institución fundamental en nuestro régimen de Derecho, cualquier reforma emprendida por alguna ciudad del Estado o por el Estado mismo, reclama al mismo tiempo - sus medios de desarrollo. Cualquier trabajo que se emprenda para analizar su historia, sería inconcluso si se pretendiera citar exhaustivamente todos los antecedentes, ya que ni su definición ni su conceptualización estará completa, de no tomar en cuenta las características especiales que atienden en cada país y área geográfica a un criterio particular.

Podríamos decir como indica Henry Pratt Fairchild; " Que el municipio es un área de limitación territorial a la que se extiende la autoridad administrativa de un ayuntamiento. " <sup>1</sup>

Este criterio de limitación, es diverso en distintos países y puede fundarse en consideraciones históricas, económicas, geográficas o de otra naturaleza; es por lo tanto criterio admitido por los estudiosos del derecho y de la materia municipal. Podríamos al efecto citar a Gabino Fraga el cual menciona: " La institución municipal es una forma de descentralización por región en la que en algunos casos el Estado para dar satisfacción a las ideas democráticas y hacer eficaz la realización de sus atribuciones, permite - que se constituyan autoridades administrativas, designadas por los mismos individuos cuyos intereses van a verse comprometidos con el funcionamiento de dicha autoridad. " <sup>2</sup>

Escriche, en su diccionario razonado de Legislación y Jurisprudencia, señala que: " el municipio lo constituye la ciudad principal que se gobierna por sus propias leyes. " <sup>3</sup>

- 1.- PRATT FAIRCHILD HENRY. " Diccionario de Filosofía " Fondo de cultura económica, México 1986, Pág. 194
- 2.- FRAGA GABINO. " Derecho Administrativo " Cuarta Edición, Editorial Porrúa, México 1948, Pág. 297
- 3.- ESCRICHE JOAQUIN. " Diccionario razonado de Legislación y Jurisprudencia " Tómo II, Editorial Cardenas, Segunda Edición, - México 1986 Pág. 1270

Como es de verse, atender a un criterio uniforme de lo que es el municipio, es difícil, pues resulta claro que si bien en cada uno de los conceptos anteriormente señalados se desprenden características uniformes, también es verdad que dichos conceptos atienden a estimaciones subjetivas.

Se indica por los conocedores del tema que la formación primaria del municipio parece perderse en el devenir de los tiempos pues no es posible su ubicación precisa históricamente hablando sin embargo por coincidir los historiadores en el punto, analizaremos someramente sus antecedentes en tres grandes pueblos de la antigüedad; Grecia, Roma y España, comunidades reconocidas por su trascendencia en el derecho moderno.

En Grecia, cuna de la gran civilización occidental, la idea del municipio en cuanto a su formación se ve influida por dos factores importantes; el primero, fue la configuración geográfica de este gran pueblo que permitió la formación de pequeñas y numerosas ciudades separadas unas de otras; el otro factor se fundamenta en la diferencia existente en cada una de ellas, en cuanto al culto religioso, ésta idea unió ciertamente a través de los mares al Demos, hasta el grado de la consideración de éste último de que sus dioses particulares, rechazaban los homenajes de cualquier individuo que no fuese conciudadano.

Los griegos forman el primer pueblo políticamente activo que aparece en la historia, con la idea de integrar una sola entidad parecida al municipio; sin embargo el municipio aquí no se considera como institución, sino como régimen de la ciudad, pues ésta era para los griegos " La asociación religiosa y política de las familias y de las tribus " como lo menciona el maestro Moises Ochoa Campos. " 4

En esta forma se estima por los estudiosos que cada ciudad no solo gozaba de su independencia política, sino también de su -  
4.- OCHOA CAMPOS MOISES. " La reforma municipal " Tercera Edición, Editorial Porrúa, México 1979, Pág. 57

culto y de su código, en ella, la religión, el derecho, y el gobierno eran municipales.

En Esparta, una de las ciudades griegas de mayor influencia, existía el Eforado, éste era constituido por 5 Eforos o sacerdotes que desarrollaban su actuación como jueces, teniendo jurisdicción tanto en materia civil como penal; en ésta ciudad así mismo no existió propiamente la noción del municipio, pero siguiendo los conceptos de la maestra Teresita Rendon Huerta, podemos afirmar que "Esparta realmente era un municipio militar" .<sup>5</sup>

Atenas en tanto, famosa por sus escuelas retóricas y filosóficas, se caracteriza por ser una ciudad en que la autoridad estaba en manos de Arcontes, siendo uno de ellos el Juez Supremo del Consejo o Aerópago, aparece aquí la forma republicana democrática tal como se conceptúa el municipio de hoy, forma que se alcanza cuando el pueblo logró la igualdad de derechos y quiso gobernarse por sí mismo. Fue en Atenas donde la ciudad alcanzó un desarrollo precoz y apareció el municipio urbano o Demos.

Es en Atenas entre los años 508-462 a. de c. donde surge el establecimiento de la democracia, todos los ciudadanos deberían pertenecer a los Demos; siendo estos el centro de la vida municipal con hacienda, policía y administración propia.

El municipio Romano. Los principios griegos fueron absorbidos por las formas organizativas de justicia y propiedad del pueblo romano, cuna de la mayor parte de las instituciones jurídicas vigentes, que aun en nuestros días son consideradas como la propia razón escrita. En Roma por lo que respecta al municipio, las instituciones del Tribunal constituyen el antecedente más claro, aparecen en los años 494 a. de c. y en ellas se elegía un dirigente comunal por cada 4 tribus o barrios.

Se llamó municipio entre los romanos, a las comunidades políticamente subordinadas, a las cuales, sin embargo se les permitía

5.- RENDON HUERTA BARRERA TERESITA. " Derecho Municipal ", Primera Edición, Editorial Porrúa, México 1985, Pág. 38

-tía conservar cierto grado de autonomía. Al surgir la LEX JURIA en los 90 a. de c. y la PLAUTA PAPIRIA en el año 89 a. de c. desaparece la sutil distinción entre municipios y ciudades confederadas, todos los habitantes de las colonias federadas y las colonias latinas, pudieron obtener la ciudadanía, así, el municipio tenía el derecho de ciudad descentralizada administrativamente - dirigida por magistrados.

El municipio en España, en lo que respecta a la organización municipal, aparece la institución del CONVENTUS VICINCRUM o asamblea de todos los hombres libres de cada población, que surge al principio de la conquista del territorio español en poder de los Arabes, y con esta forma jurídica el municipio español -- con vida propia, alcanza su plenitud de órgano político.

Cada municipio tuvo su ley particular o fuero municipal - en los siglos XII al XIV; despues, nace el Consejo Municipal o Ayuntamiento que ejerce funciones políticas, administrativas y judiciales, hasta el año de 1835, mismas que despues se delegaron a los Jueces de Primera Instancia.

En dos ciudades españolas; Aragon y Cataluña, los municipios tomaron el nombre de Universidades o Consejos, y es en ésta época cuando Juan Rodríguez de Fonseca, fundador del Consejo de Indias, establece como primeros organismos gubernamentales a los municipios y las audiencias, destaca así, posteriormente la primera Audiencia en América; La de Santo Domingo fundada en el año de 1510 y el primer municipio fundado en América y en la nueva - España, el de la Villa Rica de la Veracruz creado por el español y conquistador de México, Herán Cortés en el año de 1519, este - municipio se constituye en un antecedente de suma importancia para la vida política de nuestro pueblo.

a) El municipio en la Época Prehispánica.

En este estudio nuestro interés se basará específicamente en los tipos de agrupamiento social que surgieron en México en época anterior a la llegada de los españoles, donde las primeras agrupaciones reciben ya, en nuestro concepto, una calificación política.

Surge en nuestro país el municipio primitivo cuando el clan y la tribu adoptan la vida sedentaria, formando grupos sociales locales de vecindad y estableciendo una estructura económica agraria, unida con el parentesco existente entre miembros del agrupamiento.

En la época del imperio Azteca, la organización social y política se encontraba en los clanes y en las tribus; era éste imperio una confederación de tribus ubicada en el centro geográfico de nuestro país, formada por Tenochtitlan, Texcoco Tlacopan teniendo cada uno de los pueblos unidos jefes militares electos por un consejo de jefes. La denominación de "Calpulli" correspondió así a la presencia de grupos organizados de parientes entre los Aztecas, los Mayas y otras unidades étnicas, quienes habitaban una zona territorialmente determinada; dichas confederaciones se fueron formando por todo el país de esta manera, surge el municipio primitivo de carácter agrario estructurado por las relaciones de familia con la tierra.

El Calpulli considerado particularmente era el sitio ocupado por un linaje, formado por un grupo de familias emparentadas por lazos de consanguinidad cuyo antepasado, Divini o Nagual, era el mismo. Cada calpulli tenía un Dios particular, un nombre y una insignia, siendo el calpulli un clan totémico que emana instituciones por sí mismo.

A este municipio primitivo integrado por clanes totémicos fueron los Nahuas quienes le dieron el nombre de calpulli y que se caracterizaba por tener un propio Dios y su propia forma de gobierno, éste último, por lo regular fué el gobierno del consejo, expresión del poder social a la manera de los consejos muni-

cipales; pero emanado de la alianza de familias emparentadas al consejo era integrado por los jefes de dichas familias, que intervenían en todos aquellos asuntos que demandaban una decisión trascendente. El gobierno tenía facultades ejecutivas y estaba integrado por diferentes personajes; uno de ellos el Techicauh o pariente mayor, quien tenía el más significativo rango y además debía ser prominente y hábil para amparar y defender. Entre sus funciones tenía como facultades;

- a).- El régimen comunal agrario.
- b).- El trabajo de los miembros del calpulli.
- c).- El producto de sus tierras.
- d).- En la conservación del orden.
- e).- En la vigilancia de la impartición de justicia y
- f).- El cuidado del culto a sus dioses y antepasados.

Otro de los notorios personajes del consejo, lo era el Tecuhtli o señor, de menor importancia que el Techicauh, desempeñaba su cargo por elección en mérito a hechos sobresalientes en guerra, pero sin que heredase su investidura, era el jefe militar del calpulli, por lo que en sus funciones más prominentes caben destacar; El cuidado del adiestramiento de los jóvenes en el Tepochcalli, ser el capitán de las tropas en las batallas y en él recaía el honor de llevar en las acciones de guerra la sagrada insignia del linaje.

" Otros funcionarios que formaban parte del gobierno del calpulli a quienes se les encomendaba diversos ramos del gobierno fueron los siguientes:

Los Tequistlatos, encargados completamente de dirigir el trabajo comunal; Los Calpizques, recaudadores de tributos; los Tlayacanes que fueron los cuadrilleros; sacerdotes y médicos hechiceros en cuya encomienda consistía en la conservación de la seguridad psicológica del grupo; los tlacuilos, encargados de escribir o pintar los geroglíficos y llevar las cuentas de los hechos del calpulli, incluyendo sus acontecimientos legendarios e histórico

y sucesos referentes a la propiedad de la tierra" 6

Como se puede apreciar, las actividades que realizaban los funcionarios del consejo, eran principalmente de carácter agrícola, por lo que podemos decir que el municipio primitivo tuvo esa naturaleza.

En lo que respecta concretamente a la gran Tenochtitlan, existieron personajes similares a los antes mencionados dentro de su forma de gobierno, por ejemplo; El Tlacatecuhtl o Hueytlatoani que era el supremo señor y tenía facultades para designar a personajes que gobernarán las regiones anexas de Tenochtitlan, dichos funcionarios tenían representación personal del emperador azteca, por otra parte la ciudad estaba circunscrita al calpulli los cuales eran agrupamientos de familias organizadas en barrios.

En el aspecto político prevalecía la siguiente situación;

- a).- Existían numerosos clanes totémicos, formados por grupos emparentados y que poseían tierras en propiedad natural, llamados calpullis, fincados en la explotación de la tierra así como también podemos afirmar que en la Gran Tenochtitlan, el calpulli; - representó al municipio natural de carácter agrario.
- b).- Con la agrupación de cuatro calpullis menores, se formaban calpullis mayores, a éstos Clavijero llamó, Cuarteles y los cronistas denominaron Barrios; obedecían a una organización tribal y constituían por separado asociaciones de vecindad o bien lo que hoy podemos llamar municipios.
- c).- Con un régimen mixto propio de la ciudad capital, asiento de poderes locales y centrales, Tenochtitlan era una auténtica metrópoli, con importante población organizada.

El municipio en esta época denotaba ya ciertas características de tipo político, su administración era rigurosa, lo que dio origen a que surgiera un poder soberano y autónomo, principalmente por la asociación de vecindad circunscrita a una localidad determinada como un asentamiento humano.

b).- El municipio en la época de la Conquista y la Colonia.

Surge el primer municipio de México y de América latina - en la Villa Rica de la Veracruz, cuando llega Hernán Cortes a la costas de Chalchihuecan cerca de la actual Veracruz; en el se eligieron alcaldes ordinarios, regidores, un alguacil mayor, un capitán de entradas, un maestro de campo y un escribano; convirtiéndose Hernán Cortes, defensor legal de la autonomía del municipio. Se crearon otros municipios más tarde, y de esta forma se constituye el cimiento y organización de las comunidades en la época de la conquista.

Para afirmar la idea comentada anteriormente, el maestro - Moises Ochoa Campos expresa; "El primer ayuntamiento metropolitano es el fundado por Hernán Cortes después de la Toma de Tenochtitlan, cerca de esta ciudad se formo el ayuntamiento de Coyacan que ya funcionaba desde unos días antes del 8 de marzo de - 1524. " 7

En cuanto a la organización municipal de la Nueva España - cabe destacar que para gobernar mejor a las poblaciones existentes, se elaboraron documentos llamados: Ordenanzas municipales, - y entre las más antiguas de las que se tiene conocimiento se encuentran las ordenanzas de Hernán Cortes de 1524 y 1525 que regulan la vida municipal al iniciarse la conquista española.

Desde los años de 1519 a 1521 surgieron las primeras conquistas de los españoles en América y hasta el siglo XVIII alcanzan su desarrollo en la etapa de la colonia, etapa de importancia política para la vida de nuestro país, donde las instituciones jurídicas se inician y perfeccionan al pasar de los días con influencia lógicamente de los países conquistadores, éstas para poder subordinar a los indios, naturales del territorio conquistado, se valieron de sus leyes y además de las disposiciones de la corona.

En ésta época, surge la introducción del sistema municipal  
7.- OCHOA CAMPOS MOISES Ob. cit. Pág. 99.

castellano derivado del romano-visigótico modificado por los árabes, a partir del siglo XVIII alternativamente hay una influencia francesa, y después de algún tiempo, se introduce una influencia anglosajona con la modalidad de las Juntas Federales de Mejoras Materiales, que marcan un nuevo concepto de la atención de las obras públicas municipales.

Las Ordenanzas de Cortes de 1524, disponían sobre la obligación de cumplir con el servicio militar a todo vecino español, sembrar mil sarmientos de la mejor vid que se pudiera por cada cien indios que tuvieran los vecinos y los dueños de reparamientos, cumplir con la obligación de difundir entre los comendados la religión católica y se prohibía a los españoles exigir a los indigenas el pago de un tributo en oro. Otra obligación de los españoles conforme a las ordenanzas, fue la de residir en el país por ocho años, y en caso de no ser así, perdería todo lo adquirido, dejando la heredad al repartimiento. En lo que respecta a las ordenanzas de Cortes de 1525, éstas disponían que en cada villa deberían existir dos alcaldes, uno con jurisdicción criminal y debía también de haber cuatro regidores un procurador y un escribano. Se mandaba en esas ordenanzas que los alcaldes y regidores estaban impedidos para celebrar cabildo sin estar presente Cortes o su lugarteniente y que el alguacil mayor tenía derecho de concurrir al cabildo con voz y voto en los asuntos que se trataran en el mismo.

Surgieron otras ordenanzas más tarde, como las ordenanzas de población, dictadas por Felipe II firmadas el 13 de junio de 1573 en donde se encuentran las normas que sirvieron de fundamento para que existiera una convivencia social, terminando las confusiones que se causaban por falta de disposiciones, una vez que se instauró el municipio en la colonia española, -- las ordenanzas sobre descubrimientos, población y pacificación de las indias, disponían la prohibición, bajo pena de muerte, de que se emprendieran descubrimientos sin licencia del rey o quien tuviera delegada su autoridad para la concesión de descu-

brimientos; disponían también, la prohibición de las contiendas entre los españoles que surgieran en su actividad conquistadora. Otra disposición que se establecía en estas ordenanzas es la que expresaba que las personas que descubrieran tierras, tomaran posesión en nombre del rey, por lo que se puede apreciar, las ordenanzas de Población señalaban en un principio la necesidad de otorgar licencias para descubrimientos y colonización con el objeto de asegurar los dominios que se incorporaban al rey y a la corona española.

En las Ordenanzas de Felipe II a partir del capítulo 20, se reglamentan las relaciones que deberían existir entre los conquistados y conquistadores en lo que respecta a la propiedad, -- aunque bien vale señalar que en la práctica estas ordenanzas estuvieron en ocasiones alejadas de la realidad; sin embargo en ellas se reflejó el desarrollo del sistema municipal.

En lo referente a la colonización de las tierras, en las Ordenanzas de Felipe II, se encontraba la institución del adelantado, que fué un recurso propio de la época para establecer colonias dependientes de la metrópoli; por ella surge indistintamente en las municipalidades una nueva distribución de tierras y se impulsa la colonización mediante una política agraria.

Existían también determinados requisitos de número de población para la formación de ciudades y villas, destacando la siguiente: para la formación de una ciudad se requería cien o más vecinos que se comprometieran a residir diez años en la población, pero si el conglomerado se constituía de más de 50 y menos de 100, se intitulaba a dicha población como Villa. Una vez que se integraba el número de vecinos, se procedía a elegir a cuatro regidores y dos alcaldes que debían de ser los más viejos y honrados, siendo los alcaldes los que conocían de competencia civil y criminal. Al respecto el maestro Moises Ochoa Campos expresa: " Los alcaldes conocían de competencia criminal, sin embargo ésta se limitaba en casos de pena de muerte y mutilación." <sup>8</sup>

8.- OCHOA CAMPOS MOISES. Ob. Cit. Pág. 122

El municipio en la época de la colonia se caracteriza, en un principio por la actitud interesada que tenían los españoles de organizar y administrar los ayuntamientos, porque existía libertad de vender los cargos concejiles y las regidurías ad perpetuum obteniendo con dichas ventas, ganancias que favorecían a los españoles. Tal actitud era a todas luces deshonesto e interesada, motivó posteriormente una rivalidad entre criollos y península-res.

Coexistían en el virreinato de la Nueva España dos tipos de municipios: el español y el indígena, el municipio español se forma por las facilidades que se encuentran plasmadas en las ordenanzas de población; y el municipio indígena con sus tradiciones, usos y costumbres propias que lo separaban del español, sin embargo subordinados al mandato español y a su poderío.

En la colonia española el Derecho Municipal se entendió como Derecho de Estado, que se aplicaba a los municipios, el maestro Moises Ochoa Campos plasma en su obra las siguientes fuentes del Derecho Municipal:

" 1.- Fuentes Metropolitanas:

- a).- El monarca
- b).- El real consejo de indias

2.- Fuentes centrales en la colonia:

- a).- El virrey
- b).- Las audiencias

3.- Fuentes centrales provinciales:

- a).- El gobernador, alcaldes mayores o corregidores

4.- Fuentes derivadas de capitulaciones:

- a).- Descubridores
- b).- Conquistadores
- c).- Adelantados

5.- Fuentes Locales seculares:

- a).- Los cabildos, Consejos o ayuntamientos
- b).- El Cabildo Abierto

## 6.-Fuentes locales eclesiásticas:

- a).- las ordenanzas religiosas
- b).- el principal y los regidores en los hospitales pueblos" 9

Los municipios tienen para entonces un cierto grado de autonomía y los ayuntamientos conservan su actividad de gobernar y administrar las comunidades; de esa forma, el régimen de cabildos había adoptado que en las ciudades principales se formarían los ayuntamientos con doce regidores, en las villas y en los pueblos se integraría con seis regidores, éste número variaba de acuerdo a las categorías de las ciudades en cuanto al total de sus habitantes.

Durante la época de la colonia recibían el nombre de cabildo o ayuntamiento a las personas encargadas de gobernar los municipios, éste era independiente en las actividades de: mejoramiento de obras públicas, reglamentación de asuntos económicos, la inspección de cárceles y hospitales y en la vigilancia de la moral pública, (consideraba esta como administrativa, no jurídica). Cabe decir sin embargo, que la independencia solo se dejaba observar en los municipios españoles, en virtud de que los municipios indígenas tuvieron otro tipo de reglamentación especial.

Los ayuntamientos españoles eran presididos por las siguientes personas:

- Un corregidor
- Dos alcaldes ordinarios
- Un número de variable de regidores
- Un alférez real
- Un Procurador General
- Un alguacil mayor y
- Un síndico.

Existían otros cargos que dependían del ayuntamiento nombrados en cabildo a saber:

- Los diputados de poder, los diputados de propios, el obrero mayor

- Los diputados de fiestas
- Los diputados de policía
- Los diputados de alhóndiga y pósito
- Un contador
- Un mayordomo de Propios y Rentas
- Dos regidores llamados Fieles ejecutores
- Un Fiel y
- Un Veedor del matadero.

En cada uno de estos cargos, los integrantes de los mismos realizaron las actividades correspondientes que el mismo ayuntamiento les delegaba para la mejor administración y gobierno del municipio, atendiendo las funciones ordinarias de la competencia de cabildos en su respectiva comunidad.

Para regular la vida social del municipio, existían las -- mencionadas Ordenanzas que se caracterizaban por ser autónomas, -- reglamentaban aspectos de policía y buen gobierno, así como la -- prestación de servicios al público. Los alcaldes fieles y corregidores tenían otras facultades que también las ordenanzas les conferían. Para conocer de las infracciones y conflictos surgidos de la aplicación de éstos ordenamientos, imponían sanciones que variaban desde la multa y los azotes, hasta el destierro, la inhabilitación y aun la muerte.

En lo que respecta a las poblaciones indígenas, cada una -- de ellas, tenía características comunes, clasificándose dichos -- pueblos de la siguiente manera:

- 1.- Pueblos que ya existían antes de la conquista con instituciones, costumbres y territorio.
- 2.- Pueblos que tenían vida civil y costumbres definidas y compatibles con nueva cultura, sin poseer tierras suficientes para cubrir sus necesidades.
- 3.- Pueblos que tenían territorio, pero no estaban reducidos a vida civil sedentaria, mismos que vivían de la caza.
- 4.- Pueblos nuevos de indios ya familiarizados con la cultura española.

Las poblaciones indígenas descritas, de una manera paulatina se fueron rigiendo por las ordenanzas que los municipios españoles habían adoptado, desplazando en los pueblos indígenas, las costumbres y leyes antiguas con que se venían organizando y gobernando.

Se formaron con posterioridad otro tipo de poblaciones que se denominaban reducciones, estos fueron sitios donde se forzó a los indios a avocindarse para que no vivieran divididos y separados en las tierras y en los montes sino que estuvieran subordinados a los españoles. toda vez que estos tenían temor de una sublevación, por ello al igual que los demás pueblos, se organizaron nombrando un alcalde y un regidor si el pueblo tenía menos de 80 casas, y si rebasaba este número, se nombraban dos alcaldes y dos regidores. Los alcaldes se encargaban de inquirir los delitos, aprehender y traer los delincuentes a la cárcel, misma que se encontraba en los pueblos españoles, quienes caían en ellas, eran castigados por un día de prisión o de seis a ocho azotes si era indio que faltare un día a misa en día festivo, se embriagare o hiciera otra falta semejante.

En estos pueblos de indios, estaba prohibido que vivieran los españoles, mestizos y mulatos. En las reducciones habían tres autoridades; el alcalde indio, el cacique y el cura todos sometían al indio a cumplir con su trabajo y con la obligación de ir a misa; el cacique tenía jurisdicción en su pueblo, tanto en lo civil como en lo criminal, ésta última facultad fué demasiada amplia, pues solo se limitaba cuando la aplicación de la pena era de muerte, mutilación o alguna otra pena mayor, cuando se trataba de éstas sanciones, quienes tenían competencia eran las Audiencias y los gobernadores, había también en las ciudades y villas interpretes elegidos por los Cabildos para conocer los asuntos de los indios.

El municipio colonial regido en parte por las costumbres aquí descritas, determinó el origen del municipio Castizó, en este se dió oportunidad a los criollos para tomar parte en los car-

-gos del ayuntamiento; sin embargo, el municipio colonial tuvo otra influencia externa surgida por las invaciones, como ejemplo cabe citar la invasión francesa, que se presentó en nuestro país cuando estos ocuparon y dominaron al pueblo español. La influencia francesa destacaba las ideas de libertad y de igualdad de todos los hombres, ideas que primeramente se extendieron a los países dominados y despues llegaron hasta las colonias de los conquistadores. En materia municipal fueron favorables estas ideas, ya que se elaboró una ley, la del 14 de diciembre de 1789 en donde se afirma en Francia la existencia de un poder municipal adquiriendo así el municipio, el caracter de cuarto poder despues de los tres poderes clásicos de Montesquieu. En consecuencia en México el pensamiento frances se reflejó en el ordenamiento municipal y más tarde se utilizó en la búsqueda de la independencia de nuestro país.

Despues de la influencia francesa, el virreinato de la nueva españa sufrió un cambio en la administración, se nombraron Intendencias a las provincias y ciudades y posteriormente con Don José Galvez, visitador general enviado a la colonia por Carlos III, cada Intendencia se dividió en Partidos y cada Partido en Municipios.

El gobierno de las intendencias se encontraban al mando del Intendente, quien reemplazó a los gobernadores y corregidores; tenía facultades de legislar, formandose así las llamadas Ordenanzas de intendentes las que destruyeron la autonomía del municipio en lo que respecta a los ingresos económicos que manejaba. Por otra parte, la Junta Suprema de la Real Hacienda era la encargada de llevar las cuentas de la hacienda municipal de cada provincia, el intendente en tanto se ocupaba solo de la impartición de justicia y la administración del municipio hasta que surgió el movimiento más importante de nuestra historia, la independencia del país.

### c) El municipio en la época Independiente

Existió una notable trascendencia del municipio en México a partir del surgimiento de la independencia, influye éste en aspectos tanto internos como externos para la realización de dicho movimiento; y como consecuencia, permiten el florecimiento de un país independiente después de casi tres siglos de dominación española. Surgen los próceres de la gesta heroica, el libertador y defensor de los derechos humanos; Don Miguel Hidalgo y Costilla, quien se proveyó de las ideas de libertad e igualdad de los liberales franceses, abolió la esclavitud y declaró la igualdad civil de los hombres. Otro personaje que destacó en dicho movimiento - fué Don José María Morelos y Pavón, siguió las ideas de Hidalgo, no en un sentido individual, sino para abordar los derechos sociales y unificar el cuerpo nacional. Uno de sus frases célebres que nos da idea de lo preclaro de su pensamiento social fué: " la soberanía de la nación está por encima del individuo. " con ella - reafirma la declaración de su maestro Hidalgo, cuando expresó: " ni la raza, ni el pensamiento o la riqueza son condiciones para justificar la esclavitud y los privilegios. " Hacemos mención de éstas frases en virtud de que son base de múltiples acontecimientos por los cuales lucharon, e hicieron posible que el horizonte del municipio tomara otro camino.

En 1808, el ayuntamiento de la Ciudad de México, iza como bandera la voz de la independencia por primera vez, que sin duda fué insólita y valiente en ella, se concibe ya, la formación del municipio como célula político-social, es en estos años cuando - surgen los jefes políticos, ellos residían en las capitales de - sus respectivas provincias, sus funciones consistían en resolver los problemas entre ayuntamientos y las autoridades superiores; - de igual forma, tenían facultades para detener a los que sorprendieran cometiendo un delito, calificaban las elecciones de los ayuntamientos, llevaban las estadísticas en materia civil y se encargaban de la promulgación y publicación de las leyes. Por otra

parte, se crearon Partidos Judiciales a cargo de Jueces de Primera Instancia, los Alcaldes se convirtieron en jueces conciliadores y auxiliares de los jueces de partidos.

A partir de 1824 se creó un reglamento de los jueces auxiliares, éste concedía facultades para nombrar seis vecinos honrados que acompañasen a los jueces auxiliares en las rondas de vigilancia. Los jueces auxiliares tenían que llevar un libro y asentar en el mismo, el número de personas que hubieran en cada medio cuartel, existían dos jueces auxiliares para cada cuartel, contando la ciudad con un número de 32 cuarteles, los jueces auxiliaban a las autoridades penales en la prevención y conocimiento de los delitos, intervenían en las primeras diligencias y procedían a la detención de todos aquellos que fueran sorprendidos "in fraganti" o también cuando hubiere temor fundado de sustracción de la justicia. Por tales facultades de los jueces auxiliares se dá a tales acciones, un carácter vecinal y de índole municipal, extendiéndose esta forma organizativa posteriormente en todo el país para poder organizar y dirigir los municipios.

Los primeros Bando de Policía y Buen Gobierno que entraron en vigor en nuestro país fueron: el expedido el 21 de noviembre de 1790, reemplazado aproximadamente en el año de 1802 por uno más detallista que regulaba la vida municipal en el territorio del Distrito Federal; sin embargo su duración fue efímera, surgió entonces el Bando del 31 de enero de 1822 mas completo, pero también fue reemplazado por el Bando expedido el 7 de febrero de 1825 cuando ya se encontraba en vigor la Constitución de 1824. Este Bando de Policía y Buen Gobierno advertía en materia de orden y seguridad urbana que las personas fueran sancionadas enérgicamente cuando cometieran alguna falta, prevenía que los vecinos se ocuparan de mantener limpias sus calles y los costados de sus casas, so pena de ser consignados a la autoridad competente, así mismo señalaba que cuando las personas hallasen un bien mostrenco o niños expósitos debieran dar aviso inmediato a la autoridad. En

materia de comercio, se prohibía que en las calles y banquetas se pusieran puestos y mesas, estas faltas administrativas se sancionaban con una multa o un castigo correccional de los infractores, estando autorizado el decomiso de bienes; por lo mencionado, podemos decir que se caracteriza este Bando por ser el más completo - que fuera expedido en el pasado siglo.

En la Constitución Federal de 1836 se consagraba a nivel constitucional a los ayuntamientos, disponiendo que fueran electos popularmente y que deberían de haberlos en todas las capitales de los Departamentos. Los artículos 22, 23, 25 y 26 expresan en ésta Constitución lo siguiente:

" Artículo 22.- Habrá ayuntamientos en las capitales de los Departamentos, en los lugares en que los había en 1808, en los puertos cuya población llegue a cuatro mil habitantes, y en los pueblos que tengan ocho mil, en los que no haya esta población, habrá jueces de Paz, encargados también de la policía en el número que designen las Juntas Departamentales con los Gobernadores respectivos.

Artículo 23.- Los ayuntamientos se elegirán popularmente en los términos que arreglará una ley (dictada el 20 de marzo de 1837) El número de alcaldes, regidores y síndicos, se fijará por las Juntas Departamentales respectivas de acuerdo con el Gobernador sin que puedan exceder los primeros de seis, los segundos de doce y los últimos de dos.

Artículo 25.- Estarán a cargo de los ayuntamientos la policía de salubridad, cuidar de las cárceles, de los hospitales y casas de beneficencia que no sean de fundación particular; de las escuelas de primera enseñanza que se paguen con los fondos del comdn, de las construcciones y reparación de puentes, calzadas y caminos y de la recaudación e inversión de los propios y arbitrios y promover el adelantamiento de la agricultura, industria y comercio y auxiliar a los alcaldes en la conservación de la tranquilidad y orden público en su vecindario y todo con absoluta sujeción a las

leyes y sus reglamentos.

Artículo 26.- Estará a cargo de los alcaldes, ejercer en sus pueblos el oficio de conciliador, determinar en los juicios verbales dictar en los asuntos contenciosos las providencias urgentísimas que no den lugar a ocurrir al juez de primera instancia, instruir en el caso de las diligencias de las causas criminales, practicar las que encargen los Tribunales o Jueces respectivos y velar sobre la tranquilidad y orden público, con sujeción en ésta parte a los jueces y subprefectos y por medio de ellos a las autoridades superiores respectivas." <sup>13</sup>

Por último mencionaremos que el artículo 30 de esta constitución expresa que los cargos de subprefectos, alcaldes y jueces de Paz, encargados de policía, regidores y síndicos, son concejales, no podrán renunciarse sin causa legal aprobada por el Gobernador o en su caso de reelección.

Estos artículos nos dan prueba firme del municipio organizado y fundamentado en la ley suprema federal sin tener la debida autonomía; sin embargo, el haber logrado su reglamentación con un carácter constitucional en el año de 1836, significa el avance -- firme de su existencia social y política.

Un año mas tarde surgió el Reglamento Provisional para el Gobierno Interior de los Departamentos, promulgado el 20 de marzo de 1837, en el que se expresaba que en cada Departamento debiera haber un Gobernador y un secretario general; correspondiendo al primero nombrar prefectos, jueces de paz, calificar elecciones de los ayuntamientos y autorizar las ordenanzas municipales.

Los ayuntamientos tenían atribuciones en lo referente a -- los aspectos de: policía, salubridad, comodidad, ornato y seguridad; tomaban parte así mismo en las cuestiones de limpia, cementerios, pavimentos, cárceles, hospitales, mercados y todo lo concerniente al mejor bienestar del vecindado, al igual correspondía a este órgano colegiado lo relativo a espectáculos e instrucción --

pública. A los alcaldes particularmente correspondía el vigilar la ejecución y cumplimiento de los reglamentos de policía y de las leyes, decretos y disposiciones que les encargaban los subprefectos.

En 1843 surgió un Código centralista, conocido con el nombre de "Bases Orgánicas de la República Mexicana", su artículo 4o. se ocupó del régimen municipal, estableciendo que "el territorio de la República se dividirá en Departamentos y éstos en Distritos, Partidos y Municipios." Los Departamentos quedaron a cargo de Gobernadores nombrados por el Presidente de la República. Además, funcionaron Asambleas Departamentales compuestas de 7 a 11 miembros que duraban 4 años en su cargo. También tenemos en el artículo 134 fracciones X y XII de éstas Bases Orgánicas en donde se estableció las facultades de las Asambleas Departamentales en lo relativo a la regulación del régimen municipal. Por otro lado tenemos que los Distritos fueron administrados por funcionarios centrales o sean los prefectos; los Partidos, por subprefectos y las municipalidades, por sus respectivos ayuntamientos.

Posteriormente con el decreto del 17 de enero de 1853; los alcaldes de cuartel fueron sustituidos por jueces menores nombrados por el gobierno, éstos tenían funciones penales y civiles conociendo de los asuntos hasta por 50 pesos. La existencia de estos juzgadores dejan ver el pensamiento político imperante en esa época en el que se concebía al sistema como una necesidad en materia de organización estatal. Años más tarde, con la constitución de 1857 se restablece la soberanía del pueblo, nace y se reconoce a las partes de la federación, que son los Estados y las Municipalidades.

Bajo la dictadura de Porfirio Díaz se dan algunas reformas que llevan al municipio al ejercicio de los poderes, que se encuentran atribuidos a los Jefes Políticos, éstos también tenían ingerencia directa y despótica que hizo nugatoria la relativa independencia de las corporaciones municipales, por lo que las refor-

mas permitieron la soberanía de nuestra institución.

Para corroborar ésta actitud nos dice el maestro Felipe -- Tena Ramírez: "para acentuar la centralización y borrar toda autonomía municipal, el gobierno de Porfirio Díaz agrupó a los ayuntamientos en divisiones administrativas superiores que recibieron -- el nombre de Partidos, Distritos y Prefacturas o Cantones " 14 -- Esta forma de agrupar a los municipios trajo como consecuencia limitar la autonomía municipal, surgiendo otras autoridades administrativas que deberían conocer los pasos que dieran los ayuntamientos, creándose al municipio subordinado en la época de la dictadura porfirista.

En la administración del presidente Porfirio Díaz, el sistema municipal se vio limitado por el centralismo político que -- prevaleció y por falta de visión para el desarrollo de nuestras -- instituciones populares, vieron así las funciones de los ayuntamientos demasiado restringidas por el régimen dictatorial y surgiendo a la vez, las Juntas Especiales o Auxiliares, mismas que -- justificaron su creación aludiendo la insuficiencia de la organización municipal. Estas juntas dependieron de los ayuntamientos, -- sin embargo en la realidad trabajaban como cuernos con personalidad propia, invadiendo atribuciones de los ayuntamientos y provocando el debilitamiento de éstos durante los últimos años del pasado siglo.

Una vez derrotado el régimen porfirista, cuando se inició la lucha armada que tenía como meta alcanzar la justicia social, principio de la revolución, se instaló el Congreso Constituyente que fué el creador de la Constitución Política de 1917, aún vigente en la que mencionan aspectos fundamentales en la organización del municipio libre, siendo amplio y de interés sobresaliente para el presente trabajo y que estudiaremos más adelante.

14.- TENA RAMÍREZ FELIPE. " Leyes fundamentales de México ", Editorial Porrúa, México 1975, Sexta Edición, Pág. 151

d) El municipio en la época actual

Hablaremos sobre el municipio en ésta época, desde que surge el derecho del ciudadano de elegir a sus propias autoridades -- en el marco municipal, cuando se abolieron las Jefaturas políticas para alcanzar un régimen basado en la soberanía popular; todo ello nace cuando fué derrocado Porfirio Díaz por el ejército democrático. El municipio a principios de éste siglo se caracterizó -- por las constantes protestas que tenían los ayuntamientos en contra de las Jefaturas que predominaban, dichas protestas fueron -- causas primordiales que se tomaron en la revolución de 1910.

La revolución mexicana en sus orígenes postuló la libertad municipal, inscribiendo tal demanda desde 1906, en el Programa -- del Partido Liberal Mexicano y muchas veces insistió el reclamo -- popular en pro del municipio, pues resulta claro que en el ayuntamiento existía un poder meramente simbólico donde solo el latifundio predominaba, y este era incompatible con las instituciones municipales. El hacendado por convenir a sus intereses gobernó con -- la orden de sus superiores y no con el mandato legítimo del pueblo.

Uno de los muchos ciudadanos que se interesaron por la libertad municipal fué Venustiano Carranza, buscaba el aseguramiento de la misma como base de la división política de los Estados -- de la Federación y como principio y enseñanza de todas las prácticas democráticas; por las inquietudes demostradas por este revolucionario, en lo referente a la materia se le fué otorgado el título de "Apostol del Municipio Libre."

El decreto número 8 expedido en Veracruz por Don Venustiano Carranza el 26 de diciembre de 1914 inició la reforma municipal, fué este el primer decreto reformista relativo al régimen -- municipal. Posteriormente, en el año de 1916 a principios del mismo, se reunió en Queretaro el Congreso Constituyente, donde una vez designada la Comisión de la Constitución, la Secretaría dió -- lectura al proyecto presentado por Don Venustiano Carranza, que --

en materia del municipio decia:

" Título Quinto "

" De los Estados de la Federación "

" Artículo 115.- Los Estados adoptarán para su régimen interior - la forma de gobierno, republicano, representativo, popular, te--- niendo como basa de su división territorial y de su organización política, el municipio libre, administrado cada uno por ayunta--- miento de elección directa y sin que haya autoridad intermedia - entre éste y el gobierno de Estado. " 15

Al examinar este artículo la Comisión de Constitución la aceptó y así encontramos por primera vez el interés del constituyente por tener a un municipio libre donde no hubiera barreras pa ra administrarse y gobernarse por sí mismo; la asamblea aprobó la fracción I mencionada, pero se sometió a debate la fracción II, - que establecía:

" Fracción II.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la proporción y términos que señale la legislatura local. Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que le corresponda al Estado, y para vigilar la contabilidad de cada municipio. Los conflictos hacendarios entre el municipio y los poderes de un Estado, los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley. " 16

La fracción II del artículo 115 de éste proyecto fué discutida ampliamente por los constituyentes reflejándose también aquí el interés de estos por la plena autonomía del municipio, sin embargo no se encontró la fórmula adecuada para regular las relaciones entre el municipio y el Estado; mientras unos diputados entendían a la libertad económica municipal como el derecho para recaudar los impuestos meramente locales, otros la entendían como la -

15.- CCHCA CAMPOS MOISES. Ob. Cit. Pág. 320

16.- Ibidem. Pág. 320

atribución de recaudar todos los impuestos, contribuyendo con -- parte de estos a los gastos públicos del Estado. Los constituyentes consagraron la libertad municipal, sin embargo no reglamentaron el ejercicio de dicha libertad. El transcurso del tiempo y -- las reformas que han surgido deciden ésta libertad, reglamentando el artículo 115 constitucional por las legislaturas, en las constituciones estatales.

El artículo 109 de la Constitución Política de 1857 pasó a ser el artículo 115 de la Constitución de 1917, con las reformas antes señaladas; el 20 de agosto de 1929 éste artículo sufrió su primera reforma; el 29 de abril de 1933 tuvo una adición publicada en el diario oficial de la federación, dicha adición expresa; " 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 directa o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de sus cargos, cualesquiera que sean la denominación que se le dé, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato con el carácter de suplente, los que tengan el carácter de suplente, sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios; a menos que hayan estado en ejercicio " 17

Como puede verse esta adición incorporó el principio revolucionario de la no reelección en el régimen municipal.

En las constituciones de los Estados, reglamentan el régimen municipal en sus articulados, tanto en su situación legal como en sus facultades administrativas. Algunos estados hacen una interpretación correcta del artículo 115 constitucional, pero otros atentan u obstruccionan la libertad del municipio; siendo los principales vicios: a) considerar a los ejecutivos de los Estados.

17.- OCHOA CAMPOS MOISES. Ob. Cit. Pág. 345

dos como superiores jerárquicos de los ayuntamientos, b) conferir a los gobernadores, facultades para fiscalizar los actos de las - corporaciones municipales y c) otorgar el poder ejecutivo estatal el derecho de declarar disuelto el ayuntamiento.

El estado de México es una de las entidades federativas -- que se caracteriza por tener considerada en la constitución particular la libertad municipal, tanto en su administración como en su hacienda.

Otras leyes reglamentan la vida municipal en los estados - de la federación, son las leyes orgánicas municipales; mismas que contienen los siguientes aspectos;

- Caracterización política del municipio.
- División municipal.
- La administración municipal, su radio de competencia y fines.
- Elección, integración y funcionamiento de los ayuntamientos.
- Funciones específicas de los presidentes municipales, regidores síndicos y comisiones edilicias.
- Hacienda municipal, Arbitrios.
- Comisarias o secciones.
- Responsabilidades de las autoridades municipales.
- Juntas auxiliares.
- Disolución de ayuntamientos.
- Juntas de consejos municipales.

Todas las entidades federativas tienen su propia Ley Orgánica Municipal, teniendo éstas los aspectos que ya se han enlistado con anterioridad y que son de suma importancia para la organización de cualquier municipio. La Ley Orgánica Municipal del Estado de México, expedida por el gobernador Salvador Sánchez Colín - el 20 de marzo de 1957, señala en su artículo primero que el municipio libre es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado de México. Otros estados de la federación de igual forma han adoptado en sus Leyes Orgánicas Municipales el principio antes mencionado, dejándose no--

tar de una manera general que el municipio está logrando su libertad en lo referente a su administración y su hacienda particular; y que por ser de gran interés para nuestro estudio se hablará mas adelante por ser demasiado amplio su contenido.

## CAPITULO II

### ESTRUCTURA ORGANICA DEL MUNICIPIO

Para realizar las tareas relativas a los municipios, es necesario que exista organización de los elementos que los integran a éste respecto, se refiere en todas las Constituciones de las entidades federadas y en la Ley Organica Municipal, la existencia del ayuntamiento con su órgano de ejecución, el Presidente Municipal o Primer Edil, apoyado por los funcionarios municipales y que tienen menor gerarquía siendo los siguientes: secretario particular, tenorero municipal, secretario de ayuntamiento, delegados municipales, consejos de colaboración municipal, comités de desarrollo, jefes de manzana y de sector, jefes de policía, oficiales del registro civil, oficial mayor, jefe de reglamentos, vía pública, agua potable y funcionarios y empleados municipales necesarios para dar cumplimiento a la disposición del artículo 115 constitucional; cumplen así los ayuntamientos en teoría, con todas las actividades que competen a los municipios.

Al personal con que cuenta el ayuntamiento, se delegan responsabilidades para alcanzar los objetivos de la colectividad, al respecto deben tenerse reglamentarias y claramente definidas las funciones y ámbitos de competencia donde se actúe, así como los objetivos que persigue el ayuntamiento al delegarlas en ese personal generalmente capacitado y finalmente, los recursos con que cuenta para alcanzarlos; así como también estudiar organismos o cargos que son necesarios crear dentro de la misma estructura considerando las necesidades de la población que deberán satisfacerse en lo particular por cada municipio. Así mismo, deben tomarse en cuenta los recursos humanos, económicos, técnicos y materiales disponibles y el tiempo estimado para cumplir con los objetivos trazados en los programas de trabajo del ayuntamiento.

Cada una de las áreas que se agreguen a la estructura de organización, y el número de personas que la integren, deberán estar debidamente justificadas, cumplir con su función y tener --

claras responsabilidades, por lo mismo a cada puesto y cada persona, se deberá designar una gerarquía como es decir su posición y ámbito de competencia dentro de la estructura municipal.

Por lo anteriormente comentado, a continuación señalaremos las funciones del ayuntamiento así como los servidores públicos - que lo integran conforme a los lineamientos generales provenientes de los ordenamientos vigentes en los estados de la república.

El ayuntamiento llamado también Cabildo, es un cuerpo Colegiado con personalidad jurídica, encargado de la administración del municipio, solo como cuerpo colegiado puede administrar, este acto de administración, es delegado en la parte ejecutiva al Presidente Municipal, que forma parte también del ayuntamiento.

Nos dice el maestro Gustavo Martínez Cabañas que el ayuntamiento tiene las siguientes obligaciones y atribuciones:

"-Expedir y publicar su reglamento interior y el Bando de Policía y Buen Gobierno y , en general los reglamentos que requiere el municipio para el cumplimiento de sus fines, para la organización y funcionamiento de los servicios y establecimientos públicos municipales.

- Iniciar leyes y decretos ante las Legislaturas Locales y Federales en materia municipal.

- Dividir y modificar la división existente del territorio municipal para efectos administrativos.

- Nombrar las representaciones del ayuntamiento en las divisiones territoriales del municipio.

- Solicitar la expropiación de bienes por causa de utilidad pública.

- Nombrar el Secretario del Ayuntamiento y al Tesorero Municipal a propuesta del Presidente Municipal y removerlos por causas justificadas.

- Formular anualmente la iniciativa de Ley de ingresos, remitiéndolas al congreso para su aprobación.

- Formular y aprobar anualmente el presupuesto de egresos.

- Resolver los recursos interpuestos en contra de los acuerdos dictados por el presidente municipal o por el propio ayuntamiento.
- Rendir al Congreso del Estado, la cuenta del gasto público del año anterior.
- Adquirir bienes en cualesquiera de las formas previstas por la ley.
- Acrecentar los bienes patrimoniales, los valores sociales y culturales, así como fomentar las actividades deportivas del municipio.
- Auxiliar a las autoridades sanitarias en la aplicación de las disposiciones relativas.
- Reglamentar y proporcionar los servicios públicos 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 licencias a sus miembros hasta por 30 días.
- Suspender a sus miembros en caso de proceso por responsabilidades provenientes de faltas o delitos oficiales.
- Promover y auxiliar el cumplimiento y ejecución de los planes nacionales y estatales.
- Participar en los términos de la legislación correspondiente en la planeación y procesos de conurbación.
- Ejercer las atribuciones en lo referente a la elaboración, aprobación y publicación del plan municipal y a la expedición de declaratorias y provisionales, usos, reservas y destino de áreas y predios.
- Ejecutar el plan municipal de desarrollo.
- Celebrar convenios con las autoridades federales y estatales --

para la realización de obras o la prestación de servicios públicos.

- Rendir a la población un informe anual detallado sobre el estado que guardan los negocios municipales.
- Prevenir y combatir con auxilio de las autoridades competentes el alcoholismo, la prostitución, la drogadicción y todas las actividades que impliquen una conducta antisocial.
- Autorizar transferencias de partidas presupuestales.
- Vigilar que los manejadores de valores municipales caucionen su manejo.
- Crear los departamentos necesarios para el despacho de los negocios de orden administrativo y la atención de los servicios públicos.
- Cumplir y hacer cumplir las disposiciones legales en materia de elecciones y cultos.
- Sancionar las infracciones a las leyes reglamentarias municipales vigentes.
- Cuidar el crecimiento ordenado y el embellecimiento de los centros de población.
- Establecer y regular el funcionamiento de asilos, casas de cu--na, guarderías infantiles 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 afectan los ingresos posteriores a su administración municipal.
- Designar la oficialidad y gendarmería del cuerpo de policía preventiva municipal y los empleados de ésta, excepto en los casos - en que la cabecera municipal sea la capital del estado. " 18

Al ayuntamiento por tener todas las obligaciones y facultades mencionadas con anterioridad, se le puede definir como la cor

18.- MARTINEZ CABAÑAS GUSTAVO. " La administración Estatal y Municipal de México " Ediciones INAP CONACYT. México. Pág 174

poración que ostenta la representación legal del municipio y tiene encomendado el gobierno y administración de los intereses públicos de su territorio, mismo que para realizar sus actividades cuenta con sus demás miembros a quienes delega determinadas funciones.

Las asambleas de los ayuntamientos llamados también Cabildos, solo funcionan si hay una asistencia de más de la mitad de sus miembros, las sesiones deben ser públicas, excepto en los casos en que su reglamento interior determinen lo contrario.

En los artículos 39 y 40 de la Ley Organica Municipal del Estado de México encontramos establecido lo referente a las sesiones de los ayuntamientos, mismos preceptos que mencionan lo siguiente:

" Artículo 39.- Para resolver los asuntos de su competencia, los ayuntamientos sesionarán cuando menos una vez a la semana y cuantas veces sea necesario, en problemas de urgente resolución o a petición de dos de sus miembros. Puede así mismo declararse en sesión permanente cuando la importancia del asunto lo requiera.

Las sesiones de los ayuntamientos serán públicas, salvo que exista motivo que justifique que estas sean privadas, las causas serán calificadas previamente por el Ayuntamiento.

Las sesiones de los Ayuntamientos se celebrarán en la Sala de Cabildos, o cuando la solemnidad del caso lo requiera, en el recinto previamente declarado oficial para tal objeto.

Artículo 40.- Los Ayuntamientos podrán funcionar con la asistencia de la mayoría de sus integrantes, los cuales tendrán iguales derechos y sus acuerdos se tomarán por mayoría de votos, salvo en los casos en que la Ley no lo exija.

El que presida la sesión, siempre tendrá voto de calidad.

Los ayuntamientos no podrán revocar sus acuerdos sino en aquellos casos en que se hayan dictado en contravención de la Ley. Las sesiones de Ayuntamiento serán presididas por el presidente municipal, o por el substituto legal del mismo.

Las sesiones de los Ayuntamientos, constarán en un libro -

de actas en el cual deberan de asentarse los extractos de los asuntos tratados y el resultado de la votación. Cuando se refieran a normas de carácter general que sean de observancia municipal o reglamentos, éstos constarán íntegramente en el libro de actas, debiendo firmar en ambos casos las mismas, los miembros del Ayuntamiento que hayan estado presentes. " 19

Por otro lado tenemos que los miembros del ayuntamiento o Cabildo, realizan entre otras, las actividades que mencionaremos a continuación:

El presidente municipal es la persona encargada de cumplir y ejecutar las resoluciones de cabildo, así como llevar a cabo la administración del municipio, estará al frente del mismo y tendrá funciones como la de dirigir y supervisar el buen desarrollo de las dependencias de la presidencia municipal, dictar así mismo -- las normas generales de ella que no se opongan a los reglamentos aprobados por el ayuntamiento, promulgar y publicar el Bando de Policía y Buen Gobierno, dar publicidad a las normas de carácter general y reglamentos aprobados por el ayuntamiento; aplicar en casos de infracciones a las disposiciones municipales, las sanciones correspondientes a las infracciones, contando con la colaboración de otras autoridades municipales siendo de menor jerarquía como es el síndico procurador, el regidor y los comisarios o delegados municipales, el número de éstos es muy variado, tomando en cuenta que los municipios son heterogéneos en territorio y población así como en la administración que cada uno desempeña.

El síndico procurador municipal o síndico municipal es el siguiente órgano que integra el ayuntamiento, este es el responsable de vigilar los aspectos financieros del ayuntamiento, representándolo jurídicamente en los litigios o asuntos en los que la autoridad municipal tome parte, procura los intereses municipales y ocasionalmente realiza funciones de auxiliar del Ministerio Pú-

blicos en los municipios donde no existen correspondientes. Los síndicos deben ser Abogados de profesión a fin de que pueden cumplir con los requerimientos en las actividades de representación jurídica, de igual forma realizar funciones de inspeccionar y vigilar los asuntos del municipio, sin tener facultades de dar ordenes sin embargo es el que revisa y firma los cortes de caja de la tesorería, entre sus obligaciones mas comunes se encuentra el de legalizar la propiedad de los bienes municipales e intervenir en la formulación y actualización de los inventarios de los muebles e inmuebles propiedad del municipio, haciendo que se establezcan los registros administrativos para su control, asiste a las sesiones del ayuntamiento y participa en las discusiones con voz y voto y así mismo asiste a las visitas de inspección que se hagan a la tesorería y hace tambien que se presente con oportunidad al Congreso Local la cuenta pública municipal.

El siguiente órgano que integra a los ayuntamientos; son los Regidores, éstos tienen funciones específicas cada uno, y generalmente en los municipios el primer regidor suple al presidente municipal en su ausencia y tendrá a su cargo licencias, departamento de la construcción, supervisar obras, departamento de diseño, de planificación, de ingeniería y de agua y saneamiento, — los demas regidores juntamente con el primero tendrán las siguientes obligaciones: asistir puntualmente a las reuniones del ayuntamiento, teniendo comisiones y funciones propias del gobierno municipal en las que se pueden señalar las mas comunes: gobernación, hacienda municipal, educación pública, salud pública, asistencia social, obras públicas, industria, comercio, agricultura y ganadería, seguridad pública, recreación, turismo y deporte y servicios públicos; debe hacerse mención que de acuerdo a los factores económicos, urbanos, demográficos, culturales, políticos y sociales que prevalecen en el territorio municipal, condicionan el número de comisiones y las características de ellas.

Por último señalaremos que los ayuntamientos en sus activi

dades realizan una doble función: la de legislar y la de auditar; la de legislar, porque es el órgano que expide todo tipo de reglamentos municipales como el Bando de Policía y Buen Gobierno, reglamento de presupuesto de ingresos y egresos y otros reglamentos de carácter municipal; la función de inspección y auditoría es ejercida por conducto del síndico procurador municipal como ya se ha mencionado anteriormente.

b) La Secretaría de Ayuntamiento o Secretaría de Gobierno

La secretaría de ayuntamiento es una unidad administrativa misma que al lado de la Presidencia municipal y Tesorería municipal, conforman la estructura básica de la organización municipal. Cualquiera que sea el tipo de municipio, siempre se identifica la existencia de estas dependencias, estando integradas en los municipios de menor importancia por el titular de dicha dependencia y en los municipios de mayor importancia, al frente de éstas dependencias el titular de la unidad administrativa y personal adscrito, dado a la diversidad y amplitud del trabajo que realizan.

El funcionamiento de las tareas municipales requieren de la Secretaría de ayuntamiento para realizar todas las actividades administrativas que son de vital importancia para una mejor distribución y asignación de los recursos con que cuenta el municipio.

En los municipios rurales y semiurbanos, que son la mayoría, la labor administrativa la realiza uno de los integrantes del ayuntamiento o el presidente municipal, como consecuencia de la carencia de recursos financieros, humanos y materiales de éstas localidades. En los municipios urbanos y metropolitanos y en todos aquellos en los que las posibilidades económicas y humanas lo permitan, las funciones administrativas la realiza éste órgano motivo de nuestro estudio.

La Secretaría de ayuntamiento es básica para la operatividad del ayuntamiento y su presencia es esencial en el gobierno de cualquier municipio.

En la Ley Organica Municipal del estado de México en su artículo 71 expresa lo referente de la Secretaría Municipal y que a la letra dice:

" Artículo 71 .- En cada Ayuntamiento para el despacho de los asuntos de carácter administrativo y para auxiliar en sus funciones al Presidente Municipal, se tendrá una Secretaría.

La Secretaría Municipal estará a cargo de una persona deno

minado Secretario, que no será miembro del ayuntamiento, y se designará de la terna propuesta por el presidente municipal." 20

De igual forma menciona el maestro Miguel Acosta Romero de un ejemplo de los asuntos de que tiene conocimiento la secretaría de ayuntamiento en el municipio de Neucalpan de Juárez Estado de México y que a continuación enmarcaremos: " los asuntos de que - tiene conocimiento la Secretaría de Ayuntamiento es sobre control legal del patrimonio, de bienes inmuebles, departamento jurídico, oficialías calificadoras, departamento de archivo general, junta municipal de reclutamiento y consejo tutelar para menores infractores. " 21

20.- LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MEXICO. Ob. Cit.  
Pág. 100

21.- ACOSTA ROMERO MIGUEL. " Teoría general del derecho administrativo. " Tercera edición, Editorial Porrúa, México 1979,  
Pág. 274

c) Oficialía Mayor.

Para realizar las funciones administrativas en los municipios, el órgano encargado de realizar dicha actividad es una Jefatura administrativa. Cuando el municipio no tiene un número de población elevado, quien realiza estas funciones administrativas es el Secretario del Ayuntamiento o el propio Presidente Municipal, sin embargo cuando el municipio tiene un número elevado de ciudadanos y requiere para su administración local de recursos humanos materiales y financieros, necesita de una unidad administrativa.

Esta unidad tiene una gran significación en el funcionamiento del gobierno municipal, ya que se encarga de proporcionar el apoyo a la totalidad de la administración pública; tiene como función principal administrar los recursos humanos y materiales necesarios para el desempeño eficiente en todos los organismos que componen el municipio.

Al frente de ésta dependencia, se encuentra un responsable que toma decisiones sobre los aspectos administrativos, dependiendo de los factores económicos y políticos que predominan en el municipio.

Así como la secretaría municipal es la instancia administrativa que determina la relación entre gobernantes y gobernados, teniendo como propósito conciliar el interés privado con el interés público, y atiende todo lo concerniente a la vida local, la oficialía mayor realiza funciones adjetivas de planeación, administración de personal y relaciones laborales, colaboración municipal y administración de recursos materiales para lograr el mejor aprovechamiento de tales recursos. Atiende también a las necesidades colectivas y presta servicios administrativos a la comunidad; otro propósito de ésta dependencia es coadyuvar al cumplimiento de los planes y programas vigentes del gobierno local, promoviendo la participación ciudadana en los aspectos de beneficio social en las que existen diferentes formas de organización ciudadana para participar y colaborar en las acciones, y laborales pa-

ra el mejoramiento de los pueblos o delegaciones que forman al municipio.

No existen dos oficialías idénticas, todas presentan algún rasgo que la diferencia de las demás, incluso la denominación o calificación de ésta dependencia municipal, llámese oficialía mayor o departamento administrativo; sin embargo, su objetivo es -- siempre el mismo, ser el medio de comunicación material y audi---liar entre el pueblo y autoridad municipal.

## d) Obras y Servicios Públicos

Otra área de importancia para las responsabilidades de la administración municipal son las obras públicas, la unidad administrativa que atiende ésta área, debe encargarse de la planificación, programación, mantenimiento y vigilancia de toda clase de obras propiedad del municipio. Le compete también la tramitación y el otorgamiento de los permisos de construcción para todo tipo de obras en su jurisdicción, planear, programar, ejecutar y supervisar las obras de construcción y remodelación de construcciones destinadas a la prestación de los servicios públicos en el municipio, así como proponer los proyectos y programas para la construcción y mantenimiento de áreas de recreación popular y plazas públicas.

El artículo 83 de la Ley Organica Municipal del Estado de México enumera los servicios públicos siendo los siguientes:

" Artículo 83.- Los municipios, organizarán y reglamentarán la administración, funcionamiento, conservación y explotación de sus servicios públicos, considerandose enunciativamente y no limitativamente como tales, los siguientes:

I.- Rastro;

II.- Mercado;

III.- Panteón;

IV.- Limpia;

V.- Seguridad Pública;

VI.- Alumbrado;

VII.- Embellecimiento y conservación de los poblados y centros urbanos.

VIII.- Conservación de obras de interés social;

IX.- Suministro y abastecimiento de agua potable;

X.- Servicios de atarjes; y

XI.- Fomento y conservación de áreas verdes y recreativas." 22

22.- LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MEXICO. Ob. Cit. Pág.

El maestro Gustavo Martínez Cabañas enumera las actividades que desempeñan ésta unidad administrativa y que son las siguientes:

- " - Elaborar proyectos de planificación en materia de asentamientos humanos dentro del municipio, en coordinación con las autoridades estatales y federales correspondientes.
- Vigilar la aplicación y correcta observancia de la reglamentación en materia urbana, en los centros de población del municipio como son los reglamentos de construcción, fraccionamiento y planes directores, cuando éstos existan, de lo contrario, promover y fomentar la elaboración de dicha reglamentación en coordinación con las dependencias estatales y federales encargadas de ésta materia.
- Representar al ayuntamiento en los órganos de asesoría y colaboración especializados en el área de obras públicas, así como - trabajar coordinadamente, con aquellas instituciones que ejecuten obras públicas en el territorio del municipio.
- Autorizar e inspeccionar las obras particulares, vigilando que con las estipulaciones de su licencia de construcción, la que deberá coincidir con las disposiciones reglamentarias de que se trate.
- Elaborar y actualizar permanentemente el plan municipal de desarrollo urbano, en coordinación y con la asistencia, en su caso, de autoridades estatales y federales.
- Gestionar ante las autoridades estatales y federales las obras de construcción necesarias del municipio.
- Elaborar el padrón de construcción en ejecución dentro del municipio y asesorar técnicamente a los comisarios, delegados o juntas municipales en la realización de su obras." <sup>23</sup>

De las actividades mencionadas que corresponden a la unidad administrativa en el área de obras públicas, se debe mencionar que no todos los municipios realizan estas actividades, porque algunos o la mayoría de ellos, no cuentan con los suficientes.

23.- MARTINEZ CABAÑAS GUSTAVO. Ob. Cit. Pág. 187

tes recursos humanos y materiales para poder realizarlas; siendo los municipios rurales y semiurbanos los que más carecen de elementos indispensables para promover y gestionar obras públicas -- que son esenciales en toda comunidad.

En lo que se refiere a los servicios públicos, mencionaremos que son una consecuencia de la cultura y del grado político alcanzado de una determinada sociedad; en los pueblos salvajes, no existe ninguna prestación de ésta índole, salvo en lo que respecta al servicio militar, entendiéndose en una forma muy amplia.

Los servicios públicos se clasifican en categorías, de acuerdo a diferentes criterios; de toda la pluralidad de clasificaciones existentes, nos marca la maestra Teresita Rendon Huerta Barrera la clasificación de Jean Dabin por ser de mayor precisión, encuadrando las tres categorías que reúnen las características -- del servicio público y que son:

- " a).- Servicios de gobierno propiamente dicho
- b).- Servicios de ayuda y suplencia a la iniciativa privada y -
- c).- Servicios de aprovisionamiento para las funciones gubernamentales. " 24

Los primeros son esenciales para las funciones gubernamentales, consisten en positivizar el derecho, los servicios de ayuda y suplencia, son los servicios municipales o servicios administrativos de gobierno que se plasman en la fracción III del artículo 115 constitucional; la cuestión de los servicios públicos municipales es muy importante, sin embargo, algunos servicios básicos -- todavía no llegan a muchos municipios, como son: agua potable, alcantarillado, pavimentación, banquetas, alumbrado público y mercados. En lo que respecta a los servicios de aprovisionamiento para las funciones gubernamentales, se indica que son todos aquellos -- que permiten el mejor funcionamiento de los servicios administrativos, para ello se construyen o se deberían contar con los luga

res apropiados en cada municipio para impartir dichos servicios.

Considerando el servicio público en un significado concreto y definido como función del Estado, concluimos que es materia del propio Estado el otorgar tales servicios a la comunidad de una forma regular y continua para satisfacer una necesidad pública.

En un servicio público, se desarrolla una actividad específica, que puede ser ejecutada por un profesionista o por una persona que desempeñe determinado oficio, exigiéndole a la persona que realiza tales funciones una aptitud y una preparación para que ejecute con eficiencia la actividad encomendada.

Todo servicio público contiene tres elementos, que son:

a).- materia objeto del servicio o el fin de sus prestaciones, este puede ser político cuando se trata del orden público; jurídico, en cuanto a la administración de justicia; social, como la enseñanza, de salud pública y de protección obrera. b) la gestión del servicio o sea su prestación concreta, obra de un elemento o factor técnico capaz o capacitado para prestarla, a quienes se les designa como personal o funcionario del servicio. c) los medios económicos y, en general los medios materiales necesarios para la prestación del servicio.

Respecto a los servicios públicos, los Bandos Municipales señalan cuales 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 presta el municipio.

Tradicionalmente el municipio mexicano ha sido en esencia un prestador de servicio público; esta área de la actividad municipal ha alcanzado en algunos municipios un alto grado de especialización y eficacia; sin embargo la gran mayoría de nuestros municipios, no cuenta con la capacidad suficiente para ofrecer los servicios públicos mínimos que demandan sus poblaciones. El ayuntamiento, en función de la complejidad o el volumen de las deman-

dan sus poblaciones. El ayuntamiento, en función de la complejidad o el volumen de las demandas de servicio, se organiza a través de diferentes unidades administrativas, cada una de ellas - cuando existen, atendiendo todo lo relacionado con algún servicio en particular.

La variedad de servicios públicos requiere de una clasificación moderna, misma que nos menciona el maestro Gustavo Martínez Cabañas y que señalaremos a continuación:

- " a) Servicios educativos:
- Jardines de niños
  - Escuelas primarias
  - Talleres artesanales
  - Escuelas técnicas
  - Centros de capacitación
- b) Servicios asistenciales:
- Guarderías infantiles
  - Asilos
  - Clínicas
- c) Servicios urbanos:
- Agua potable
  - Drenaje y alcantarillado
  - Alumbrado público
  - Parques y jardines
  - Limpia
  - Mercados
  - Rastros
  - Panteones
  - Transporte urbano
- d) Servicios de seguridad pública
- Policía preventiva
  - Policía de tránsito
  - Bomberos y servicios médicos de urgencia. " 25

Los servicios públicos enumerados con anterioridad son esenciales en la vida municipal y se les ha dado un carácter importante en la administración pública municipal por ser un mandato constitucional que se establece en la fracción III del artículo 115 de nuestra carta magna.

e) Policía y Tránsito.

El servicio de seguridad pública, ha requerido de una organización propia, con determinada autonomía respecto al conjunto de la estructura administrativa municipal, en la realidad podemos ver que éste servicio es prestado por un cuerpo de policía organizado como Dirección de Seguridad Pública Municipal; las características militares en su organización y en el funcionamiento de éstas dependencias ocasionan esa cierta autonomía.

La comandancia de policía tiene como principales funciones:

- Conservar el orden y la tranquilidad pública dentro de los municipios, así como servir y auxiliar a la comunidad en actos de cooperación y asistencia social.
- Organizar, dirigir y supervisar el funcionamiento de los sistemas de vigilancia preventiva en el municipio.
- Coordinar actividades con los cuerpos de vigilancia estatales y federales.
- Prevenir y evitar la realización de actos delictivos dentro de la localidad.
- Aprender, con la orden dictada por la autoridad respectiva, a los presuntos responsables de los actos delictivos que se hayan cometido y
- Vigilar y supervisar el adecuado manejo y funcionamiento de la cárcel municipal.

Como podemos notar, respecto a los organismos de seguridad pública municipal sucede que en muchos municipios y ante la carencia de recursos financieros y de equipo indispensable para el cuerpo policiaco, el ayuntamiento confiere nombramientos honoríficos a determinados ciudadanos, facultándolos como policías auxiliares de la autoridad para la vigilancia y seguridad en sus comunidades o colonias. Esta situación es muy común en los municipios rurales y semiurbanos, donde además el acto formal del nombramiento se materializa otorgando al ciudadano una credencial que lo a-

credita como policia.

El concepto mas frecuente o vulgar de policia, se identifica con el agente de policia, gendarme o guardian del orden publico. Esto se debe a que en todos los lugares, la policia urbana o preventiva esta en constante relacion con el publico, y atiende los numerosos problemas de la vida de un pueblo.

La policia como organismo esta constituida por un conjunto de facultades que tiene el poder publico, para vigilar y limitar la accion de los particulares, los cuales dentro del concepto moderno de Estado, deben regular su actividad con los deberes y obligaciones que les impone la ley.

La proteccion a la comunidad y el respeto al orden juridico y mas concretamente a las garantias individuales deben ser los dos objetivos moviles fundamentales, en el desempeno de este quehacer publico.

Tenemos tambien que existe una libertad de accion otorgada a la policia y puede degenerar facilmente en abuso arbitrario con grave perjuicio para la libertad del individuo y de las corporaciones, por lo que cada autoridad sera responsable por los mandatos que de, en cuanto contradigan a las leyes, debiendo tener presente que la responsabilidad es, no solo de los inferiores, sino tambien de los superiores que aprueben las ordenes de aquellos, asi tambien habra responsabilidad por el procedimiento empleado en la ejecucion de una orden.

El personal que el municipio tenga para el desarrollo de esta actividad, debe estar debidamente capacitado, debiendo abarcar cuestiones eticas, juridicas y practicas, debiendo crear en el agente, la conciencia de sus deberes fundamentales y tambien de las limitaciones de su actuar, tomando en cuenta que estan ingresando mayores recursos al erario municipal y como consecuencia de las reformas municipales en el aspecto fiscal, el presidente municipal tiene mayores posibilidades de reclutar y seleccionar a mejores elementos para dignificar sus cuerpos de policia, ya que

la falta de sueldos decorosos, se explica, mas no se justifica, den origen a que existan policíás carentes de preparación que facilmente sean policíás arbitrarios poroue se prestan a abusos y corruptelas.

Siendo tarea fundamental la conservación del orden público, los Bandos de Policía deben preveer la realización de acciones complementarias, tales como: las llamadas rondas, la vigilancia para prevenir y combatir el pandillerismo, la drogadicción, el alcoholismo, la prostitución y la vagancia, las atribuciones para impedir la practica de juegos prohibidos y el establecimiento de sitios en que se expedan clandestinamente bebidas embriagantes.

En todos los municipios por pequeños que sean, deben contar con un organismo que tenga la potestad sancionadora municipal y no esté a expensas de los agentes de policía quienes son realmente auxiliares impedidos de competencia especifica en dicha actividad.

Por otro lado tenemos en lo referente a tránsito, se entiende que esta es una actividad de orden público que debe ser desarrollada concretamente por los tres niveles de gobierno y -- que consiste en establecer disposiciones y realizar actividades tendientes a preservar la vida, la salud y el patrimonio de los particulares, dentro del orden, mediante la regulación de sus actos en la vía pública.

La intervención del municipio, reconocida como necesaria por la Constitución, se convierte en una parte de su competencia que no puede encomendarse a los particulares a traves de la concesión.

En cuanto a la seguridad vial, es realmente definitiva la planeación; ya que a traves de ésta, las autoridades municipales pueden preveer medidas para evitar accidentes, pérdidas de tiempo, contaminación por ruido, nor humo y gases, desperdicio de recursos y todos los problemas que conllevan la inadecuada estruc-

tura del tránsito de peatones y de vehículos; por lo que respecta al tránsito de peatones es preciso que las autoridades municipales, deban implementar programas permanentes de educación - - vial, para que los ciudadanos lleguen a conocer sus principales obligaciones y se enseñe a usar, respetar y conservar la vía pública. La educación cívica en este renglón es realmente fundamental, debe comenzar desde la niñez y abarcar las subsecuentes etapas de la vida, para que pueda lograrse un ambiente de respeto y armonía.

## f) Acción Cívica, Cultural y Deportiva

Al municipio no solo le corresponde la conservación de las comunidades, así como garantizar la satisfacción del interés público, sino también le compete el desarrollo, desenvolvimiento y perfección de los grupos humanos que habiten en su jurisdicción.

El maestro Gustavo Martínez Cabañas señala sobre esta actividad que: " Las municipalidades concebidas como instituciones de desarrollo, deben atender cuestiones cívicas, culturales y deportivas en su ámbito territorial. " 26

En el ámbito de desarrollo social, la administración municipal tiene acciones concretas en las áreas de salud, educación, asistencia social, cultural y recreación; para tales acciones, elaboran programas culturales y recreativos, impulsa y fomenta las prácticas deportivas.

Por otro lado tenemos en lo referente al aspecto cívico, - que los regidores, como miembros del ayuntamiento, son los titulares responsables de las comisiones formadas en esta materia, ya que es una de las actividades públicas, que afectan y determinan la vida municipal señalada en la Ley Orgánica de cada municipio. Así tenemos que una de las obligaciones del ayuntamiento y específicamente de los regidores, es concurrir a las ceremonias cívicas y demás actos a que fueren citados por el propio ayuntamiento.

Una comisión que se les delega a los regidores para cumplir con todos y cada uno de los objetivos trazados por los ayuntamientos, es precisamente la que corresponde a la comisión de recreación, turismo y deporte; ésta comisión sólo se da en los municipios urbanos y semiurbanos, siendo los que cuentan con medios económicos, financieros y administrativos.

CAPITULO III  
LA ESTRUCTURA DEL GOBIERNO MUNICIPAL

El gobierno municipal para el desempeño de las funciones y atribuciones que les han sido delegadas en las leyes, tanto federales como estatales, cuenta con una estructura propia para gobernar y administrar los asuntos que le competen.

En la Ley Orgánica Municipal del Estado de México encontramos en los artículos 18 y 19 lo referente a la organización territorial del municipio y expresan lo siguiente:

" Artículo 18.- Para su organización territorial interna, los municipios se dividirán en Delegaciones, Subdelegaciones, sectores o Secciones y Manzanas, cuya extensión y límites serán determinados por cada uno de ellos.

Artículo 19.- Los centros de población de los municipios, por su importancia, grado de concentración demográfica y servicios públicos podrán tener las siguientes categorías y denominaciones políticas, según satisfagan los requisitos que en cada caso se señalan:

a) Ciudad, al centro de población que tenga: censo no menor de veinticinco mil habitantes, servicios públicos, servicios médicos y de policía, calles pavimentadas o de materiales similares; edificios adecuados para las Oficinas Municipales; hospital, mercado rastro, cárcel y panteón; Instituciones bancarias, industriales, comerciales y agrícolas, hoteles y planteles educativos de enseñanza preescolar, primaria y media:

b) Villa, al centro de población que tenga: censo no menor de cinco mil habitantes, servicios públicos, servicios médicos y de policía; calles pavimentadas o de materiales similares; edificios adecuados para los servicios municipales, hospital, mercado, cárcel y panteón; escuelas de enseñanza primaria y media;

c) Pueblo; al centro de población que tenga: censo no menor de mil habitantes; los servicios públicos más indispensables; edifi-

cios para las autoridades del lugar, cárcel y panteón; y escuelas de enseñanza primaria; y

d) Ranchería, el centro de población que tenga: censo menor de -- mil habitantes; edificios para escuela rural, delegación o subdelegación municipal.

En caso de necesidad. El Ayuntamiento podrá promover la eleva --- ción de categoría de UN CENTRO DE POBLACION, siempre que, reúna - el número de habitantes, no obstante que no requiera el total de - los requisitos establecidos anteriormente. " 27

Otra forma de dividir políticamente al municipio es la que menciona el maestro Gustavo Martínez Cabañas, cuando expresa: - " Los municipios se pueden dividir políticamente entre otras formas, en Delegaciones, Agencias o Comisaría Municipales. " 28

El mencionar estas formas de dividir a los municipios políticamente es para manifestar que el nombre de cada división, puede variar; sin embargo el gobierno municipal siempre debe tener - en cuenta todas y cada una de las demandas presentadas por las co - munitades que lo forman, siendo responsables directos los inte -- grantes del ayuntamiento, quienes deben tomar decisiones sobre ca - da uno de los aspectos que conforman la vida municipal, dependien - do de los factores y variables económicos y políticos que predomi - nen, pese a ello la ejecución de las decisiones que toma el ayun - tamiento es responsabilidad del presidente municipal, quien se au - xilia para tal proposito de un aparato administrativo formado por las unidades encargadas de atender los diferentes aspectos de la - vida municipal, así como de satisfacer las necesidades que deman - den los habitantes del municipio. Este aparato o estructura admi - nistrativa es tan complejo como problemática sea la vida munici - pal, siendo un reflejo en el gobierno local el cúmulo de necesida - des y demandas que generan las relaciones económicas, políticas,

27.- LEY ORGANICA MUNICIPAL. Ob. Cit. Pág. 75

28.- MARTINEZ CABANAS GUSTAVO. Ob. Cit. Pág. 173

sociales y culturales que se presentan en la comunidad.

## a) El municipio

El municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados; por lo que todas las constituciones estatales dedican un capítulo especial al municipio, en donde se recoge el espíritu del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y señalan en forma general su competencia territorial, su acción legal y sus facultades administrativas.

Los municipios en México se han clasificado de diferentes formas de acuerdo a sus características; el maestro Agustín Montaño los ha clasificado en: " Municipios metropolitanos, urbanos, semiurbanos y rurales; en función de los indicadores, principalmente en las actividades económicas, número de habitantes, servicios públicos que prestan, presupuesto de egresos y las características de los asentamientos humanos " 29

Los municipios metropolitanos se encuentran en las zonas geográficas de mayor concentración económica y demográfica del país como Nuevo León, Jalisco, México y en las zonas que limitan con el Distrito Federal; por alcanzar el grado de desarrollo económico mediante la magnitud de actividades productivas que tienen lugar en su jurisdicción; actividades industriales, comerciales y de servicio. Se desarrolla en estos municipios un cuantioso volumen de actividades comerciales y de servicios y como consecuencia de su dinámica económica, estos municipios enfrentan una serie de problemas de tipo urbano y social que van a condicionar su organización y funcionamiento. Cuentan con aparatos administrativos de cierta magnitud y complejidad y además con órganos encargados de funciones técnicas muy especializadas como son unidades de planeación e informática.

Por otra parte la dinámica política en la que se desarro--  
29.- MONTAÑO AGUSTIN. " Manual de administración municipal ". Editorial Trillas. Primera Edición. México 1978. Pág. 227

lla la administración pública de los municipios metropolitanos, - está muy condicionada para las relaciones que se dan entre ayuntamientos y gobiernos estatales; principalmente en aquellos municipios que son capitales de los estados, ya que en muchas ocasiones los ayuntamientos y presidentes municipales actúan como órganos o extensiones directas del gobierno estatal o del gobernador, propiciando situaciones que van desde la confusión entre ámbitos de competencia hasta duplicidad de funciones.

Los municipios urbanos se localizan en las ciudades más importantes del país, las capitales de las entidades federativas, - donde se concentran principalmente las actividades industriales, comerciales y de servicios de cada Estado; tienen una población entre cien mil y quinientos mil habitantes, teniendo su base económica en la pequeña y mediana industria, en el comercio y los servicios principalmente, tienen una dinámica demográfica y urbana menos intensa que los municipios metropolitanos, sus poblaciones son más estables con un crecimiento natural, salvo en los lugares donde se altera la población debido a los movimientos migratorios causados por fenómenos económicos de impacto temporal o regional como es el caso en los lugares donde se realizan actividades relacionadas con la industria petrolera o con la creación de polos de desarrollo turístico. Los anteriores factores que propician un crecimiento de las áreas urbanas, presentan para los ayuntamientos respectivos un cierto volumen de necesidades y demandas de servicios públicos para satisfacer. Para cumplir con todo este cúmulo de responsabilidades, se requiere que los municipios urbanos cuenten con eficientes aparatos administrativos y con suficientes recursos económicos.

En cuanto a la organización, generalmente cuentan con estructuras de cierta magnitud y complejidad, entre las que destacan los órganos encargados de la administración de los recursos financieros que tienen como función operar y mantener los diferentes servicios públicos, de igual forma tienen a su cargo, tareas

de planeación y programación de actividades de fomento económico que requiere necesariamente de personal calificado y especializado en determinadas disciplinas y áreas de actividad, lo que a su vez refleja que los municipios urbanos no cuentan con recursos económicos para financiar un equipo técnico y administrativo con características de calidad. Estos municipios enfrentan problemas de insuficiencia financiera por ser mayores las necesidades que los recursos disponibles; no obstante que tienen presupuestos mayores que el resto de los municipios de un mismo estado, por adquirir participaciones federales, gracias al sistema nacional de coordinación fiscal.

En los municipios semiurbanos se llevan a cabo actividades productivas relacionadas con los sectores de una economía en proceso de transición de lo rural a lo urbano, predominando las actividades agropecuarias, forestales o pesqueras que se combinan con la pequeña industria, artesanía, comercio y servicios, que se derivan de las actividades. Habitan núcleos de población que enfrentan graves carencias de infraestructura urbana y de equipamiento para servicios públicos, contando con redes limitadas de agua potable, drenaje y energía eléctrica, no tienen instalaciones adecuadas para mercados, rastros, y su aspecto urbano deja mucho que desear; sus viviendas, calles, alumbrado público y otros servicios conservan las características rurales y funcionan con grandes deficiencias. Además existen graves problemas sociales, como consecuencia del bajo nivel de desarrollo económico; no existen suficientes escuelas, centros asistenciales y, sobre todo fuentes de trabajo, dando lugar a migraciones hacia las áreas urbanas o metropolitanas. Es muy común que los ayuntamientos de los municipios semiurbanos enfrenten grandes presiones por parte de las comunidades que piden se les dote de infraestructura urbana y servicios públicos y se les ofrezcan sobre todo oportunidades de empleo en actividades productivas. Padecen grandes carencias de recursos financieros y administrativos, sus

ingresos ordinarios no son suficientes para cubrir sus gastos de administración y para proporcionar con eficiencia los servicios que demandan sus comunidades, por lo que frecuentemente tienen que recurrir a empréstitos como financiamiento complementario.

La formación administrativa de éstos municipios es insuficiente, porque sus organizaciones y criterios funcionales son inadecuados, debido a la carencia de recursos calificados, a las limitaciones de recursos materiales y a la ausencia de conocimientos de instrumentos de carácter jurídico y administrativo, como son: el bando municipal, los reglamentos y los manuales. Este tipo de municipios, en sus relaciones políticas con el gobierno estatal y federal se vuelve más elástico en cuanto a delegación de funciones y control, pero más fuerte en cuanto a dependencia económica y financiera, en términos de participaciones federales y estatales.

Los municipios rurales son de escaso desarrollo económico, es donde se encuentra concentrada toda problemática económica, social, política y administrativa del país; sus principales actividades productivas están relacionadas con el sector primario, es decir, la agricultura, la ganadería, la pesca y la minería; resultando poco redituable para las comunidades, por lo que en esos municipios, se tienen bajos índices de ingresos per capita y sufren fuertes presiones sociales.

En la mayoría de estos municipios está presente el fenómeno de la dispersión rural, sin contar con vías de comunicación y sin medios inmediatos para llegar a ellos, tal situación se ve agravada por la carencia de infraestructura urbana, como calles pavimentadas, banquetas, alumbrado público, agua potable y demás servicios públicos, lo cual muestra los bajos niveles de desarrollo económico y de calidad de vida que tienen la mayoría de los municipios rurales. Estos municipios también se enfrentan cotidianamente a limitaciones de recursos financieros, debido a que sus haciendas públicas son bastante raquíticas a causa de la pobreza.

de sus condiciones económicas y la falta de capacidad para recaudar y administrar los escasos recursos que son objeto de captación por parte de sus tesorerías.

## b) El Pueblo

Al hablar del pueblo, nos referimos concretamente a los -- centros de población que integran a los municipios por estar esta- blecidos dentro del territorio municipal.

En la Ley Orgánica Municipal del Estado de México se men- ciona que " Artículo 19.- Los centros de población de los munici- pios, por su importancia, grado de concentración demográfica y -- servicios públicos pedrán tener las siguientes categorías y dene- minaciones políticas, según satisfagan los requisitos que en cada caso se señalan: inciso c) Pueblo, al centro de población que ten- ga: censo no menor de mil habitantes; los servicios públicos más\_ indispensables; edificios para las autoridades del lugar, cárcel y panteón; y escuelas de enseñanza primaria." 29

Como es de verse, los pueblos forman al municipio y éste - tendrá diferentes centros de población variando sus nombres en -- función al número de habitantes y servicios con que cuente.

En los pueblos existen autoridades auxiliares municipales\_ quienes actuarán en sus respectivas jurisdicciones, y que se les\_ nombran Delegados, el número de éstos varía de acuerdo al número\_ de habitantes de la localidad, teniendo atribuciones que sean ne- cesarias para mantener el orden y la tranquilidad o seguridad de\_ los vecinos del lugar conforme lo determinen los Bandos "municipa- les.

Por otra parte tenemos que los pueblos, no cuentan con ha- cienda propia, por lo que los servicios públicos que se mencionan anteriormente, son tramitados en los municipios a los cuales per- tenece por su jurisdicción por conducto de sus autoridades o por\_ medio de comisiones que se forman con los vecinos del lugar que - se interesen por determinado servicio.

## c) Rancherías y Villas.

Las villas y rancherías son centros de población que al igual que los pueblos, se encuentran dentro de la jurisdicción y territorio del municipio; y para tener ésta denominación, tendrán que cubrir determinadas características.

La Ley Orgánica Municipal del Estado de México al mencionar: " Los centros de población de los municipios por su importancia, grado de concentración demográfica y servicios públicos podrán tener las siguientes categorías y denominaciones políticas, según satisfagan los requisitos que en cada caso señalan: b) Villa, al centro de población que tenga; censo no menor de cinco mil habitantes, servicios públicos, servicios médicos y de policía; calles pavimentadas o de materiales similares; edificios adecuados para los servicios municipales; hospital mercado y cárcel; panteón y escuelas de enseñanza primaria y media. d) Ranchería - al centro de población que tenga censo menor de mil habitantes: - edificios para escuelas rurales, delegación o subdelegación." <sup>30</sup>

Las villas y rancherías dependen económicamente y administrativamente de los municipios, por lo que no cuentan con su hacienda para solventar las necesidades de su comunidad.

#### d) La administración

Los municipios cuentan con una libertad de administración, donde puede optar la organización que mejor le convenga para el ejercicio y acción administrativa local, el ayuntamiento como órga no máximo de la autoridad municipal; ordena cuando emite ciertas disposiciones privativas de su autoridad, reglamenta cuando arregla per medio de normas administrativas las diferentes ámbitos de la vida local, siempre y cuando no corresponda a otras instancias administrativas de carácter estatal o federal, delibera cuando analiza los negocios más importantes, o los asuntos de interés permanente de la comunidad y determina la mejor forma de afrentarles e informa cuando se refiere a cuestiones que sólo interesan a la administración local, cuya iniciativa pertenece a otros poderes y sobre los cuales la facultad de decisión excede de la autoridad - de los ayuntamientos.

La maestra Teresita Rendon Huerta expresa que: " la importancia de la administración comunal para los habitantes de una lo calidad, radica en la eficacia de los servicios públicos, al ciudadano, no le interesa realmente si hay o no suficiente presupueto o complejidades técnicas en la planeación o prestación del servicio, lo único que es trascendente para él, es que sean adecuadamente cubiertas sus demandas." <sup>31</sup>

Sin apartarnos de la realidad municipal, es necesario el auxilio de una guía o reglamento que enseñe a lograr un mejor a--provechamiento de los recursos comunales, a través del señalamiento preciso de una estructura, sus jerarquías y sus funciones. Debe de concebir ésta administración en forma muy sencilla para que pueda reportar alguna utilidad; hoy que se perfila como una disciplina autónoma, es necesario estudiarla y aplicarla pues en gran medida de éste dependerá el cumplimiento de los fines constitucionales en lo referente a los municipios.

31.- RENDON HUERTA BARRERA TERESITA. Ob. Cit. Pág. 265

CAPITULO IV  
 FUNDAMENTOS LEGALES QUE DELEGAN FUNCIONES  
 ADMINISTRATIVAS A LOS MUNICIPIOS.

a) Leyes Reglamentarias Federales.

El municipio libre es la base de la descentralización económica, política y administrativa, por lo que es fundamental que el Gobierno Federal establezca estrategias decisivas que apoyen la estructura municipal a través de reformas que sean aplicadas debidamente, con lo cual se proporcione una mayor capacidad de Gobierno que le permita al municipio organizar sus actividades en el ámbito de su territorio.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal que delega a los municipios funciones administrativas y que están contenidas en el artículo 115, dicho artículo establece:

" Artículo 115: Los Estados adoptaran para su régimen interior, - la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al municipio libre, conforme a las bases siguientes:

I.- Cada Municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autotidad 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 de, no podrán ser reelectos 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 caracter de suplente, pero los que tengan el caracter de suplente sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

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

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

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

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

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

III.- Los municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determine las leyes, tendran a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a).- Agua potable y alcantarillado.
- b).- Alumbrado público.
- c).- limpia.

- d).- Mercados y centrales de abasto.
- e).- Panteones.
- f).- Rastro.
- g).- Calles, parques y jardines.
- h).- Seguridad pública y tránsito, e
- i).- Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios - así como su capacidad administrativa y financiera.

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

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

- a).- Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de sus fraccionamientos, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado, para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

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

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

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

Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto a las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privados. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. - Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

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

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

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

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

de todos los municipios.

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

IX.- (Derogada).

X.- (Derogada).

Para efectos de nuestro estudio, es importante comentar que la fracción I en forma concreta otorga a los municipios la facultad de administrarse mediante un ayuntamiento, señala así mismo que no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado; lo que entendemos, que de la propia Ley suprema de nuestro país se desprende la total libertad del ayuntamiento en todo lo que concierne a su administración pública y, también encontramos la prohibición de algún órgano que regule intermedariamente, lo que en la práctica no sucede, las relaciones entre los municipios y los estados.

Como punto de aclaración de lo expuesto, el maestro Gustavo Martínez Cabañas expone como concepto de administración pública que: " La administración pública es un conjunto de principios, normas y acciones que determinan las relaciones entre gobernantes y gobernados. " 32

Es claro que conforme a este concepto la administración pública se desahoga a través de la federación, entidades y municipios, de ahí que la misma, nace de la necesidad de descentralizar la acción gubernativa de tal manera que se pueda ejercer atribuciones de una forma más eficaz en beneficio de los habitantes.

## b) Leyes Reglamentarias Estatales

Dentro de las disposiciones legales que establecen la vida municipal en su administración pública interna y en los ayuntamientos del Estado de México; se encuentran principalmente la Constitución Política del Estado de México y la Ley Orgánica Municipal, ordenamientos que establecen las atribuciones y obligaciones de los ayuntamientos.

Así tenemos que en el artículo 133 de la constitución local invocada expresa: " La administración pública interior de los municipios se ejercerá por los ayuntamientos y los presidentes municipales. " 33

Se regula también en dicha constitución en artículos contiguos, la constitución de los ayuntamientos, las atribuciones de los mismos y de los presidentes municipales y sobre el despacho de los asuntos municipales.

De igual forma se expresa que los ayuntamientos se regirán por una ley interna siendo ésta la Ley Orgánica Municipal del Estado de México. Dicho ordenamiento dispone en su contenido:

En el título primero la estructura municipal, el desarrollo municipal, la organización territorial, la población y adquisición y pérdida de la vecindad.

El título segundo establece el régimen gubernamental, integración e instalación de los ayuntamientos, su funcionamiento, facultades y obligaciones de los mismos así como también la de los presidentes municipales, síndicos y regidores.

Se menciona en el título tercero a los organismos auxiliares, las comisiones de planeación y desarrollo y consejos de colaboración municipal.

También tenemos disposiciones en el título cuarto, sobre el régimen administrativo, la secretaría municipal, la hacienda municipal.

33.- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE MEXICO. Editorial Lithomex. México, 1981. Pág. 46

cipal, servicios públicos y actos administrativos municipales.

En el título quinto regula sobre seguridad pública y recursos administrativos. El título sexto lo referente a justicia municipal y recursos administrativos.

Se establecen en el título séptimo, las modalidades en la prestación de servicios públicos municipales, así como otorgamiento, cancelación y caducidad de las concesiones. El título octavo, menciona sobre la legislación municipal, el Bando de Policía y Buen Gobierno, reglamentos y sanciones.

El título noveno habla sobre suplencia y responsabilidad de los funcionarios y empleados municipales, de la remoción e inhabilitación de los miembros del ayuntamiento, faltas y licencias de los funcionarios municipales; por último el título décimo, expresa sobre la colaboración entre el municipio y el estado, y de la asesoría municipal.

Se puede apreciar que en el presente ordenamiento en el título segundo y tercero no se hace mención sobre la autoridad o un órgano que tenga conocimiento de las faltas administrativas en que incurran los habitantes del municipio, por lo que a nuestro criterio notamos que éste es inconcluso, por no especificar quien será la autoridad y denominación del responsable de impartir la justicia municipal.

c) Leyes Reglamentarias Municipales

Entre las leyes y reglamentos que los municipios tienen -- para urbanizar, administrar y regular las actividades que se desarrollan en él, se encuentran Los Bandos de Policía y Buen Gobierno y reglamentos municipales; mismos que son de observancia general para los habitantes que radiquen en el municipio.

Se mencionará a continuación el Bando de Policía y Buen Gobierno de Texcoco de Mora, por ser uno de los muchos municipios del Estado de México que al igual que los demás son controlados por el gobierno estatal, siendo éste quien envía formatos para todos los municipios, que les sirve como base en la elaboración de sus respectivos bandos municipales.

**BANDO DE POLICIA Y BUEN GOBIERNO  
DEL  
MUNICIPIO LIBRE DE TEXCOCO**

**TITULO PRIMERO  
DEL MUNICIPIO**

**CAPITULO I  
DISPOSICIONES GENERALES**

Artículo 1.- El municipio libre de Texcoco, Estado de México, -- tiene personalidad jurídica y política, patrimonio y gobierno -- propio. Estableciéndose la competencia y jurisdicción de sus órganos en las disposiciones normativas de éste Bando y de las Leyes constitucionales, Federales y Estatales respectivamente.

Artículo 2.- El presente Bando establece:

- I.- Las bases de la división territorial,
- II.- La organización Política del Municipio,
- III.- La condición, derechos y obligaciones de la población,
- IV.- La prestación de los servicios públicos a cargo del ayunta-

miento, y

V.- Las acciones de producción tendientes al desarrollo integral de la comunidad.

**Artículo 3.-** Para el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los asuntos de su competencia, establecidos en los reglamentos respectivos, el municipio cuenta con los órganos, dependencias, autoridades auxiliares y entidades siguientes:

I.- Un Ayuntamiento de elección popular directa como órgano de representación municipal, integrado por los siguientes miembros:

- a).- Un Presidente Municipal;
- b).- Un Síndico y
- c).- Seis Regidores.

II.- Una Administración Pública integrada por las siguientes dependencias:

- a).- Una Secretaría Municipal;
- b).- Una Tesorería Municipal;
- c).- Direcciones y
- d).- Departamentos.

así como todas aquellas unidades administrativas que el Ayuntamiento considere necesarias para la buena marcha de la administración.

III.- Son Autoridades Auxiliares Municipales:

- a).- Delegados,
- b).- Jefes de Sector,
- c).- Jefes de Sección,
- d).- Jefes de Manzana, y
- e).- Jéfes de Cuadra.

IV.- Son Entidades del Ayuntamiento:

- a).- Los Consejos de Colaboración y
- b).- La Comisión de Planificación y Desarrollo.

**Artículo 4.-** Son fines del municipio:

I.- Garantizar la seguridad y el orden público.

II.- Garantizar la prestación, conservación y funcionamiento de

los servicios públicos municipales para la satisfacción de las - necesidades colectivas.

III.- La protección y mejoramiento del medio ambiente, a través de medidas de prevención, vigilancia y saneamiento de las causas de alteración ecológica, que inciden en la salud e higiene de -- los ciudadanos.

IV.- La conservación y preservación, incremento y rescate del patrimonio cultural, que incluye, las expresiones artísticas populares, las áreas de belleza natural, las históricas y arqueológicas. En conformidad con las disposiciones que establecen la Ley federal sobre monumentos y zonas arqueológicas artísticas e históricas.

V.- Establecer la consulta popular, en forma permanente que les permita al ayuntamiento recoger las aspiraciones y demandas de la sociedad a fin de atenderlas a través del plan y programas de desarrollo municipal y en su caso puedan traducirse en iniciativas de ley.

VI.- Con relación al uso y empleo de su territorio, ejercer las facultades que le conceden el párrafo tercero del artículo 27 y la fracción V del artículo 115 de la Constitución Política de -- los Estados Unidos Mexicanos; los artículos 14, 15 y 16 de la -- Constitución particular del Estado de México y las leyes reglamentarias respectivas.

Artículo 5 .- Para el cumplimiento de los fines, a que se refiere el artículo que antecede, los órganos municipales tienen las siguientes funciones:

I.- Legislativa

II.- Ejecutiva y de

III.- Inspección.

## CAPITULO II

## Nombre, Escudo y Glifo de Texcoco

Artículo 6.- El municipio conservará su nombre actual y solamente podrá ser alterado o cambiado por decreto de la Legislatura Local.

Artículo 7.- El Nombre, Escudo y Glifo representativo del Municipio, deberán ser empleados exclusivamente por las autoridades oficiales de éste, en todos sus actos y comunicaciones con arreglo a lo dispuesto en el Reglamento respectivo.

## CAPITULO III

## Del patrimonio Municipal

Artículo 8.- El municipio de Texcoco, tiene plena capacidad jurídica en su calidad de persona moral pública, para adquirir, usar disfrutar, enajenar, arrendar, administrar, ceder, hipotecar y disponer de los bienes y derechos que constituyen su patrimonio con arreglo a las leyes Federales, Estatales y disposiciones Municipales reglamentarias en la materia.

Artículo 9.- Son patrimonio del Municipio, todos aquellos bienes muebles, inmuebles y derechos sobre los cuales tienen dominio de los que, el Ayuntamiento deberá llevar un registro actualizado como lo estipula el Reglamento respectivo.

El título segundo menciona sobre el territorio del Municipio de Texcoco, así como de los muebles colindantes; de la misma forma, enumera las zonas en que se encuentra dividido el municipio para su organización territorial y administrativa.

## TITULO TERCERO

## DE LA POBLACION MUNICIPAL

## CAPITULO UNICO

De la condición de la población municipal

Artículo 12.- Los ciudadanos en el municipio serán:

I.- Vecinos;

- II.- Habitantes;
- III.- Extranjeros Residentes, y
- IV.- Transeúntes.

Sus obligaciones y derechos se especifican en las Leyes Federales, Estatales y en el Reglamento Municipal de Población.

Artículo 13.- Se consideran:

- I.- Vecinos. Los domiciliados en el Territorio Municipal;
- II.- Habitantes. Las personas que residan habitual o transitoriamente dentro del territorio municipal;
- III.- Extranjeros Residentes. Los que por su calidad migratoria, residiendo en el territorio municipal, no son nacionales, y
- IV.- Transeúntes, los que de alguna manera transitoria, se encuentran dentro del Territorio Municipal.

#### TITULO CUARTO DE LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES

##### CAPITULO UNICO

##### De la prestación y Determinación de los Servicios Públicos Municipales

Artículo 14.- El Ayuntamiento prestará, en su jurisdicción, los servicios públicos municipales en las áreas de su competencia, conforme a lo establecido por las leyes federales y estatales, las disposiciones de este Bando y los reglamentos respectivos en cada una de las materias.

Artículo 15.- Serán considerados, enunciativa y no limitativamente, Servicios Públicos Municipales los siguientes:

- I. Agua Potable y Alcantarillado;
- II. Alumbrado Público;
- III. Limpia;
- IV.- Mercados, Tianguis y Centrales de Abasto;
- V. Panteones;
- VI. Rastro Municipal;
- VII. Calles, Parques, Jardines, Areas Verdes y Recreativas;

- VIII. Seguridad Pública y Tránsito;  
 IX. Establecimiento y conservación de los poblados, centros urbanos y otras de interés social;  
 X. Asistencia social en el ámbito de su competencia, y  
 XI. De empleo.

Artículo 16.- La prestación de los servicios públicos municipales podrán hacerse en forma directa, por particulares o personas morales; en éste último caso se hará previa suscripción del Contrato de Concesión respectivo entre las partes y se regirá por las disposiciones reglamentarias de la materia.

Artículo 17.- El Ayuntamiento podrá darle a los servicios particulares la modalidad de servicio público municipal cuando así lo requiera el interés público, mediante los trámites legales y la declaratoria correspondiente, pudiendo además celebrar convenios con otros ayuntamientos para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda, fijándose las bases en el Reglamento respectivo.

## TITULO QUINTO DE LAS ACTIVIDADES DE LOS PARTICULARES

### CAPITULO UNICO Disposiciones Generales

Artículo 18.- Las personas físicas o morales que realicen cualesquiera actividad de carácter mercantil dentro del Municipio, deberán llenar los requisitos que previenen los reglamentos respectivos y éste Bando de Policía y Buen Gobierno.

## TITULO SEXTO DEL USO DE LOS BIENES MUNICIPALES

### CAPITULO I

De los Bienes de Uso Común y Dominio Público

Artículo 19.- Se consideran bienes municipales de uso común y --

del dominio público los determinados con arreglo a los artículos 27 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el uso de los mismos por parte de la población se hará -- conforme a las disposiciones de la materia contenidas en la propia constitución federal, la del estado libre y soberano de México, las de éste Bando y sus reglamentos.

## CAPITULO II

### De las Instalaciones Municipales

Artículo 20.- Se consideran instalaciones municipales todos aquellos bienes muebles e inmuebles incorporados como anexo a los -- bienes del dominio municipal destinados a la prestación de los - Servicios Públicos, cuyo uso se hará de acuerdo al Reglamento Interno de la Administración Pública Municipal.

## TITULO SEPTIMO

### DEL GOBIERNO MUNICIPAL

## CAPITULO I

### De las facultades

Artículo 21.- Las Facultades del Gobierno Municipal, en cada una de sus áreas, serán las que le conceden los artículos 115 de la -- Constitución Federal, 142 y demas relativos de la Constitución - Estatal, 42 y 43 de la Ley Orgánica Municipal; las enunciadas en éste Bando y sus reglamentos respectivos.

## CAPITULO II

### De las responsabilidades de los servidores Públicos Municipales

Artículo 22.- Será motivo de responsabilidad jurídica de los servidores públicos municipales las transgresiones u omisiones a -- las disposiciones que normen el desempeño de sus empleos y que - se establecen en la Leyes Federales, Estatales, en las disposiciones de éste Bando y sus reglamentos respectivos cuando se causa perjuicio al orden Público.

TITULO OCTAVO  
DE LAS DISPOSICIONES CONTENIDAS EN EL BANDO

CAPITULO UNICO

Artículo 23.- Las disposiciones contenidas en este Bando y sus reglamentos serán de observancia general y las infracciones a las mismas serán motivo de sanción conforme a lo dispuesto al respecto en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 138 de la Ley Orgánica Municipal en vigor.

TITULO NOVENO  
DEL PROCEDIMIENTO DE LO CONTENCIOSO  
ADMINISTRATIVO MUNICIPAL

CAPITULO UNICO

De los Recursos Administrativos

Artículo 24.- Los acuerdos o actos de las autoridades municipales podrán ser impugnados por parte interesada mediante la interposición de los recursos que establecen los artículos 114, 115, 116 y 117 de la Ley Orgánica Municipal vigente.

TITULO DECIMO  
DE LA JUSTICIA MUNICIPAL

CAPITULO UNICO

De las Oficinas Calificadoras

Artículo 25.- El Ayuntamiento, actuando en cabildo, creará las Oficinas Calificadoras, cuyas funciones y atribuciones se establecerán en el Reglamento respectivo.

TRANSITORIOS

ARTICULO PRIMERO.- Se abroga el Bando Municipal expedido con fecha 29 de enero de 1987 y promulgado con fecha 5 de febrero del mismo año, con sus reformas y adiciones, permaneciendo vigentes los reglamentos municipales expedidos con relación al Bando Mu-

nicipal abrogado hasta en tanto entren en vigencia las nuevas -- disposiciones reglamentarias de éste Bando.

ARTICULO SEGUNDO.- El presente Bando de Policía y Buen Gobierno\_ entrará en vigor el día siguiente de su promulgación.

ARTICULO TERCERO.- El Presidente Municipal Constitucional, podrá otorgar plazos hasta de veinte días naturales, a partir de la fe\_ cha de vigencia del presente Bando, a los ciudadanos cuya situa\_ ción a la promulgación del mismo sea irregular.

En los últimos dos párrafos se menciona, la fecha de expe\_ dición del Bando, su entrada en vigor y el nombre de los compo\_ nentes del Ayuntamiento, siendo el Presidente Municipal el C. -- Humberto Sánchez Tapia, promulgado a los 5 días del mes de Febre\_ ro de 1988.

Como podemos notar en éste capítulo, no encontramos esta\_ blecido en la Constitución Local, en la Ley Orgánica Municipal, \_ en los reglamentos o Bandos Municipales; disposición alguna que\_ hable de un organismo encargado de conocer y sancionar las fal\_ tas administrativas, por lo que en los siguientes capítulos se - propondrá actualizar los ordenamientos señalados.

CAPITULO V  
ATRIBUCIONES DE LOS MUNICIPIOS

Los municipios tienen diferentes atribuciones que les han conferido las legislaciones, tanto federales como estatales, para organizarse y administrarse en todo lo concerniente a su territorio, forma de gobierno, patrimonio y expedición de disposiciones administrativas de observancia general para los habitantes de una comunidad.

Opina el maestro Gabino Fraga que " el término atribución se adecúa mas a la actividad del Estado, ya que su connotación gramatical es la adecuada para designar cualquier tarea atribuida al Estado para designar la realización de sus fines, y si las atribuciones son medios para alcanzar fines; es natural que en relación con el Estado, su extensión y número varia cuando varían sus fines. " 34

En forma general entendemos que el Estado conserva las atribuciones que a través de sus diversas etapas ha venido adquiriendo que el maestro Gabino Fraga las resume en las siguientes tres categorías: " I.- Las atribuciones de policía, que se manifiestan por todas las medidas coactivas que imponen a los particulares, el cumplimiento de obligaciones y limitaciones de su acción, dependiendo de las exigencias de orden público. II.- Las atribuciones de fomento, que han sido definidas como constituyendo aquella actividad administrativa que se dirige a satisfacer indirectamente ciertas necesidades de carácter público, protegiendo o promoviendo las actividades de los particulares o de otros entes públicos. III.- Las atribuciones de servicio público y de seguridad social, por virtud del cual el estado satisface necesidades generales por medio de representaciones de carácter económico cultural y asistencial." 35

34.- FRAGA GABINO. Ob. Cit. Pág. 10

35.- Ibidem. Pág. 11

Existen otras opiniones como la señalada anteriormente — que mencionan las facultades y obligaciones conferidas a los municipios, por lo que es difícil precisar las mismas, sin embargo podemos dividir las en las siguientes esferas: La primera es la facultad de iniciar leyes ante la Legislatura Local; la segunda esfera es la facultad de imponer sanciones administrativas por infracciones o faltas al Bando y Reglamentos; y la tercera corresponde a las facultades ejecutivas y que brevemente se mencionaran posteriormente.

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

a) Facultades legislativas.

Los municipios tienen facultades para iniciar leyes y expedir las mismas de acuerdo con las bases normativas que debían establecer las legislaturas de los estados, siendo de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, como son - el Bando de Policía y Buen Gobierno, los Reglamentos y Disposiciones Administrativas.

Diversas denominaciones ha tenido la legislación municipal y que se ha conservado a través del tiempo e identifican plenamente su origen, entre ellas están los documentos llamados ordenanzas, bandos y reglamentos.

Se define a las Ordenanzas como: " La ley o estatuto que se manda a observar, y especialmente se da este nombre a las que están hechas para el régimen de los militares o para el buen gobierno de una ciudad, comunidad, corporación o gremio." <sup>36</sup>

Hablar de ordenanzas municipales, se refiere al conjunto de órdenes sobre materia específica que deben ser acatadas por la agrupación comunal, sus aplicaciones no son muy amplias, dado que excluyen de su texto, preceptos sobre facultades y organizaciones, esto es en gran parte, la causa de que actualmente no sea usual o frecuente la utilización de éste término, por lo que no encontramos frecuentemente la mención de las mismas por parte de las autoridades municipales.

Por otro lado tenemos que en lo referente a los Bandos, - se dice de los mismos que son: " El anuncio público de una cosa, de un edicto, de una ley, de un mandato superior, de una sentencia hecha por persona autorizada o por voz de un pregonero, o por fijación de carteles en los parajes más concurridos del pueblo. " <sup>37</sup>

36.- ESCRICHE JOAQUIN. OB. Cit. Pág. 303

37.- Ibidem. Pág. 86

La palabra bando viene según unos de la voz alemana -- (bann) que significa territorio o facultad de establecerse en él y según otros, es una expresión de las que nos dejaron los vándalos y que se deriva de (baner), hoy bandera, con cuya presentación se declaraba y publicaba la guerra, dando a la orden que precedía a este acto el nombre de bando. Consideramos más aceptable esta última explicación atendiendo a la significación que la bandera tuvo para los municipios en épocas anteriores, pues no solo fué un símbolo abstracto, sino la forma de manifestación concreta de algunas decisiones del pueblo.

Para efectos de nuestro estudio en el campo del Derecho Municipal el término Bando, es muy propio y de gran aceptación -- tomando en cuenta que nuestra Constitución lo adopta por lo que conviene propiciar su uso general, como forma de diferenciar la actividad municipal en lo referente a su legislación.

En los municipios también encontramos determinados reglamentos que expiden los ayuntamientos o las legislaturas locales; sin embargo, antes debemos mencionar que el reglamento es un producto del constitucionalismo nacido en el seno de la Revolución francesa, como un temperamento de la división de poderes e incorporado después a todos los sistemas democráticos con variedad de matices según las condiciones del sistema.

Desde el punto de vista formal, el reglamento es una decisión tomada por el poder ejecutivo, desde el punto de vista material, se caracteriza por contener disposiciones de carácter general e impersonales que se oponen por ello a los actos administrativos no reglamentarios. Por consiguiente se puede decir que desde el punto de vista material, el reglamento es un acto de naturaleza legislativa y desde el punto de vista formal, de naturaleza administrativa.

El ayuntamiento como cuerpo deliberante, colegiado y legislador, tiene competencia para expedir los mismos sobre materias específicas dentro del ámbito municipal, así como la expedi

ción de reglamentos internos para el mejor desarrollo de sus actividades referentes a su régimen administrativo, siendo necesario establecer un procedimiento para la elaboración de un reglamento que comprenda en forma general las siguientes fases: iniciativa, discusión, aprobación, sanción, publicación e iniciación de su vigencia.

Por lo mencionado, podemos concluir que la función legislativa municipal se desarrolla por el ayuntamiento y por las legislaturas locales, tal es el caso de la Ley Orgánica municipal, indebidamente, su elaboración ha tenido diferentes denominaciones establecidas que tienen vigencia en el área territorial del municipio y su importancia es de primer orden, pues regula todo el ejercicio de su competencia municipal.

## b) Funciones Jurisdiccionales.

En lo referente a ésta función que tienen los municipios, podemos notar que en el artículo 21 de la Constitución Federal, faculta a las autoridades administrativas, y entre ellas al municipio a imponer sanciones pecuniarias - multas - y privativas de libertad - arresto hasta por 36 horas -, sanciones que por su trascendencia deben aplicarse por un órgano imparcial.

Cabe mencionar que cuando nos referimos a esta función, no la estamos equiparando a la actividad que realiza los juzgados municipales, sino que nos referimos a las funciones con que cuenta el municipio para aplicar sanciones administrativas por infracciones o faltas al bando y a los reglamentos expedidos por éste.

Es incorrecto equiparar una función meramente administrativa - como es la de calificación e imposición de sanciones por contravención a los reglamentos municipales - a la función jurisdiccional, sin embargo se entiende esta postura en el hecho de que el municipio ejercita una función que materialmente lo ha facultado, solo que es absolutamente necesario la existencia de un órgano previamente establecido, en el que se cumplan las formalidades del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad a su existencia.

En algunos municipios se han establecido los juzgados calificadores o también llamados sancionadores, que por lo general existen en los municipios que tienen una capacidad económica y política estable, ya que estos cuentan con recursos humanos y materiales para poder solventar y hacer erogaciones a personal que únicamente realice ésta función, pero también es bien conocido que hay otros municipios que no cuentan con la existencia de estos organismos por la falta de recursos pero que hacen falta, pues de hecho, el presidente municipal o el secretario del ayuntamiento o el comandante de policía, oficial de barandilla, oficial de reglamentos, etc. son quienes se encargan de calificar -

y de imponer la sanción, actividad que viene a viciar el ejercicio de la misma, ya que puede prestarse a cometer arbitrariedades y a cierta parcialidad a determinadas personas que cometen una infracción a los reglamentos municipales, además tenemos que con la ausencia de oficinas especializadas en la materia, se nos presenta el problema de inconstitucionalidad en muchas de éstas calificaciones de faltas. Esto desaparecería con los organismos especiales referidos, además se estaría en posibilidades de acatar las demás disposiciones locales.

Es inapropiado de igual forma, la denominación que tienen los organismos municipales que conocen de las faltas administrativas de los municipios, como son los llamados " Juzgados Calificadores " en virtud de que éstos carecen de facultades jurisdiccionales y únicamente se concretan a conocer de las infracciones y faltas que se ventilan en su localidad.

Tenemos también que en la práctica, los Juzgados Municipales en las funciones que desempeñan, de igual forma carecen de facultades jurisdiccionales, en virtud de que el Tribunal Superior de Justicia es quien los designa y controla.

### c) Funciones Ejecutivas.

Esta función radica en el órgano unipersonal, representativo y ejecutor llamado presidente municipal, cuyo titular evidentemente es el Presidente Municipal o Alcalde.

El crecimiento demográfico y sus consecuentes necesidades a satisfacer, han determinado que no sea exclusivamente el presidente municipal o alcalde, quien desempeñe las tareas administrativas, ya que cuenta con una organización administrativa interna, cuyos quehaceres se diversifican de acuerdo a determinadas materias municipales.

La función administrativa deriva del Poder Ejecutivo o Administrativo, y se manifiesta en una diversidad de actos específicos que corresponden al tipo abstracto de acto administrativo. Este acto según sus atributos esenciales presenta diferencias -- respecto de los actos legislativos o leyes, por su parte, y los actos jurisdiccionales por la otra.

El poder ejecutivo, implica la función pública que se traduce en múltiples y diversos actos de autoridad de carácter concreto, particular e individualizado, sin que su motivación y finalidad estriben respectivamente en la preexistencia de un conflicto, controversia o cuestión contenciosa de índole jurídica, ni en la búsqueda de la solución a los conflictos.

Nos dice el maestro Andres Serra Rojas que " la función administrativa es la actividad que normalmente corresponde al ejecutivo, se realiza jabo el orden jurídico y limita sus efectos a los actos concretos o particulares y a los actos materiales -- que tienen por finalidad la prestación de un servicio público o la realización de las demás actividades que le corresponden en sus relaciones con otros entes públicos o con los particulares -- regulados por el interes general y bajo un régimen de policía o control. " <sup>38</sup>

38.- SERRA ROJAS ANDRES. " Teoría General del Derecho Administrativo " 7a. Edición. Editorial Porrúa. México 1986

Desprendemos de la anterior definición que el derecho administrativo abarca y encauza la función administrativa, que forma el conjunto de normas que rigen a la administración pública, a los servidores públicos y demás actividades relacionadas con dicha función.

De las actividades ejecutivas que le competen al presidente municipal, la maestra Teresita Rendon Huerta nos señala las siguientes:

A) Actividades Gubernativas o Políticas.

- 1.- Sancionar y publicar los reglamentos.
- 2.- Representar a las municipalidades.
- 3.- Presidir e intervenir en los debates del ayuntamiento.
- 4.- Coordinar las relaciones con las autoridades estatales o federales.
- 5.- Dictar políticas y normas de observancia general dentro de la organización burocrática del Gobierno Municipal.
- 6.- Cumplir y hacer cumplir las disposiciones relacionadas con el municipio, tanto estatales como federales, y

B) Actividades estrictamente Administrativas.

- 1.- Llevar acabo el control de servicios públicos pudiendo delegar esta función en alguna otra autoridad.
- 2.- Ejecutar los acuerdos de los ayuntamientos.
- 3.- Nombrar a los empleados municipales.
- 4.- Imponer las sanciones o medidas correctivas a los empleados por incumplimiento en sus labores, indiciplina o cualquier otra falta cometida en ejercicio de sus tareas.
- 5.- Cuidar de la correcta aplicación de los ingresos y así mismo del ejercicio presupuestal.
- 6.- Llevar el control de los bienes que integran el patrimonio municipal.

## 7.- Informar sobre sus gestiones y actividades. " 39

De los anteriores criterios se desprende, que es facultad del ejecutivo municipal la imposición de sanciones, éstas como se dijo, en la practica, ante la multiplicidad de tareas de control político que tiene el mismo, delega las facultades de aplicación de sanciones a personas que en muchas de las veces tienen deficiente criterio con la vida pública municipal. Por ello en el presente trabajo proponemos la creación de un organismo propio para la calificación e imposición de las sanciones derivadas de la infracción al Bando y Reglamentos Administrativos, organismo que proponemos se denomine Oficina de Calificación Administrativa, misma que estaría bajo control y supervisión del presidente municipal, conformada por personas capacitadas política y jurídicamente y con un reglamento de funciones propias, estando -- al frente de la misma un titular o calificador municipal, y dos o mas auxiliares según lo permita el presupuesto de la entidad particular correspondiente y con caja de ingresos directa a la tesorería municipal.

CAPITULO VI  
LAS FALTAS ADMINISTRATIVAS MUNICIPALES

Al hablar de las faltas administrativas, es necesario precisar que nos referimos a cada una de las infracciones en que incurren determinadas personas, ya sea por omisión o comisión de una ley establecida por una autoridad administrativa.

El maestro Andres Serra Rojas expresa: " Las infracciones administrativas son los actos u omisiones que definen las leyes administrativas y que no son consideradas como delitos por la legislación penal por estimarlas faltas que ameritan sanciones menores. " 40

Se ha expresado con anterioridad que el ayuntamiento en ejercicio de sus funciones emite disposiciones administrativas, bandos municipales, reglamentos y circulares que deben ser de observancia general, por lo que a la contravención, violación o quebrantamiento de dichas disposiciones, se les ha denominado faltas administrativas municipales.

Menciona el maestro Miguel Acosta Romero en su estudio de Derecho administrativo lo siguiente: " que las infracciones administrativas son todo acto o hecho de una persona que viole el orden establecido por la administración pública, para la consecución de sus fines, tales como mantener el orden público ( en su labor de policía ) y prestar una labor eficiente en la administración de servicios. " 41

Desprendemos de estas citas que uno de los fines del Derecho administrativo y del Gobierno municipal es proveer servicios públicos y mantener el orden público, entendiéndose este último el de salvaguardar las normas de convivencia social.

De una manera más concreta en lo posterior clasificaremos

40.- SERRA ROJAS ANDRES. Ob. Cit. Pág. 204

41.- ACOSTA ROMERO MIGUEL. " Teoría General del Derecho Administrativo " Séptima Edición, Editorial Porrúa, México 1986, - Pág. 713

las faltas administrativas en las que pueden incurrir los gobernados de un municipio y mencionaremos quienes son las autoridades que deberán tener competencia para sancionar las mismas.

- a) Clasificación de las faltas administrativas en los que incurren los habitantes que radican en los municipios.

En la actualidad para llevar una administración de justicia a nivel municipal, en lo referente a las faltas administrativas, existen los reglamentos, disposiciones administrativas y los mismos Bandos de Policía y Buen Gobierno, los que clasifican las faltas administrativas que son sancionadas y que pueden ser cometidas por los habitantes que radican dentro del territorio municipal.

Es importante señalar lo que expresa el maestro Miguel Acosta Romero en lo referente a los Bandos Municipales, al mencionar: " De acuerdo con la nueva estructura, estimo que los Bandos Municipales, son reglamentos tanto de policía y buen gobierno, - como las otras leyes administrativas emanadas de los Congresos - Locales, a manera de comentario es importante el Bando de Policía y Buen Gobierno, porque en el se basa la justicia de barandilla, que está en grave deterioro a nivel municipal; en terminos generales, todavia, en 1985 algunos bandos municipales, consignaban el arresto hasta por 15 días sin que hubieran tomado a la re forma al artículo 21 constitucional de febrero de 1983, en el sentido de que el arresto por infracciones a los Bandos de Policía y Buen Gobierno, no pueden exceder de 36 horas; en este aspecto estimo de que todavia los municipios deben hacer un esfuerzo, por moralizar y renovar la justicia de barandilla. " 42

A continuación enmarcaremos las faltas administrativas en que pueden incurrir los habitantes de una localidad:

- Infracciones a los Bandos de Policía y Buen Gobierno.
- Infracciones a los reglamentos, circulares y demás disposiciones administrativas dictadas por el Ayuntamiento para regir - los mercados, panteones, comercio, policía municipal y espectáculos.

- Restricciones a la actividad municipal.
- Sanciones con multa, arresto y en su caso, cancelación de la licencia, permiso o autorización de funcionamiento, suspensión, decomiso y demolición de construcciones.
- Controversias a reglamentos, mismas que pueden ser, instantáneas, permanentes, continuadas, materiales y formales y de comisión y de simple omisión.

Todo ciudadano que incurra en la comisión u omisión de cualquiera de las mencionadas, será sancionado por una autoridad municipal, para poder mantener de esta forma una seguridad social dentro de la comunidad en la que se resida.

b) Autoridades competentes que sancionan las faltas administrativas.

Es prioritario señalar que la competencia; es la capacidad del órgano del Estado para ejercer la función jurisdiccional, según Lascano; para Galvento, es la facultad que tiene cada juez para conocer en los negocios que la ley ha colocado dentro de la órbita de sus atribuciones; para Chioventa, es la parte de poder jurisdiccional que puede ejercitar el órgano. Estas definiciones de los procesalistas clásicos, se enfocan de una forma general al campo del Derecho Privado. La competencia administrativa, tiene un concepto diferente, por lo que se debe discriminar los conceptos anteriores y expresar que la competencia administrativa es la suma de funciones específicamente administrativa, que se atribuyen a los órganos de la administración pública.

La competencia de la administración pública, tiene dos vertientes, una que atiende a la organización y otra que se refiere a la administración.

En el derecho administrativo, la competencia es de carácter público y por lo tanto, es improrrogable en virtud de sus funciones esenciales de gestores de intereses públicos.

Encontramos en la enciclopedia jurídica de Omeba que expresa: " la competencia administrativa puede también clasificarse según la materia que gestiona dentro de la administración, según el territorio donde ejerce su jurisdicción y según el grado que ocupe dentro de la escala jerárquica de la organización administrativa, de ahí que se hable de una competencia material de los órganos, de una competencia territorial y de una competencia por grado organizativo, estas clasificaciones adquieren importancia cuando se refieren a la condición de legitimidad de los actos administrativos, porque la competencia es un elemento necesario para su validez. " 43

43.- ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA. Tómo III , Libro de Edición -- Argentina, Argentina 1977, Pág. 490

- Llevar el control de las multas aplicables y remitir las recaudaciones por este concepto a la tesorería municipal.
- Los policías municipales, sin mayor trámite deberán poner a -- los infractores a disposición de la comisaría.
- Velar por las condiciones higiénicas del local destinado a cárcel municipal.
- Controlar el orden en la cárcel municipal y hacer que se cum-- plan las normas disciplinarias, y
- Custodiar a los presos en forma permanente." 44

Como podemos apreciar la seguridad y disciplina que se -- tenga en un municipio, va a depender directamente del buen fun-- cionamiento que tengan las autoridades administrativas locales, -- quienes serán competentes para aplicar sanciones a infractores -- que incurran en algunas de las faltas señaladas en los bandos, -- reglamentos y disposiciones administrativas.

Actualmente existen diferentes organismos o dependencias -- en cada municipio, que tienen atribuciones concretas que son --- conferidas por el ejecutivo municipal, situación que ocurre por -- falta de reglamentos interiores de dichas oficinas, por lo que -- éstas funciones no pocas veces suelen duplicarse entorpeciendo -- la buena marcha del municipio.

c) Aplicación de sanciones y resoluciones a las faltas administrativas

La facultad de establecer penas por contravenciones a las disposiciones municipales, está limitada por las normas constitucionales.

La falta o controversia supone la imputabilidad o la culpa, elemento necesario de la responsabilidad; la apreciación del hecho reputado, falta o controversia, está librada al juicio fundado de la autoridad administrativa, la cual cuando la ley no establece el trámite procesal, se dá por sí sola; comprueba, juzga y aplica la pena, pero su decisión puede ser objeto de juicio o recurso.

Como consecuencia de la realización de una controversia a una falta administrativa, se obtiene una sanción; la finalidad de la sanción, es castigar las violaciones, subjetivamente imputables, y restableciendo la esfera jurídica lesionada, mediante la reposición de las cosas a su estado anterior, si fuera posible, o mediante el resarcimiento del daño, ya sea económico y jurídico al mismo tiempo.

Esta consecuencia deberá concretizarse el organismo calificador dentro de las siguientes posibilidades:

- Declarar la ilicitud del comportamiento; condenando al pago de una determinada cantidad como multa, o arresto hasta por 36 horas.
- Declarar la licitud de la actuación del gobernado, liberándolo de toda responsabilidad.
- Únicamente el presidente municipal podrá conmutar una multa impuesta a un infractor, cuando éste por su situación económica, social y cultural, así lo requiera.

El hecho de cometer una infracción administrativa, dá lugar a un procedimiento administrativo, diferente al procedimiento penal; el primero es conocido por una autoridad administrativa hoy conocido por diversas denominaciones, el segundo es lleva

do a cabo por un juez penal.

En la función administrativa municipal, se observa que no existe un procedimiento para establecer sanciones por las infracciones que cometen los gobernados, menos aún existe un órgano adecuado que realice funciones judiciales, lo que nos permite sugerir que el municipio debe establecer un procedimiento para tal fin y un órgano administrativo que asuma funciones de investigación sumaria dentro de la competencia de la materia que le corresponde e imparta justicia en la misma por infracciones a los Bandos de Policifa y Buen Gobierno y Reglamentos municipales, lo que permitiría cumplir con los conceptos constitucionales de que exista un tribunal previamente establecido y garantías de defensa etc. pues lo que sucede en la actualidad es que cuando el infractor es detenido, éste es puesto a disposición del presidente municipal o quien corresponda en su caso, quien determinará la sanción a que haya lugar, a veces arbitrariamente.

Se estipula también en los Bandos Municipales, cuales son las sanciones que se aplicarán a saber: multas, arresto, cancelación de licencia, permiso o autorización de funciones; las infracciones cometidas por jornaleros, obreros y no asalariados, se tiene conocimiento que la multa solo podrá ser sancionada, por una cantidad que no rebase un día de salario mínimo, y por último tenemos que la imposición de una multa, se fijará en consideración al salario mínimo general, para la zona del municipio.

El maestro Juan Ugarte Cortes menciona en su anteproyecto de Bando Municipal las siguientes sanciones:

- " - Se impondrá de 1 a 2 días de salario mínimo, a los que hagan mal uso de los servicios públicos.
- Multa de 5 días, de 5 a 10, y de 2 a 20 días de salario mínimo y decomiso de los bienes u objetos, a quien en ejercicio de sus actividades comerciales, industriales o profesionales, invada al gún bien de dominio público.

- De 10 a 40 días de salario mínimo y clausura, a la persona que realice cualquier actividad comercial, industrial, o tenga el funcionamiento de instalaciones abierta al público destinada a la prestación de espectáculos y diversiones públicas, sin autorización del ayuntamiento.
- De 10 a 50 días multa de salario mínimo, a los propietarios o poseedores de inmuebles que realicen cualquier obra de edificación sin licencia o permiso correspondiente.
- Se impondrá de 375 días de salario mínimo y en su caso la cancelación de la concesión y pago al erario municipal, el daño causado, al concesionario que preste un servicio público en contravención a lo estipulado en la concesión. Se determinará la clausura de los establecimientos comerciales, industriales y aquellos destinados a la prestación de espectáculos, diversiones públicas, construcciones, demoliciones y excavaciones, cuando no se pague la multa o exista rebeldía manifiesta para cumplir lo dispuesto en el presente bando. " 45

Tomando en consideración cada una de las presentes sanciones, se puede apreciar que encuadran dentro de lo estipulado en el artículo 21 de la carta magna de nuestro país.

Este artículo ha sido reformado y la maestra Teresita Rendon Huerta Barrera hace la siguiente observación: " En forma favorable, este artículo ha sido reformado, a los particulares reduce el término de la pena privativa de libertad, y así también el monto de la sanción pecuniaria e incluye el caso de los trabajadores no asalariados; también añade aun cuando la potestad sancionadora, de los municipios es limitada, debe ejercitarse de acuerdo a los requisitos que cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho." 46

45.- UGARTE CORTES JUAN. Ob. Cit. Pág. 241

46.- RENDON HUERTA BARRERA TERESITA. Ob. Cit. Pág. 215

Esto es importante señalarlo, tomando en consideración -- que en la gran mayoría de los municipios, se carece de organismos calificadoros, y de los reglamentos específicos en que se prevea los supuestos y las sanciones correspondientes, situación que es necesario combatir y regular.

También tenemos que el arresto y privación de libertad, -- trae graves consecuencias sociales, económicas y laborales. El infractor privado de su libertad, deja de trabajar y de atender a su familia, la experiencia de estar en las galeras es degradante, se pierde muchas horas hombre de trabajo y el sistema provoca una gran corrupción en las que sectores de mas escasos recursos sufren grandes injusticias, pues es muy cierto que este tipo de correctivos se ha diseñado para los pobres que no pueden pagar las multas, por lo que en nuestros días, el respeto al valor jurídico de la libertad humana debe mejorar, debiendo hacer que los infractores en todo caso cumplan con trabajos de carácter -- social en los fines de semana o en los días posteriores a la comisión de la infracción y no se le prive de su libertad.

Sabemos que el nivel de vida y sectores poblacionales, de menores recursos económicos, se encuentran ubicados en los más -- lejanos municipios del estado de México, es por lo tanto aquí -- donde se aprecia una injusticia desfavorable para ellos, y es aquí y en los lugares de menores recursos económicos donde tenemos que buscar lineamientos que protejan a nuestros conciudadanos, no privándolos de su libertad, sino buscar otros medios de trabajo para el pago o restitución de una falta o infracción que esté estipulada en el bando municipal, en un reglamento o una -- disposición administrativa local.

Por último señalaremos que para alcanzar los fines propuestos e impartir realmente una justicia municipal, es sumamente necesario la creación de la Oficina Calificadora Administrativa, que funcione con un reglamento propio y características señaladas con anterioridad.

## CONCLUSIONES

1.- El municipio, sociedad natural domiciliada; ha constituido - y sigue siendo la realidad nacional mexicana y es una institución arraigada profundamente en la idiosincracia del pueblo y en su cotidiano vivir histórico. Nuestra nación es rica en manifestaciones políticas desde el devenir de los tiempos, por ello al municipio lo encontramos en los calpullis de los aztecas y organizaciones tribales de otros grupos, como en los mixteco-zapoteca y en los clanes de la sociedad maya. Fué así, base política - de la conquista desde la fundación del ayuntamiento de la Villa Rica de la Veracruz en el año de 1519.

2.- El municipio, con naturaleza de índole social, y a la vez natural, regula posteriormente la unidad política administrativa y territorial de nuestra vida nacional y constituyó una de las grandes conquistas de la Revolución Mexicana. En el constituyente de Queretaro, fué motivo de apasionantes debates cuando se le pretendió conferirle desde el punto de vista constitucional, su autonomía económica y política.

3.- El municipio libre, es una institución que el pueblo mexicano considera indispensable para su vida política, sin embargo es de reconocer que hasta nuestros días no se ha hecho efectiva en su cabal racionalidad dicha libertad; ya sea por un centralismo o por algún otro interés general, a la fecha sigue siendo tan solo una doctrina, que por desgracia solo se ensalza en campañas políticas y en discursos oficiales.

4.- Se exige actualmente un proceso decidido de descentralización para la revisión de competencias constitucionales entre el federalismo, estados y municipios, para analizar sus facultades y atribuciones actuales, para determinar cuáles pueden redistribuirse.

buirse y para un mejor equilibrio entre las tres instancias del Gobierno Constitucional. Sabemos que la redistribución de competencias, devolverá al municipio todas aquellas atribuciones relacionadas con la función primordial de ésta institución; el gobierno directo de la comunidad básica.

5.- La libertad municipal, es una conquista revolucionaria relativamente en vigor en la época actual, pero se ha venido quedando rezagada; por tal razón se debe buscar un proceso de cambio y ajustes necesarios a la Constitución, para que el municipio adquiriera los principios políticos administrativos y económicos que le corresponden y que fortalezcan su desarrollo, no dejando como se hizo, a las legislaturas locales su reglamentación, pues ésta en la practica solo condujo a mayores restricciones y a organismos intermedios.

6.- Los órganos y dependencias que forman la estructura del municipio deben ser variables tomando en cuenta la población y sus necesidades, con el objeto de cumplir con cada objetivo trazado. El ayuntamiento brindará de acuerdo a su capacidad, fuerza política y económica, todas las facilidades a cada dependencia para el logro de sus fines y además se propone que también en cada municipio exista una comisión nombrada por el propio ayuntamiento, que inspeccione y vigile el desempeño de las actividades de cada órgano, cuantificando los objetivos cumplidos y los no realizados, observando las causas que originaron o vedaron la realización de los mismos y debiendo rendir sus informes al ayuntamiento para que se tomen las medidas pertinentes y se busquen lineamientos que favorezcan la realización de los objetivos no alcanzados.

7.- Consideramos como medida fundamental, dentro de las leyes federales, para fortalecer al municipio, hacer algunos cambios al

artículo 115 de la Constitución Federal, tendientes a vigorizar su hacienda, su autonomía política y en lo general aquellas facultades que de una u otra manera paulatina y constante han venido siendo absorvidas por los Estados y la Federación; debiendo buscar el desenvolvimiento regional y de esta forma lograr que los ciudadanos permanezcan en su territorio natural, evitando que la emigración del campo hacia las grandes ciudades sea constante, así mismo se ubiquen las decisiones de gobierno en las células políticas a las que deben corresponder, es decir a los ayuntamientos como órganos representativos de los municipios.

8.- Se ha considerado que el sistema sancionador contenido en el artículo 21 de la Constitución Federal; no responde a las ideas de equidad y de justicia social, encontrándose este precepto favorable a quienes cuentan con medios económicos para pagar la multa por cometer infracciones administrativas y desfavorable para los que son arrestados por no contar con medios económicos para pagar dichas sanciones; más aun sabemos que el nivel de vida y sectores poblacionales de menores recursos económicos se encuentran ubicados en los municipios más lejanos, particularmente es así en donde se aprecia una justicia desfavorable para estas personas.

9.- El interés jurídico protegido en las faltas administrativas o infracciones, no corresponde ni equivale al interés jurídico protegido por el Derecho Penal, a través de la definición de delitos, ni tampoco deben de existir sistemas de reclusión para infractores, por lo que sugerimos, que se supriman las sanciones privativas de libertad por la comisión de faltas administrativas y se sustituyan en su caso por trabajo social a cargo de los infractores, quedando únicamente la sanción de multa y pago de la misma y en caso de insolvencia permitir la sustitución de la multa por el trabajo social señalado.

10.- En materia penal, sabemos que se han incorporado reformas - como la exclusión de la pena, basada en razones de equidad cuando el agente hubiere sufrido consecuencias graves en su persona, que hagan notoriamente innecesaria e irracional la imposición de una pena privativa o restrictiva de libertad. También basado en el principio de equidad, se incorporo al Código Penal para el -- Distrito Federal el artículo 59 Bis, por medio del cual se atenúa las sanciones en determinados casos de error e ignorancia -- invencible; por lo que estimamos que definitivamente si en materia penal se han logrado éstos avances, para personas que cometen delitos, créo que se debe continuar la formación de opinión pública para que por medio de las diferentes fuentes o por los mismos gobernantes se promueva la eliminación definitiva de la - privación de la libertad por 36 horas que aún perdura en nuestra legislación nacional y que se aprecia como una ofensa para nuestro pueblo, por infracciones administrativas cometidas por los - habitantes de una comunidad.

11.- Por último señalaremos que en los municipios del Estado de México y en todos los que forman la República Mexicana, es necesario y urgente, que exista una dependencia creada por los propios ayuntamientos ajena al poder judicial en la que nombren a - un juzgador que se avoque al conocimiento de la comisión de faltas administrativas y éste sea quien imponga las multas correspondientes a las que sean acredores por las infracciones a los - bandos y reglamentos municipales, debiendo rendir un informe continuo al ayuntamiento del trabajo realizado, así como de los ingresos que se obtengan por la imposición de las multas pecuniaras, para que se agregen al presupuesto municipal.

12.- En el presente trabajo, se propone la existencia de un órgano administrativo denominado Oficina Calificadora Administrativa, que tenga su propia reglamentación, integrada por un titular

y auxiliares, que deberán tener determinados conocimientos políticos y jurídicos para conocer de las infracciones y faltas administrativas municipales y para sancionar las mismas, informándole al ejecutivo local, de las actividades y de los ingresos percibidos por las multas impuestas a los infractores, mismas que deberán ser remitidas a la tesorería municipal. Dicha oficina deberá estar exclusivamente bajo control y supervisión de los ayuntamientos, para que en ella se imparta un verdadera justicia municipal.

## B I B L I O G R A F I A

- 1.- ACOSTA ROMERO MIGUEL. " Teoría General del Derecho Administrativo " Séptima Edición, Editorial Porrúa, México 1986
- 2.- PRAGA GABINO. " Derecho Administrativo " Cuarta Edición, - Editorial Porrúa, México 1948
- 3.- MARTINEZ CABAÑAS GUSTAVO. " La administración Estatal y Municipal de México " Ediciones del Instituto Nacional de Administración Pública CONACYT. México 1987
- 4.- MONTAÑO AGUSTIN. " Manual de administración municipal " Primera Edición, Editorial Trillas, México 1978
- 5.- OCHOA CAMPOS MOISES. " La reforma municipal " Tercera Edición, Editoria Porrúa, México 1979
- 6.- RENDON HUERTA BARRERA TERESITA. " Derecho Municipal " Primera Edición, Editorial Porrúa, México 1985
- 7.- SERRA ROJAS ANDRES. " Teoría General del Derecho Administrativo " Séptima Edición, Editorial Porrúa México 1986
- 8.- RUIZ MASSIEU JOSE FRANCISCO Y DIEGO VALDEZ. " Nuevo Derecho Constitucional Mexicano " Primera Edición, Editorial Porrúa, México 1983
- 9.- TENA RAMIREZ FELIPE. " Leyes fundamentales de México " Sexta Edición, Editorial Porrúa, México 1975
- 10.- UGARTE CORTES JUAN. " La reforma municipal " Primera Edición, Editorial Porrúa, México 1985.
- 11.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. 83a. Edición, Editorial Porrúa, México 1987
- 12.- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE MEXICO. Editorial Lithomex, México 1981
- 13.- LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MEXICO. Editorial Lithomex, México 1981

- 14.- BANDO DE POLICIA Y BUEN GOBIERNO DEL MUNICIPIO LIBRE DE -  
TEXCOCO, ESTADO DE MEXICO. México 1988 - 1990
- 15.- ESCRICHE JOAQUIN. " Diccionario razonado de Legislación y  
Jurisprudencia " Tómo II, Editorial Cardenas Editor y Dis-  
tribuidor, Segunda Edición, México 1986
- 16.- PRATT FAIRCHILD HENRY. " Diccionario de Filosofia " Fondo  
de Cultura Económica, México 1986
- 17.- ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA. Tómo III, Libro de Edición -  
Argentina, Argentina 1977