

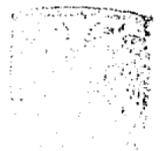
728
2ej



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES
(NUEVO REGIMEN)



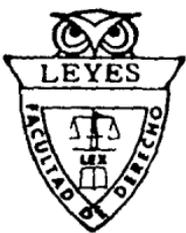
FACULTAD DE DERECHO
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

T E S I S

QUE PARA OPTAR POR EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

MA. GUADALUPE RIVERO DIAZ



FALLA DE ORIGEN



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

INTRODUCCION	Pág. I
--------------	-----------

CAPITULO PRIMERO

EL MUNICIPIO COMO CELULA PRIMARIA DE LA ESTRUCTURA NACIONAL

1.- Concepto del Municipio.	1
2.- Definición del Municipio.	10
3.- Antecedentes Constitucionales e Histó- ricos del artículo 115 Constitucional.	13
4.- Estructura Municipal.	36
5.- Autonomía Municipal	54
6.- Soberanía Municipal	66
7.- Marco Jurídico del Municipio Mexicano.	73
8.- Administración Pública Municipal.	98

CAPITULO SEGUNDO

REGIMEN GUBERNAMENTAL DEL MUNICIPIO

1.- Integración e Instalación de los Ayun- tamientos	106
2.- Funcionamiento de los Ayuntamientos	113
3.- Facultades y obligaciones de los Ayun- tamientos	118
4.- Facultades y obligaciones del Presi- dente Municipal.	126

5.- Facultades y Obligaciones del - Sindico	132
6.- Facultades y Obligaciones de los Regidores	133
7.- Facultades y Obligaciones de las Comisiones	135
8.- Facultades y Obligaciones de los Organismos Auxiliares	140

CAPITULO TERCERO

SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES

(PRIMERA PARTE)

1.- Concepto y definición de Servicio Público Municipal	161
2.- Características de los Servicios - Públicos Municipales.	171
3.- Clasificación de los Servicios Pú- blicos Municipales.	174
4.- Marco Jurídico para la prestación de los Servicios Públicos Munici- pales.	178
5.- Programación de los Servicios Pú- blicos Municipales	187
6.- Descripción de los Servicios Públi- cos Municipales.	191
7.- Prestación de los Servicios Públi- cos Municipales	208

CAPITULO CUARTO

HACIENDA PUBLICA MUNICIPAL

SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES (SEGUNDA PARTE)

1.- Aspecto Económico Municipal.	222
2.- Legislación básica en materia Hacendaria Municipal.	251
3.- Formas de Financiamiento para la -- prestación de los Servicios Públicos Municipales	258
4.- Participación Comunitaria en la prestación de los Servicios Públicos Municipales	269
CONCLUSIONES	279
BIBLIOGRAFIA	284

INTRODUCCION

Uno de los temas que más se han venido mencionando en los últimos años, es lo relativo a la Institución Municipal.

Se han venido instrumentando algunas acciones para fortalecer al municipio, ocasionando con esta nueva orientación, que estudiosos del derecho y de la administración pública le dediquen mayor atención a la Institución Municipal.

En el desarrollo del presente trabajo se hará un análisis general del municipio, a través de la historia hasta llegar a las condiciones en que se encuentra en la actualidad para el efecto de bosquejar aunque sea de manera preliminar una tipología municipal a nivel nacional apoyada en los aspectos jurídicos, económicos y sociales que determinen el eficaz funcionamiento del municipio.

Por otra parte se analizará sus antecedentes y características; su problemática y alternativas de solución que vayan acorde a las demandas de los munícipes y que responda al ideal del constituyente quien lo concibió como la célula básica de organización y administración, con todas las facultades y posibilidades para actuar con autosuficiencia económica y política.

Asimismo se analizará en forma más detallada que de todos los municipios que existen en nuestro país, hay contrastes entre ellos, ya que por un lado están los municipios conurbados que cuentan con el presupuesto para satisfacer sus necesidades y por-

el otro, los municipios que carecen de recursos para satisfacer las necesidades más indispensables.

Igualmente se analizará la reforma municipal en base al artículo 115 Constitucional que hace posible que los ayuntamientos impulsen el desarrollo económico de sus localidades para dar respuesta a las necesidades de empleo, bienes y servicios que requiere la comunidad, bajo el principio de una auténtica -- libertad de autonomía.

Este principio de libertad, se que encuentra inserto -- en la Constitución Federal se interpreta como la autonomía que tiene el municipio para organizarse frente al estado, pero sólo en lo relativo al sistema de elección para determinar a sus representantes y a la libre administración de su hacienda pública no así al aspecto legislativo, facultad a la que se encuentra -- subordinado a los organos estatales y derivado de ello, única-- mente puede dictar normas y reglamentos que rigen su funciona-- miento interno; desprendiéndose que visto así, el municipio no es un poder soberano dentro del federalismo, pero sí es una ins-- titución dotada de autonomía en su administración.

Por otra parte, se analizará también lo relativo a los servicios públicos que debe prestar el ayuntamiento por orden -- constitucional y las formas de prestación de dichos servicios. --

Por último se analizará la magnitud de los ingresos de que dispone el municipio para el efecto de que se eleve por sus propios medios y así lograr una efectiva autosuficiencia económica y sea el pilar de nuestra estructura económica y política.

Asimismo, se estudiará lo relativo a los recursos finan

cieros y económicos con los que cuenta el municipio para poder cumplir con un mandato constitucional, como es la prestación de los servicios públicos municipales.

Toda vez que el problema municipal es más grave de lo que se cree, se tiene la posible solución en la unión de los esfuerzos tanto de la federación, estados y de los propios municipios a través de los convenios que tienen su fundamento en la propia Constitución Federal, así como de la misma comunidad.

Conforme a las reformas hechas al artículo 115 Constitucional se pretende lograr una estructura económica, política y administrativa del municipio que le ha permitido consolidar su actuación bajo los principios de autonomía y asumir el papel que le corresponde como organización básica de nuestra organización política; asimismo se logró con estas reformas que el municipio gozara de capacidad para administrar libremente su hacienda, las contribuciones que reacude, aún cuando sean insuficientes para atender sus necesidades.

CAPITULO PRIMERO

EL MUNICIPIO COMO CELULA PRIMARIA DE LA ESTRUCTURA NACIONAL

1.- CONCEPTO DEL MUNICIPIO

La palabra municipio es de origen romano que etimológicamente deriva del vocablo latino municipium, con raíces en munis = carga y civitas = ciudad, que en sentido figurado significa " el -- trabajo de la ciudad ".

Héctor Vázquez señala que, " según las fuentes latinas la palabra municipium presenta una triple significación, en primer lugar, a población fortificada; en segundo lugar, el cargo de autoridad que se posee dentro de dicha población y finalmente, equivale a los habitantes de las mismas poblaciones ". (1)

Cuando se habla del municipio histórico, la doctrina suele tomar en cuenta una doble tradición: la romana, que como sabemos pasa a lo que hoy es España, y, después de recibir las influencias de los visigodos y de los árabes, así como después de consolidarse por muchos siglos en suelo peninsular se traslada a las colonias americanas como parte del método de conquista y colonización, mientras que, por otra parte, se toma en cuenta la propia tradición abo

(1) Vázquez, Héctor. "El Nuevo Municipio Mexicano". S.E.P. Primera Edición. México, 1986. Pág. 40.

rigen de los pueblos colonizados del continente americano, no sólo porque dichos pueblos tenían ya, a la llegada de los españoles una cierta organización estable y duradera, sino porque tales pueblos, en no pocos supuestos, según ocurrió en el caso del pueblo mexicano, han sobrevivido a la colonización y continúan manteniendo su propia organización o esta, de alguna manera, ha sido también tomada en cuenta por parte del legislador.

Los orígenes del municipio como organización social se remontan a la historia de algunos países del mundo, como es el caso de Grecia, el "UJI" del Japón, la "SIPPE" en Alemania y el "CALPULLI" azteca.

Miguel Palomar nos menciona " que entre los antiguos romanos consideraban al municipio como ciudad principal y libre que se gobernaba por sus propias leyes y cuyos munícipes podían obtener los privilegios y gozar los derechos de la ciudad de Roma ".

(2)

El municipio históricamente considerado, es hasta la fecha motivo de esforzados estudios en el campo de la investigación sociojurídica, con el propósito de encuadrarlo como lo que realmente es, una institución básica en el desenvolvimiento de la sociedad, pauta de todas las organizaciones políticas más avanzadas de nuestra época, asimismo, se le considera como piedra angular del desarrollo democrático de los pueblos y obliga al investigador del derecho a buscar soluciones regionales a nivel municipal y esto equivale a encontrar objetivos sociológicos y administrativos que vayan acorde con la realidad del país.

Moisés Ochoa Campos, considera que el municipio es una en

(2) Palomar de Miguel, Juan. Diccionario para Juristas, Editorial Mayo. México. 1981. Pág. 895.

tividad sociopolítica, es decir, que tiene dos caras dentro de ella que la caracteriza: es una comunidad social de vecinos y, a la -- vez, es una entidad política, o sea una unidad política dentro -- del estado ". (3)

Ahora bien, cuando se habla del origen de la familia y - de los grupos naturales fincados en el parentesco, antes de que - predominen en ellos los vínculos de vecindad a través de la vida nómada a la sedentaria en las agrupaciones gentilicias, en el que generalmente se consideran unidos por vínculos de consanguinidad, es decir por agrupaciones locales derivadas del clan o de la tribu que se vuelven vecinales o domiciliarias en cuanto establecen su estructura económica agraria, hablamos de un municipio primitivo; pero en cuanto logra concretar en el municipio la tendencia a institucionalizarse para fines propios y específicos, este adquiere el carácter de municipio político.

Desde el punto de vista constitucional se le considera - como base de la división territorial, de la organización política y administrativa de los estados.

Por lo anterior, se concluye que el municipio tiene dos aspectos fundamentales: el sociológico como unidad social, local, de vecindad y el político, como unidad política y administrativa de los estados de la república.

Por otra parte, se considera que el municipio es la comunidad imperfecta que, satisface insuficientemente las necesidades de las familias y de los individuos que la integran, así pues, se ve precisado a unirse a otros para acompletar, suplir sus naturales deficiencias, sin que sufra perjuicio en sus derechos, apare-

ciendo estas uniones el estado, dentro del cual se encuentra insertado el municipio como comunidad territorial, con la necesidad de entenderse con este, sin que signifique la anulación de su personalidad independiente y autónoma.

Por eso, las relaciones entre el municipio y el estado establecerse sobre la base de un respeto, por parte de este, de los derechos y de la existencia de aquél, por eso debe reconocerse derecho a su autonomía.

Para la concepción del municipio en México, manifiesta Rafael Loret de Mola que hay que aglutinar a los siguientes elementos:

- " - población
- territorio
- gobierno
- autarquía
- autonomía
- descentralización regional ". (4)

Se entiende por población al aglomerado de individuos -- que establecidos en asentamientos urbanos o rurales de menor y mayor tamaño, expresan civilización en todas sus manifestaciones: educación, arte, cultura, artesanías, comercio, industrias y otros, así como la división organizada de trabajo, que en términos de producción constituye la riqueza más importante del municipio.

Se habla de territorio como el espacio físico determinado jurídicamente por los límites geográficos para cada municipio en el cual se dan las acciones y transformaciones originadas diaria-

mente por la actividad de población y gobierno.

" Porción de la superficie terrestre que pertenece a una nación, región, provincia, distrito, etc. Término o circuito que comprende una jurisdicción, un cometido oficial u otra función similar..." (5)

Entendemos por gobierno al administrador de los bienes y la hacienda del municipio, integrado en el ayuntamiento por las autoridades municipales de elección popular; teniendo estas autoridades la responsabilidad de cuidar y aprovechar los recursos del mismo municipio de la mejor manera posible, siempre a favor de la población.

Como autarquía nos referimos a la capacidad para autosatisfacerse, para administrarse lo indispensable sin ninguna clase de apadrinamientos, pero, si el municipio va a autosatisfacerse debe hacerlo libremente sin dependencia alguna.

La autarquía implica el reconocimiento en un principio de la substantividad real, geográfica y sociológica de la entidad municipal, asentado en el respeto a los miembros, vecinos, ciudadanos y es considerada la comuna; en sus relaciones con el estado, como una individualidad natural colectiva, que tiene en sí misma el principio de una vida propia, como una persona mayor, teniendo ante todo el derecho de administrar ella misma sus negocios y teniendo solamente con los círculos superiores la organización comunal.

El ente autárquico tiene una atribución nativa de facultades.

tades para desarrollar funciones que precisamente en principio no corresponde a la administración central, por la cual esta no puede delegarlas y en el cumplimiento de las cuales sólo puede intervenir esta última directamente en casos excepcionales, supletoriamente, por deficiencia del organismo al cual originalmente compete.

" La autarquía se puede ver desde dos aspectos, el sociológico y el jurídico, respecto al primero, supone la existencia de una verdadera comunidad, independiente de sus miembros pre-existentes y supervivientes también de ellos, con su vigorosa personalidad social; en su aspecto jurídico, la autarquía supone poseer condiciones de capacidad ". (6)

Terminaremos diciendo que así como el estado mediante su actividad de control y supervisión, asegura de que el municipio no rebase su esfera de acción, es necesario para que la autarquía municipal sea una realidad, que el municipio cuente con los recursos legales indispensables, para impedir una intromisión indebida del estado en su propia competencia, un abuso de poder del propio estado; recursos por abuso de poder y se pueden ejercitar ante tribunales administrativos, pudiéndose otorgar también recursos jurisdiccionales para que sean ejercitados ante los tribunales judiciales.

Aludimos que sólo mediante un sistema jurídico de protección a la autonomía y a la libertad del municipio podrá este desenvolverse libremente y podrá ser cierta su autarquía, de lo contrario será pura ficción.

Nos referimos por autonomía al estado y condición del pueblo que disfruta de completa independencia política, potestad de la que pueden gozar dentro de un estado los municipios para regir intereses particulares de su vida interior, mediante normas y órganos propios de gobierno.

El régimen de autonomía municipal existe cuando el estado reconoce desde un principio el carácter de comunidad natural del municipio con sus fines y medios propios y por lo tanto con su esfera particular de acción, implicando desde luego el reconocimiento por parte del estado de la substantividad real, geográfica y sociológica de la entidad municipal.

El régimen de autonomía se estudiará más ampliamente dentro de este capítulo.

Se entiende por descentralización regional a la acción de transferir a diversas corporaciones u oficios parte de la autoridad que antes ejercía el gobierno supremo del estado.

Serra Rojas define a la descentralización por región como: " una forma mixta, administrativa y política, que organiza una entidad autónoma, hasta un cierto límite de ciertas necesidades ciudadanas y municipales, bajo un régimen jurídico especial -- que implica los siguientes elementos:

- a) Un núcleo de población agrupado en familias
- b) Una porción determinada del territorio nacional
- c) Determinadas necesidades colectivas....(7)

" Es una forma de organización administrativa descentra-

lizada que tiene por finalidad la creación de una institución pública, dotada de personalidad jurídica, patrimonio propio y un régimen jurídico establecido por la constitución y reglamentado por sus leyes orgánicas municipales ". (8)

En virtud de que los municipios no son islas que se ubican dentro del estado, se deduce que los servicios públicos municipales obedecen a una descentralización por región.

Señala Gabino Fraga, que " la descentralización por región es el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial". (9)

En virtud de la excesiva centralización ocurrida a través del desarrollo histórico de México, condujo a nuestro país a un -- anquilosamiento en sus estructuras burocráticas, económicas de servicios, y en general, de prácticamente todos los aspectos de la vida cotidiana del país.

Podría pensarse que el descentralizar, es decir, el ceder tareas, obligaciones, recursos y capacidad de autogestión, no esté inmerso en la coordinación de instancias como un proceso inserto en un sistema nacional, es fundamental que para ponerse en práctica y alcanzar sus objetivos con optimización se requieran tareas de coordinación estrecha entre los gobiernos federal, estatal y municipal.

Cabañas, nos señala que " la descentralización de la vida nacional está encauzada a reordenar especial y territorialmente -

(8) Ibidem. pág. 589.

(9) Gabino Fraga. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. Undécima Edición. México. 1966. pág. 204.

las actividades de producción, consumo y distribución, así como de las sociales, culturales, administrativas y políticas en la promoción del desarrollo de las entidades federativas, con el propósito adyacente de fortalecer el federalismo y el municipio libre, así como evitar la tendencia concentradora y centralizadora de las actividades en los grandes centros urbanos". (10)

La descentralización municipal mexicana, es una forma en que el estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada, servicios que son atribución propia del estado y que mediante las modalidades de coordinación intergubernamental interviene el municipio para su prestación.

De la descentralización se conocen tres modalidades en el aspecto administrativo; a saber, descentralización por región, descentralización por servicio y descentralización por colaboración.

La primera, consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que correspondan a la población radicada en una determinada circunscripción territorial.

La segunda, surge cuando alguno de los múltiples servicios que tiene que prestar el estado a la comunidad nacional, necesita de conocimientos técnicos y científicos en los encargados de realizarlos, haciéndose necesaria dicha descentralización.

Y por último, la descentralización por colaboración surge cuando una institución privada ejerce una función pública co

(10) Martínez Cabañas, Gustavo. La Administración Estatal y Municipal de México. INAP. Primera Edición. México. 1985. - Pág. 256.

laborando con el estado en el cumplimiento de sus funciones.

Tomando en consideración los elementos antes citados, - se puede considerar que el municipio es una porción territorial que enclavada en un estado esté habitada por núcleos familiares agrupados para la satisfacción de sus necesidades, en forma autóⁿoma y con la suficiente libertad para establecer los servicios públicos que le correspondan de acuerdo con la descentralización regional, designando para ello a sus propias autoridades.

2.- DEFINICION DEL MUNICIPIO.

La base legal del municipio se encuentra contemplada en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice:

" Los Estados adoptarán para su régimen inte^rior, la forma de gobierno repúblicano, re^presentativo, popular, teniénd^o como base de su división territorial y de su organi^zación política y administrativa, el Muni^cipio Libre conforme a las siguientes ba^ses.... " (11)

Hay que tomar en cuenta, que esta disposición la reco^gen tanto las Constituciones Locales de los Estados de la Repú^blica Mexicana, como las Leyes Orgánicas Municipales.

(11) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Edi^torial Trillas. Tercera Edición. 1986.

" Con apoyo en las relaciones de vecindad, Adolfo Posada define al municipio como " núcleo social de la vida humana total, determinado o definido naturalmente por las necesidades de vecindad ". (12)

Tena Ramírez lo define diciendo " Es el municipio la institución que tiene en nuestros fastos el origen democrático - más puro ". (13)

Serra Rojas asienta en su libro de Derecho Administrativo que por su parte Manuel Ulloa Ortiz define al municipio en estos términos: " El municipio es una reunión natural de familias dentro de una porción geográfica determinada, para satisfacer adecuadamente el conjunto de necesidades que tocan, por la periferia la esfera de la vida doméstica que sin particular por ello de la intimidad del hogar, son, sin embargo una prolongación de este mismo lugar ". (14)

" El Municipio es un efecto de la sociabilidad como tendencia está a institucionalizar las relaciones sociales. Se produce como mediata agrupación natural y como inmediata unidad sociopolítica funcional, aglutinada en forma de asociación de vecindad siendo por excelencia la forma de agrupación local. Es fuente de expresión de la voluntad popular y en conciencia, atiende a sus fines propios como institución y a los de sus componentes como asociación de estos ". (15)

Moisés Ochoa manifiesta que García Oviedo define al municipio tomando en cuenta a los tres elementos siguientes:

- (12) Posada, Adolfo. El Régimen Municipal de la Ciudad Moderna. Lib. General Victoria Suárez. Madrid. 1938. Pág. 11.
- (13) Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa. Onceava Edición. México. 1972. Pág. 153.
- (14) Serra Rojas, Andrés. Op. cit. pág. 590.
- (15) Moisés Ochoa Campos. Op. cit. pág. 29.

a) el personal constituido por los habitantes agrupados-corrientemente.

b) el territorio formado por una parte del territorio nacional, territorio municipal que constituye un espacio nacional.

c) el teológico.

Afirmando que el municipio es una agrupación natural de familias, formando una colectividad con fines propios y por lo tanto diferentes de los de sus componentes, ya sean familias o individuos". (16)

El Partido Revolucionario Institucional ha tenido una estrecha coordinación en las actividades desde los Comités Municipales y los Comités Regionales hasta el Comité Central Ejecutivo, y en donde pretenden que su acción tenga por campo el escenario municipal, ya que consideran que el municipio es la célula democrática de la nación.

El 7 de febrero de 1953 la Segunda Asamblea Nacional Ordinaria del Partido Revolucionario Institucional aprobó importantes reformas a la Declaración de Principios, Programas de Acción y Estatutos del propio partido; manifestando en dicha declaración -- que: "El Municipio es la institución política y social más directamente relacionada con la familia, el hogar y el individuo." (17)

Desde entonces, la aspiración constante del partido es - garantizar su libertad y autonomía del municipio, tratando de que sea siempre un auténtico reflejo de la voluntad democrática de los ciudadanos y responda en forma genuina a sus aspiraciones y necesidades.

(16) Moisés Ochoa Campos, Op. cit. pág. 28

(17) Partido Revolucionario Institucional. "Declaración de Principios, Programa de Acción y Estatutos". México. 1953.

Para otros autores el municipio es una idea material - en virtud de que la comunidad representa desde el punto de vista material a los valores económicos, pero apartándose de su realidad socio-jurídica.

Jurídicamente el municipio es una persona de derecho público, constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado, amurallado, que tiene autoridad estable y leyes igualmente determinadas.

De lo antes expuesto, podemos decir, que casi todas -- las opiniones coinciden en sostener que el municipio debe ser -- autónomo y disponer de recursos propios para cumplir sus fines -- dentro de una determinada circunscripción territorial.

3.- ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES E HISTORICOS **DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.**

El nacimiento mismo de la estructura municipal de hoy, parte de la capacidad de las ciudades para satisfacer las necesidades de gobierno con leyes que estructuran justamente las relaciones de la sociedad, es decir que la naturaleza implícita del municipio en sus orígenes es haberse conformado precisamente como asociación de vecindad, como asociación domiciliaria.

Desde el siglo VI antes de Cristo, tanto en Grecia como en Roma se da la aparición del municipio como asociación de vecindad, cuando Clístenes realiza la formación de las cuatro -- tribus atenienses, convirtiéndolas en diez, pero ya no como tribus asociadas por consanguinidad, sino como tribus sedentarias -

ciudadinas, agrupadas por la vecindad; y aquí surge el municipio romano.

Por lo manifestado anteriormente se desprende que el derecho municipal es tan antiguo como el derecho civil, considerándose como uno de los pilares del derecho.

El municipio es una institución de gran trascendencia histórica que tiene 26 siglos de existencia que connota el nacimiento de la democracia en el mundo occidental, que fue trasladado a España mediante la dominación romana y ahí en España se conjugaron tres corrientes fundamentales del derecho municipal; la romana con el régimen edilicio; la visigótica con el concilium, del cual se deriva la palabra y el nacimiento del Consejo Municipal como corporación y la frabe con el régimen de alcalde.

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

- La primera se identifica con la dependencia municipal que comenzó poco después de la conquista, cuando en 1521, el municipio español centralizado se trasplantó en México por obra de la derrota comunera de Villalar, pero no como el régimen municipal brillante de las comunas españolas, sino que fue un nuevo tipo de municipio centralizado.

- La segunda se conoce como la de la autonomía o libertad municipal, consagrada constitucionalmente por primera vez en nuestra historia en la Carta Magna de 1917, a través de los postulados de un federalismo dinámico, aplicado por los gobiernos de la revolución.

Esta dos grandes etapas contienen, cada una, numerosas variantes, por ello, al analizar los factores que han moldeado la historia de la municipalidad mexicana, podría formarse para compendiar, el siguiente cuadro esquemático, desde la fundación del imperio azteca, hasta el siglo XX :

I.- Hasta principios del siglo XVI, integración de la comunidad indígena en el Calpulli, que era la forma de organización vecinal-agrícola de los barrios en Tenochtitlán.

II.- De 1519 a 1521, introducción del sistema municipal castellano, derivado del romano-visigótico, modificado hasta cierto punto durante la dominación árabe y robustecido en la reconquista con un amplio aliento de libertad.

III.- Del siglo XVI al siglo XVII, organización colonial del municipio, con la coexistencia de municipios indígenas y españoles. Centralización creciente con la venta de regidurías.

IV.- En el siglo XVIII, surgimiento del municipio castizo, regido en parte por las prácticas y costumbres aquí nacidas, al grado de que el Derecho Indiano, con carácter supletorio, ganó muchas apelaciones ante las Cortes Españolas. Influencia de los criollos en el control de los ayuntamientos.

V.- Fines del siglo XVIII, y a todo lo largo del siglo XIX, influencia francesa concretada con las disposiciones del 23 de julio de 1812, en la "Instrucción para el Gobierno Económico Político de las Provincias", que señaló su esfera de acción a los jefes políticos.

VI.- Siglo XX, tipificación jurídica del municipio de la revolución, a través de la Constitución Política de 1917 y - de las Constituciones de los Estados.

Esta evolución histórica comienza cuando la conquista española propició para efectos de organización de la vida local, la introducción del municipio como fórmula de dominio y colonización, ya que el 22 de abril de 1519, al constituirse el primer - ayuntamiento en la Villa Rica de la Vera-Cruz, primero, en la Amé- rica Continental; le asignó a Cortés con el grado de Justicia Mayor del propio cabildo Veracruzano, la legalidad y legitimidad -- para emprender la conquista de tierras mexicanas.

De esa manera, la organización de la vida local se realizó sobre dos variantes, por un lado, la incorporación de los -- autóctonos al marco municipal español, mediante su designación pa- ra ocupar cargos de alcaldes y regidores, por otro lado, la funda- ción de ciudades o municipios españoles.

De acuerdo a las ordenanzas de 1525 dictadas por el -- propio Córtes, se detallaron los principios fundamentales de orga- nización municipal, disposiciones que expresaron los principios - fundamentales de organización política y social de la local, que, a la postre se convirtieron en los actuales bandos de policía y - buen gobierno.

La ciudad de Tenochtitlán (México), tras largo sitio de 75 días, cayó en poder del conquistador el 13 de agosto de -- 1521, entonces Cortés fundó el primer ayuntamiento metropolitano en Coyoacán.

Los primeros libros de cabildo se perdieron y los que -

se conservan comienzan con el acta del 8 de marzo de 1524, fecha en que ya funcionaba el ayuntamiento en la nueva ciudad de México.

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

Es importante señalar que el régimen municipal colonial no escapó a las características de la administración patrimonial, es decir, hacer a los cargos públicos un patriotismo propio, con excepción de la ciudad de México, en donde, desde 1528 se eligieron a los regidores.

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

En 1604 el Marqués de Montesclaros dió una instrucción para la fundación de pueblos de indios.

" Por disposición de Felipe III, el 30 de junio de 1620 se estableció la venta a las regidurías a las personas capaces y convenientes, beneficiando a los descubridores, pobladores o sus descendientes, al igual en los pueblos y ciudades españolas eran vendibles y renunciables los cargos de escribano de cabildo, los de número, alguaciles mayores, depositarios y fieles ejecutores ".

(18)

(18) Martínez Cabañas, Gustavo, Op. cit. pág. 122

La renuncia del cargo se autorizó en 1581, sólo para el primer beneficiario; en 1606 se estableció la perpetuidad de esta misma; a diferencia de los cargos del municipio español que eran vendibles los cargos de los municipios indígenas no lo eran.

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

En el propio siglo XVIII, el régimen de Intendencia inició el ciclo de influencia francesa; en 1767 Carlos III envió a la Nueva España al visitador Don José de Galvés, que dictara ordenanzas de Organización Municipal promulgadas por el virrey en 1771 y que centralizaban la administración edilicia.

Las ordenanzas de Intendentes de Carlos III, expedidas en 1786, obligaron a los ayuntamientos a sujetarse a la autoridad de los propios intendentes en materia hacendaria; estos reemplazaron a los gobernadores, corregidores y alcaldes mayores y, con tal carácter, presidían los cabildos y aprobaban las ordenanzas redactadas por los ayuntamientos, que fueron reducidos a juntas municipales integradas por un alcalde ordinario, dos regidores y un procurador. El intendente controlaba además las funciones judiciales.

" Cada Intendencia se dividió en Partidos y cada Partido en Municipalidades, siendo substituidos los antiguos gobernadores y justicias mayores de los reinos o provincias, por los intendentes. A su vez, los Alcaldes Mayores fueron reemplazados por los subdelegados ". (19)

Para presentar una idea sobre la ubicación del municipio dentro de la estructura del gobierno colonial, antes de las ordenanzas de intendente, podemos decir que se componía de una organización de tipo piramidal: en el vértice encontramos al virrey quién regía el conjunto de los reinos y provincias de la Nueva España; el gobernador que tenía bajo su autoridad al conjunto de alcaldías mayores que era un reino o provincias de la Nueva España; el alcalde mayor y el corregidor quienes gobernaban el conjunto de municipios que formaban una alcaldía mayor y el ayuntamiento que era un cuerpo de vecinos españoles y criollos, el cual mandaba en un municipio cuya cabecera era ciudad o villa.

En relación a la administración del municipio, se derivan dos categorías de cargos: el de alcalde ordinario quién gobernaba un municipio cuya cabecera era un pueblo compuesto sólo de españoles o españoles e indios y la junta de caciques o indios que regía un municipio, cuya cabecera era un pueblo compuesto sólo de indios.

" El municipio colonial, era evidentemente una institución que fue regulada por las ordenanzas de Cortés, las ordenanzas de descubrimiento, población y pacificación de las Indias y la Constitución de Cádiz. No es de extrañarse que desde entonces el municipio se le exigía mayor libertades y autonomía ". (20)

A principios del siglo XIX, en México, los españoles tenían más influencia en las audiencias y los criollos en los ayuntamientos. Con motivo de la intervención francesa en España, el ayuntamiento de México iniciaría un movimiento precursor de la in-

dependencia. El 19 de julio de 1808, el Licenciado Francisco - Primo de Verdad y Ramos, síndico del propio ayuntamiento habló por primera vez de los derechos de la Nación para asumir su soberanía.

Otro hito en la evolución municipal en México, lo representa la Constitución de Cádiz que fué jurada el 30 de septiembre de 1812 estableció los ayuntamientos integrados por un alcalde, varios regidores y un sídico; introdujo el sistema de los Jefes Políticos llamados también Prefectos Políticos que duró todo el siglo XIX y la primera década del siglo XX presidiendo el gobierno del municipio y sujetando a su voluntad a los propios ayuntamientos.

Nos señala Ernesto de la Torre " El Derecho Constitucional para la Libertad de la América Mexicana del 22 de octubre de 1814, conocido como Constitución de Apatzingán, fruto de los trabajos que llevo a cabo el Congreso de Anahuac en Chilpancingo es el supremo esfuerzo de Morelos por institucionalizar la independencia de México y por organizar el nuevo cuerpo político ".

(21)

En el ámbito jurídico general del naciente Estado Mexicano, el municipio tuvo poca consideración, así, en la Constitución de Apatzingán de 1814 se menciona que en los pueblos, villas y ciudades continuarán respectivamente los gobernadores, los ayuntamientos y demás empleos, mientras no se adopte otro sistema.

Consumida la independencia, el Plan de Iguala reconoció la existencia de los ayuntamientos, pero dejó subsistentes las -

(21) De la Torre Villar, Ernesto. La Constitución de Apatzingán y los regidores del Estado Mexicano. UNAM. México. 1978.

normas provenientes de la Constitución de Cádiz.

Ni el Acta Constitutiva ni en la Constitución de 1824 se hace mención alguna a los municipios.

La sexta de las Siete Leyes Constitucionales de 1836, en los tiempos del gobierno centralista, se disponía que los ayuntamientos fueran popularmente electos y que los hubiera en todas las capitales de departamento; en los lugares en que los había el año de 1808, en los puertos cuya población llegara a 4000 habitantes y en los pueblos que existían 8000. El número de alcaldes, regidores y síndicos se fijaría por los gobernadores y juntas gubernamentales, sin que excedieran los síndicos de seis y los regidores de doce respectivamente.

La Ley Centralista de 20 de marzo de 1837, suprimió a los ayuntamientos, reemplazándolos por los jueces de paz, subordinados a los prefectos y subprefectos, siendo restaurados nuevamente por la Revolución de Ayutla, estableciéndose con la reforma y el gobierno de Don Benito Juárez el sistema municipal.

Las Bases de Organización Política de la República Mexicana elaboradas por la Junta Nacional Gubernamental convocada por Santa Anna, en 1843, hicieron más dependientes a los ayuntamientos en relación a las juntas, por la razón de que estas tenían la facultad de establecer corporaciones y nombrar funcionarios municipales, expedir sus ordenanzas y reglamentar la policía municipal.

El Estatuto Orgánico Provisional expedido por Comonfort, en 1856, colocó a los municipios directamente bajo la autoridad de los gobernadores. La Constitución Política de 1857, marginalmente, mencionó al municipio en relación a la contribución, a los gas

tos municipales y a la inscripción al padrón municipal. Esto es lo que podemos llamar una sucinta historia constitucional del mundo del siglo XIX.

A pesar de los grandes olvidos a nivel de orden jurídico general que sufrió el municipio, esto no quiere decir que no existió de hecho y que no fue regulado por la legislación secundaria.

En virtud de que la existencia de los jefes políticos que habían mermado la libertad municipal y ante la teoría porfiriana de que fuesen simples y llanamente instancias administrativas, surgen pronuncialmente a favor de la libertad municipal.

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

En el programa y manifiesto del Partido Liberal Mexicano, publicado en 1906, se sostenía la necesidad de suprimir a los jefes políticos, reorganizar los municipios desaparecidos robustecer el poder municipal; El Programa del Partido Democrático en 1909, con el postulado de la libertad municipal, asimismo, en el Plan de San Luis se destacó la necesidad de recobrar la libertad y la no reelección de las autoridades municipales. En el seno mismo del movimiento revolucionario, se pudo observar que la libertad del gobierno local era una cuestión nacional, de esa manera el

Plan de Ayala se manifestó por alcanzar la independencia de los municipios procurándoles una amplia libertad de acción que les permitiera atender eficazmente a los intereses comunales y los preservara de los ataques y sujeciones de los gobiernos federal y estatal. Asimismo, en el Pacto de la Empacadora pronunciado por Orozco, se destacaba que la revolución haría efectiva la independencia y autonomía de los ayuntamientos para legislar y administrar sus arbitrios y fondos; no es causal que Carranza abrazara este movimiento, así en las adiciones al Plan de Guadalupe, se expresaba que era necesario el establecimiento de la libertad municipal como institución constitucional. El mismo Carranza en su proyecto de Constitución en el año de 1916, se refería a los municipios en los siguientes términos:

" es sin disputa una de las grandes conquistas de la Revolución, como que es la base del gobierno libre, conquista que no sólo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas las necesidades, sustrayéndose así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores, y una buena ley electoral que tenga a éstos completamente alejados del voto público y que castigue con toda severidad toda tentativa para violarlo, establecerá el poder electoral sobre

bases racionales que le permitieran cumplir su cometido de una manera bastante aceptable. . . ." (22)

El Gobierno del Estado de Chihuahua fue el primero en suprimir las Jefaturas Políticas y estableció el municipio libre por la ley del 28 de octubre de 1911. Posteriormente el decreto del 26 de diciembre de 1914 expedido en Veracruz por el Gobierno Constitucionalista encabezado por Don Venustiano Carranza, inició la reforma municipal de la revolución.

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

La conquista del Municipio Libre, quedó consagrado constitucionalmente por la Revolución Mexicana y, con base a este principio cada uno de los Estados de la Federación han expedido sus respectivas leyes orgánicas municipales, que a su vez, conforman en lo general, el régimen de libertad municipal no obstante algunos preceptos que la entorpecen en ciertos casos.

Derivada de la Constitución Federal y de las Constituciones de los Estados, se ha desarrollado la corriente de apoyo al federalismo, que debe entenderse como el fortalecimiento a los

Estados y Municipios.

Siguiendo esta historia constitucional del municipio mexicano, cabe destacar las reformas al artículo 115 Constitucional, desde su promulgación:

Primera Reforma.

- La primera reforma al artículo 115 fue publicada en el Diario Oficial el 20 de agosto de 1928, se hizo para modificar el número de representantes en las legislaturas locales, que, de acuerdo al texto original, debía ser proporcional al de los habitantes de cada estado pero que, en todo caso, no debería ser menor de 15 diputados. La reforma estableció que la representación en estas legislaturas sería proporcional a los habitantes de cada estado, pero que sería de cuando menos 7 diputados en los estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes, de 9 en los estados cuya población no exceda de este número y no llegue a 800 mil habitantes y de 11 en los estados cuya población sea superior a esta última cifra.

Segunda Reforma.

- La segunda reforma fue publicada en el Diario Oficial el 29 de abril de 1933 y tuvo como objeto establecer con precisión el principio de no reelección absoluta para gobernadores y de no reelección relativa para diputados locales e integrantes de los ayuntamientos. En el primero de los casos, la no reelección es absoluta, ya que quien ha ocupado el cargo de gobernador no lo podrá volver a ocupar; tratándose de los ayuntamientos y de los diputados locales, no podrán ocupar el cargo para el período inmediato siguiente, pero sí para los subsecuentes.

Se establecieron normas para la elección de los alcaldes, regidores y síndicos de los ayuntamientos.

La reforma se aplicó al segundo párrafo de la fracción I del artículo 115 Constitucional.

Tercera Reforma.-

- La tercera reforma fue publicada en el Diario Oficial del 8 de enero de 1943, modificó la parte correspondiente de la fracción tercera del texto original, que indicaba que los gobernadores de los estados no podían durar en su cargo más de cuatro años, para reglamentar que la duración del cargo de estos funcionarios no podrá ser mayor a seis años, como a la fecha se encuentra estipulado en este precepto.

Cuarta Reforma.-

- La cuarta reforma de nuestro artículo en comentario (Diario Oficial del 12 de febrero de 1947) fue de importancia básica en la historia del país; ya que se agregó a la Fracción I; un párrafo que otorgó a la mujer el derecho para participar en elecciones municipales, tanto para votar como para ser votadas. El texto de la reforma, en lo conducente, textualmente indicaba que: "En las elecciones municipales participarán las mujeres, en igualdad de condiciones que los varones, con el derecho de votar y ser votadas". Por primera ocasión en el texto constitucional este derecho fundamental da participación ciudadana a la mujer mexicana." (23)

Quinta Reforma.-

- La quinta reforma del artículo 115 (Diario -- Oficial del 17 de octubre de 1953) esta íntimamente ligada a la anterior; por virtud de la misma se suprimió el párrafo que textualmente se transcribió en referencia a la cuarta reforma, para hacer congruente el artículo 115 con otras reformas de esa misma fecha en relación al artículo 34 de la Constitución que otorgó la plena ciudadanía a la mujer para participar en forma cabal en todos los procesos políticos nacionales.

Sexta Reforma.-

- Se adicionaron las fracciones IV y V; publicadas en el Diario Oficial del 6 de febrero de 1976; por las causas se otorgaban facultades reglamentarias a los municipios para regular el crecimiento urbano y la planeación de las zonas conurbadas.

" La sexta reforma adicionó al artículo 115, para adecuarlo a lo establecido en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución sobre la regulación de asentamientos humanos y desarrollo urbano." (24)

En el Texto de Estudios Municipales se manifiesta " En sí, las anteriores reformas se limitaron a hacer extensivas al régimen municipal las normas de la no reelección y del ejercicio unipersonal del poder municipal que rigen para el Ejecutivo Federal. Se concedió a los municipios la facultad de reglamentar las disposiciones contenidas en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, y se les incluyó como entidades responsables, junto con los estados y la federación, del desarrollo de grandes áreas urbanas, llamadas también conurbadas. Pero nada se-

hizo de importancia, como consta en los datos de nuestra historia, por ampliar el ejercicio democrático de la participación ciudadana en los asuntos de sus comunidades municipales, como entes políticos ". (25)

Septima Reforma.-

- La séptima reforma fue publicada en el Diario Oficial del 6 de diciembre de 1977, reforma hecha a la fracción III, párrafo último de nuestra Constitución, introdujo en el régimen municipal el principio de la reforma política que preconizaba el gobierno de José López Portillo, al establecer "...el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población sea de 300 mil o más habitantes ". (26)

De igual forma introdujo el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales.

La reforma constitucional de referencia, puso a la orden del día el debate y la lucha política en torno a la democracia municipal, viniendo a dar una nueva fuerza renovada a la batalla por una efectiva reforma política nacional; ampliando más tarde algunos estados el sistema de representación proporcional a sus municipios.

Octava Reforma.-

- La octava reforma, se inició con una iniciativa enunciada por el Ejecutivo Federal al Constituyente permanente, que consta de dos partes formales: la llamada Exposición de

(25) Estudios Municipales. Reforma Municipal. Centro Nacional de Estudios Municipales. S.G. Tomo XIX Primera Edición México. 1988. Pág. 169.

(26) Ibidem. pág. 169.

Motivos en donde se razona y se justifican las reformas y la otra que corresponda a los puntos resolutivos o el articulado.

" La parte expositiva configura a un Municipio como - una comunidad básica, republicana y democrática, que es autónoma e independiente; que es una unidad política, que representa un primero nivel de gobierno, junto al gobierno estatal (segundo nivel) y el gobierno federal (tercer nivel).

La parte articulada concreta las modificaciones que afectan a casi la totalidad del texto del artículo 115 Constitucional, consagrado a la materia municipal ". (27)

" Los aspectos más sobresalientes de la reforma son :

1) Supuestos y requisitos para proceder a la declaración de desaparición y suspensión de los poderes municipales.

2) Ampliación de la facultad reglamentaria, para expedir disposiciones en materia política y buen gobierno.

3) Establecimiento de obligaciones mínimas consistente en la prestación de ciertos servicios públicos, que podrían calificarse de servicios mínimos.

4) Se les amplía su facultad para establecer ciertos impuestos, sobre la propiedad raíz y el tráfico jurídico.

5) Adjudicación de los rendimientos de los bienes llamados de propios y de aquellos servicios que preste el municipio.

6) Se consagra en la constitución la idea de las participaciones que el gobierno federal hará a los municipios.

7) Se reconoce el principio de la libertad para formar el propio presupuesto.

8) Se les otorga facultades expresas para intervenir en materia de zonificación y planes de desarrollo urbano.

9) Se amplía el juego democrático en el seno de las comunidades.

10) Se consagran principios importantes -- para regular adecuada y favorablemente las relaciones laborales de los servidores públicos.

11) y, finalmente, se consagra el principio de la concertación, mediante el cual los municipios están facultados para celebrar convenios con los estados y con la misma federación, e inclusive con otros municipios, para el cabal desempeño de sus obligaciones ". (28)

Como se aprecia, la reforma se ocupó de muchos y muy importantes temas, los cuales fueron bien recibidos por parte de la doctrina y que ha sido objeto de estudios importantes.

"Ahora bien, con las reformas del 3 de febrero de 1983 fue con el propósito de fortalecer el régimen -- municipal, que sin lugar a dudas fortaleció el municipio y logró el aprovechamiento integral del trabajo y de los esfuerzos de toda nuestra población, así como de nuestros recursos naturales, materiales, técnicos y financieros." (29)

El artículo 115 con ésta reforma tan importante y tan -- trascendental creó un nuevo marco institucional del municipio y -- las medidas de acción planificadora, se alentará la actividad eco

nómica en la provincia, fuente de riqueza aún inexplorada e inexplorada.

Dichas reformas otorgan al municipio una mayor capacidad de gobierno y administración, que le permiten organizar la actividad económica, política y cultural en el ámbito de su territorio. Constituyen, así una verdadera renovación de las estructuras del país, capaz de asegurar un futuro abierto a nuestras necesidades de crecimiento y desarrollo social.

Héctor Vázquez, hace referencia a varios tratadistas del derecho, en relación a ésta reforma constitucional, como son:

- José Gamas Torrusco manifiesta: " Afirman la institución del Municipio Libre; aseguran las comunidades locales fuente de ingresos propios, base de su independencia económica -- recogen lo que la doctrina municipalista unánimemente ha venido -- proclamando desde la expedición de nuestra Carta Magna; actualizan, en fin, las divisiones del constituyente de Querétaro, de librar al municipio de sus ataduras seculares ". (30)

- José Davalos comenta: " Por fin, por reforma constitucional del 3 de febrero de éste año, se hizo justicia --- acerca de un millón de trabajadores al servicio de los gobiernos de los estados y municipios. Hubieron de transcurrir 66 años, desde su promulgación de la Constitución de Querétaro para que recibieran los beneficios del artículo 123 ". (31)

- Niguel Acosta Romero: " Se reconoce que las reformas al artículo 115 Constitucional han recogido la realidad municipal y que atinadamente elevan a rango constitucional una nece-

(30) Ibidem. pág. 32

(31) Ibidem. pág. 32

sidad que había sido ya expuesta en diversos foros ". (32)

- José Saéñz Arroyo afirma: " son de una importancia fundamental para lograr un desarrollo nacional - equilibrado y la democratización integral de la sociedad ".

(33)

- Alfonso Noriega comenta: " marca para México el surgimiento de un nuevo Derecho Constitucional ". -

(34)

- Mario Melgar Adalid, ratifica la bondad de la reforma y menciona que es "un instrumento para fortalecer el Municipio y para descentralizar la vida del país ". --

(35)

Como se ve, el reconocimiento es amplio y bien merecido ya que desde luego, los autores citados, nos ofrecen diferentes enfoques de la reforma, pero coincidiendo en el apoyo a la reforma respecto a la descentralización y la institución del Municipio Libre.

Jacinto Faya Viesca comenta: " El Municipio libre debe ser la gran escuela de la democracia nacional; que constituye uno de los pilares más fuertes de nuestro federalismo, y que, por ello, el atentado más mínimo a la autonomía política de un Municipio es del interés de todos los municipios de México, y de la vida democrática de la Nación ". (36)

Faya Viesca sugiere " que se adicione el párrafo cuarto de la fracción I, del artículo 115 Constitucional, para obligar

(32) Ibidem. Pág. 32

(33) Ibidem. Pág. 32

(34) Ibidem. Pág. 33

(35) Ibidem. Pág. 33

(36) Faya Viesca, Jacinto. El Federalismo Mexicano. INAP, Primera Edición. México. 1985. Pág. 277.

constitucionalmente a las Legislaturas de los Estados, a integrar los Consejos Municipales con vecinos de los partidos políticos que hayan alcanzado una representación proporcional en la elección de los ayuntamientos, según lo ordena la fracción - VIII del citado artículo ". (37)

La propuesta que hace Jacinto Faya es en relación a la más reciente reforma y adición al artículo 115 Constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 17 de marzo de 1987, que a la letra dice:

" Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de los municipios ".

Como se percata en el estudio de los antecedentes constitucionales e históricos del artículo 115 Constitucional, que el obstáculo más grande que ha enfrentado el desarrollo regional en nuestro país, está representado por el tradicional centralismo y sus consecuentes tendencias centralizadoras y concentradoras que han absorbido facultades y recursos de los ayuntamientos, por lo que la reversión de esas tendencias, constituye una de las tesis fundamentales de la administración del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado al asumir el cargo de Presidente Constitucional, como lo fué las reformas del 3 de febrero de 1983 para lograr que el municipio sea el instrumento más idóneo para acrecentar y perfeccionar la solidaridad social y la democracia como forma de gobierno, estilo de vida y vocación humana.

" CUADRO QUE RESUME LOS DATOS FUNDAMENTALES DEL
ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL "

PRIMERO	SEGUNDO	TERCERO	CUARTO
1812	1822	1823	1824
Constitución Política de la Monarquía Española.	Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano.	Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana	Acta Constitutiva de la Federación Mexicana.
QUINTO	SEXTO	SEPTIMO	OCTAVO
1824	1835	1836	1840
Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos.	Bases Constitucionales de la República Mexicana.	Leyes Constitucionales de la República Mexicana.	Proyecto de Reformas a las Leyes Constitucionales de 1836.
NOVENO	DECIMO	DECIMOPRIMERO	DECIMOSEGUNDO
1840	1842	1842	1842
Voto Particular del diputado José Fernando Ramírez.	Primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana	Voto particular de la Minoría de la Comisión Constituyente	Segundo Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana.
DECIMOTERCERO	DECIMOCUARTO	DECIMOQUINTO	DECIMOSEXTO
1843	1856	1856	1857
Bases Orgánicas de la República Mexicana	Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana	Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana.	Constitución Política de la República Mexicana.

DECIMOSEPTIMO	DECIMOCTAVO	DECIMONOVENO	VIGESIMO
1856	1871	1876	1887
Estatuo Pro- visional del Imperio.	Plan de la No- ria.	Plan de Tuxtepec	Reforma del artí- culo 109 de la Constitución Po- lítica de la Re- pública Mexicana
VIGESIMO PRIMERO	VIGESIMO SEGUNDO	VIGESIMO TERCERO	VIGESIMO CUARTO
1906	1910	1912	1914
Programa del Partido Libe- ral Mexicano	Plan de San -- Luis Potosí	Pacto de Empaca- dora	Adiciones al -- Plan de Guadalu- pe.
	VIGESIMO QUINTO	VIGESIMO SEXTO	
	1914	1916	
	Decreto que re- formó el artí- culo 109 de la Constitución -- de 1857	Mensaje y Pro- yecto de la Cong- titución de Ve- nustiano Carran- za.	

(38)

4.- ESTRUCTURA MUNICIPAL.

En México, según las últimas estadísticas proporcionadas por el Centro Nacional de Estudios Municipales de la Secretaría de Gobernación, se encuentran registrados 2386 municipios con una gran variedad de características diferentes entre sí, por lo que se podría afirmar que no existen dos municipios iguales, sino que cada uno posee sus rasgos propios que lo diferencian de los demás, aunque en términos de la problemática que enfrentan, se dan situaciones y problemas que le son comunes como son, insuficiencia de recursos financieros, de capacidad técnica y humana, en la prestación de servicios públicos e insuficiencia administrativa, entre otros.

Esta diversidad también se presenta en lo que respecta a su estructura política y organización administrativa, en efecto, la composición de los ayuntamientos es diferente de una entidad a otra, incluso, existen diferencias en la integración de los ayuntamientos de una misma entidad federativa. Este fenómeno no está directamente relacionado con el principio de la proporcionalidad en la representación popular, es decir a mayor número de habitantes de un municipio corresponderá un mayor número de regidores y uno o dos síndicos, pero, siempre en los ayuntamientos, sólo habrá un presidente municipal.

Sin embargo, el criterio para determinar a que número de habitantes corresponde un representante en el ayuntamiento no es uniforme, es decir, cada legislatura ha establecido en la respectiva ley orgánica municipal, cuántos miembros deben compo-

ner un ayuntamiento. En algunos casos, el señalamiento es muy directo sin tomar en cuenta el número de habitantes de cada municipio.

Asimismo, una de estas dos fórmulas para determinar la composición del ayuntamiento es la que se utiliza siempre entre los 31 estados de la República. Cabe señalar también que con la implantación de la reforma política, a nivel municipal, el principio de representación proporcional se aplica con respecto a los regidores que participan en la contienda electoral.

Este hecho ha ocasionado que en todas las entidades federativas, los municipios de más importancia hayan incrementado el número de miembros de sus respectivos ayuntamientos, dando cabida a regidores electos bajo el principio de representación proporcional.

Desde el punto de vista jurídico-político, la Constitución Federal y las respectivas de los Estados y las Leyes Orgánicas Municipales no establecen un distingo entre los municipios, sin embargo para analizar la realidad de las estructuras administrativas que presentan los municipios y estar en posibilidad de aportar algunas sugerencias para su mejor organización debemos considerar sus características más esenciales y dividirlos de acuerdo a ellas. Así podremos considerar como aspectos importantes para la determinación convencional de una tipología municipal, las siguientes: el número de habitantes, sus principales actividades económicas y los servicios educativos y culturales con que cuenta, los servicios públicos que proporciona, el presupuesto anual de ingresos y las características de los asentamientos humanos.

De lo anteriormente expuesto, podríamos dividir a los municipios en cuatro grandes categorías:

- Rurales
- Semiurbanos
- Urbanos
- Metropolitanos.

Municipio Rural.-

Las principales características del municipio rural, - atendiendo a las variables previamente mencionadas son las siguientes: población menor de 30,000 habitantes; servicios públicos con que cuenta, agua potable y alumbrado en algunos casos; las principales actividades económicas que se desarrollan se refieren a agricultura, ganadería, pesca y minería, todos en pequeñas escalas; los servicios educativos con que cuenta son escuelas primarias y sus asentamientos humanos están constituidos por pequeñas comunidades dispersas en el territorio municipal.

De acuerdo con estas características y en base al análisis realizado de las Leyes Orgánicas Municipales, podemos concluir que la estructura administrativa de los municipios rurales es la siguiente: en la parte superior el ayuntamiento, como órgano colegiado deliberante, es el responsable de la administración del municipio; inmediatamente después, el Presidente Municipal - como responsable de ejecutar los acuerdos del ayuntamiento y dos órganos operativos, que son la estructura mínima que puede tener el municipio, lo constituyen el Secretario del Ayuntamiento y el Tesorero.

Entre estos dos órganos, el Presidente Municipal dividirá sus funciones administrativas que tiene encomendadas.

ORGANIGRAMA DE UN MUNICIPIO RURAL.

AYUNTAMIENTO
PRESIDENTE MUNICIPAL

SECRETARIA DEL
AYUNTAMIENTO

TESORERIA

Sus funciones:

Sus funciones:

- Secretario de Actas del ayuntamiento
- Atención de Audiencia
- Asuntos Políticos
- Junta Municipal de Reclutamiento.
- Acción Cívica
- Jurídico y aplicación de Reglamentos.
- Archivo y Correspondencia
- Educación, Cultura y Deportes.
- Salud
- Trabajo Social
- Panteones
- Limpia
- Seguridad Pública
- Centro de Rehabilitación Municipal.

- Ingresos
- Egresos
- Contabilidad
- Auditoría a Causantes
- Coordinación Fiscal Personal
- Adquisiciones
- Servicios Generales
- Almacenes
- Inventarios
- Administración de Mercados
- Administración de Rastros.
- Edificios Públicos.

(39)

Municipio Semiurbano.-

El municipio semiurbano, tiene las siguientes características

ticas: su población va de los 30,000 a los 60,000 habitantes; - sus principales actividades económicas pueden ser la agricultura, la ganadería, el comercio y la pequeña industria; los servicios educativos que se proporcionan son hasta escuelas secundarias; los principales servicios públicos que proporcionan son: agua potable, alumbrado, rastro, mercado, panteón, limpia y en algunos casos drenaje; sus asentamientos humanos están distribuidos en pequeñas comunidades dispersos y una comunidad importante, casi siempre en la Cabecera Municipal.

Tomando en consideración estas características y de acuerdo con las funciones que tiene encomendadas los ayuntamientos y los Presidentes Municipales por las Leyes Orgánicas Municipales respectivas, podemos diseñar la estructura administrativa para los municipios semiurbanos, de la forma siguiente: En la parte superior aparecerá el ayuntamiento, después el Presidente Municipal y dependiendo de él cuatro dependencias:

1) La Secretaría del Ayuntamiento.- que es el órgano encargado de atender los aspectos de política interior, la aplicación de los Reglamentos Municipales, los aspectos jurídicos relacionados con la administración municipal y la atención de audiencia del Presidente Municipal, entre otros.

2) La Tesorería Municipal.- que es el órgano encargado de la hacienda municipal y de administrar los servicios públicos que impliquen ingresos para el municipio.

3) Obras y Servicios Públicos Municipales.- que es el órgano encargado de los servicios públicos que atenderá la prestación de los mismos, y

4) Seguridad Pública Municipal.- que es el órgano encargado de la protección y de salvaguardar la vida y bienes de sus habitantes y procurar la paz pública.

Cabe aclarar que esta estructura debe ajustarse a las necesidades y características de cada municipio en particular.

ORGANIGRAMA ESTRUCTURAL DE LOS MUNICIPIOS CON CARACTERISTICAS SEMIURBANAS.- (40)

A Y U N T A M I E N T O

PRESIDENTE MUNICIPAL

SECRETARIA DEL AYUNTAMIENTO

TESORERIA

OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS

SEGURIDAD PUBLICA

Sus funciones:

- | | | | |
|---------------------------------------|------------------------------|----------------------|---------------------------------------|
| -Secretaría de Actas del Ayuntamiento | - Ingresos | - Parques y Jardines | - Policía |
| -Atención de Audiencia | - Egresos | - Edificios Públicos | - Tránsito |
| -Asuntos Políticos | - Contabilidad | - Urbanismos | - Centro de Rehabilitación Municipal. |
| -Junta Municipal de Reclutamiento | - Auditorías a Causantes | - Agua Potable | |
| -Acción Cívica | - Coordinación Fiscal | - Alcantarillado | |
| -Jurídico y Aplicación de reglamentos | - Personal | - Mercados | |
| -Archivo y Correspondencia | - Adquisiciones | - Transporte Público | |
| -Educación | - Servicios Generales | - Rastro | |
| -Cultura, Deportes | - Almacenes | - Alumbrado | |
| -Salud | - Talleres | - Limpia | |
| -Trabajo Social | - Administración de Mercados | - Panteones | |
| | - Administración de Rastros. | | |

Municipio Urbano.-

Las características que distinguen al municipio urbano, son las siguientes:

Tienen entre 60,000 y 150,000 habitantes; sus principales actividades económicas comprenden: agricultura tecnificada, la mediana industria, el comercio, el turismo, entre otros; en relación a los servicios educativos que proporcionan, alcanzan hasta los niveles medio básico (secundaria o sus equivalentes) y en algunos casos, escuelas profesionales (estudios universitarios y tecnológicos); cuentan con todos los servicios públicos tales como: agua potable, energía eléctrica, drenaje, pavimentación de calles, limpia, parques y jardines, auditorios, centros deportivos, rastros, mercados, transporte urbano, etc., por lo que respecta a los asentamientos humanos, el agrupamiento de su población se caracteriza por estar localizado en más de dos comunidades importantes y poblados regulares.

En base a los elementos mencionados y de acuerdo con las funciones que los ayuntamientos municipales y presidentes municipales las tienen asignadas en las Leyes Orgánicas respectivas, la estructura administrativa diseñada para los municipios urbanos es la siguiente: En la parte superior aparece el ayuntamiento, enseña el presidente municipal y dependiendo de éste siete dependencias, a saber:

- 1) Relaciones Públicas encargada del manejo de la información y de conducir las relaciones con el público, de difundir las actividades que realice el presidente municipal.

- 2) Programación y Presupuesto, que actúa como

órgano regulador de las funciones administrativas del municipio.

3) Secretaría del Ayuntamiento que tiene -- asignadas las funciones de gobierno, cultura, recreación y bienestar social.

4) Tesorería Municipal encargada de los aspectos financieros.

5) Obras y Servicios Públicos Municipales a cuyo cargo se encuentra la construcción y conservación de las obras de beneficio colectivo y la prestación de servicios públicos.

6) Seguridad Pública.- que es la encargada de garantizar la paz pública y la seguridad de la población.

7) Oficialía Mayor encargada de proporcionar los bienes o servicios que requiere la administración municipal para que funcione adecuadamente.

Es necesario aclarar que al igual que las anteriores estructuras municipales, serán ajustadas a las necesidades y características de cada municipio en particular.

A continuación presentaremos el organigrama estructural para el funcionamiento de los municipios con características urbanas.

ORGANIGRAMA DE UN MUNICIPIO URBANO.

(41) y (42)

(41) Manual de Administración Pública. Op. cit. pág. 146

(42) Agenda del Presidente Municipal Op. cit. pág.102

A Y U N T A M I E N T O

PRESIDENTE MUNICIPAL

RELACIONES
PUBLICAS

PROGRAMACION Y
PRESUPUESTO

Sus funciones:

- Planación
- Programación
- Presupuestación
- Evaluación
- Control

SECRETARIA DEL
AYUNTAMIENTO

TESORERIA
MUNICIPAL

OBRAS Y SERVICIOS
PUBLICOS

SEGURIDAD
PUBLICA

OFICIALIA
MAYOR

Sus funciones:

- Secretario de -
- Actas del Ayunta-
- miento
- Atención de Au-
- diencias
- Asuntos Políticos
- Junta Municipal -
- de reclutamiento
- Acción Cívica
- Jurídico y aplica-
- ción de Reglamen-
- tos
- Archivo y Corres-
- pondencia
- Educación, cultura
- Deporte
- Salud
- Trabajo Social

- Ingresos
- Egresos
- Contabilidad
- Auditoría a
- causantes
- Coordinación
- Fiscal
- Administra--
- ción de mer-
- cados
- Administra--
- ción de ras-
- tros

- Parques y Jar-
- dines
- Edificios Públi-
- cos
- Urbanismos
- Agua Potable
- Alcantarillado
- Mercados
- Transporte Pú-
- blico
- Rastro
- Alumbrado
- Limpia

- Policía
- Tránsito
- Centro de Reha-
- bilitación Mu-
- nicipal

- Personal
- Adquisicio-
- nes
- Servicios
- Generales
- Almacén
- Talleres

AYUNTAMIENTO

PRESIDENTE MUNICIPAL

RELACIONES
PUBLICAS

PROGRAMACION Y
PRESUPUESTO

Sus funciones:

- Planación
- Programación
- Presupuestación
- Evaluación
- Control

SECRETARIA DEL
AYUNTAMIENTO

TESORERIA
MUNICIPAL

OBRAS Y SERVICIOS
PUBLICOS

SEGURIDAD
PUBLICA

OFICIALIA
MAYOR

Sus funciones:

- | | | | | |
|--|--|---|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> - Secretario de - - Actas del Ayunta- - miento - Atención de Au-- - diencias - Asuntos Políticos - Junta Municipal - - de reclutamiento - Acción Cívica - Jurídico y aplica - ción de Reglamen- - tos - Archivo y Corres- - pondencia - Educación, cultura - Deporte - Salud - Trabajo Social | <ul style="list-style-type: none"> - Ingresos - Egresos - Contabilidad - Auditoría a - causantes - Coordinación - Fiscal - Administra-- - ción de mer- - cados - Administra-- - ción de ras- - tros | <ul style="list-style-type: none"> - Parques y Jar- - dines - Edificios Públi - cos - Urbanismos - Agua Potable - Alcantarillado - Mercados - Transporte Pú- - blico - Rastro - Alumbrado - Limpia | <ul style="list-style-type: none"> - Policía - Tránsito - Centro de Reha - bilitación Mu- - nicipal | <ul style="list-style-type: none"> - Personal - Adquisicio- - nes - Servicios - Generales - Almacén - Talleres |
|--|--|---|--|---|

Municipio Metropolitano

Las características de los municipios calificados como metropolitanos son entre otras, las siguientes:

Cuentan con más de 150,000 habitantes; sus actividades económicas comprenden las ramas del comercio, la industria y el turismo y los servicios en general, así como también la agricultura y la ganadería tecnificada; en cuanto a servicios educativos se refiere, cuenta con instituciones de enseñanza en todos sus niveles, hasta postgrado, así como bibliotecas con servicio especializado, proporcionan todos los servicios públicos y el asentamiento de su población se localiza en grandes concentraciones urbanas, así como en poblados importantes.

Con todos los elementos señalados y tomando en consideración las funciones que las leyes orgánicas respectivas les asignan tanto a los ayuntamientos como a los presidentes municipales la estructura del aparato administrativo de los municipios metropolitanos, queda en la forma siguiente: el ayuntamiento en primer término, en seguida el presidente municipal, de quién dependen nueve unidades administrativas, a saber:

- 1) Relaciones Públicas que tiene a su cargo la prensa y difusión de las actividades que realice el presidente municipal.

- 2) Secretaría Particular que se encarga del control de la agenda, los acuerdos con funcionarios, las audiencias y la correspondencia del presidente municipal.

- 3) Programación y Presupuesto que es el órgano regulador de las funciones administrativas del municipio.

4) Secretaría del Ayuntamiento que realiza funciones de gobierno y política interior.

5) Tesorería Municipal que es la encargada de la hacienda municipal.

6) Obras y Servicios Públicos que es la responsable de la construcción y conservación de las obras de beneficio social y la prestación de los servicios.

7) Cultura y Bienestar Social que es la encargada de proporcionar los servicios de cultura, trabajo, recreación y bienestar social.

8) Seguridad Pública que es la encargada de garantizar la paz pública y la seguridad de la población y sus bienes, y

9) Oficialía Mayor que es la responsable de las funciones de apoyo administrativo.

ORGANIGRAMA DE UN MUNICIPIO METROPOLITANO

(43) y (44)

(43) Manual de la Administración Pública. Op. cit. pág. 164

(44) Agenda del Presidente Municipal, Dirección General de -
Estudios Administrativos del Desarrollo Urbano de la -
Subsecretaría de Asentamientos Humanos. México. 1982. -
Pág. 102.

AYUNTAMIENTO

PRESIDENTE MUNICIPAL

RELACIONES
PUBLICAS

PROGRAMACION Y
PRESUPUESTO

Sus funciones:

- Planeación
- Programación
- Presupuestación
- Evaluación
- Control
- Estadística
- Auditoria Administrativa

SECRETARIA PARTICULAR

SECRETARIA DEL
AYUNTAMIENTO

TESORERIA
MUNICIPAL

OBRAS Y SERVI-
CIOS PUBLICOS

CULTURA Y BIE
NESTAR SOCIAL

SEGURIDAD
PUBLICA

OFICIA
LIA MA
YOR.

Sus funciones:

- | | | | | | |
|--|--|--|---|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> - Secretario de actas del Ayuntamiento - Atención de Audiencia - Asuntos Políticos - Junta Municipal de reclutamiento - Acción Cívica - Jurídico y aplicación de reglamentos - Archivo y Correspondencia | <ul style="list-style-type: none"> - Ingresos - Egresos - Contabilidad - Auditoría a causantes - Coordinación Fiscal - Administración de mercados - Administración de rastros | <ul style="list-style-type: none"> - Parques y Jardines - Edificios Públicos - Urbanismos - Agua Potable - Alcantarillado - Mercados - Transporte Público - Rastro - Alumbrado - Limpia - Panteones municipales | <ul style="list-style-type: none"> - Educación - Cultura - Deportes - Salud - Trabajo Social | <ul style="list-style-type: none"> - Policía - Tránsito - Centro de Rehabilitación social del municipio | <ul style="list-style-type: none"> - Personal - Adquisición de servicios Generales - Almacenes - Talleres |
|--|--|--|---|--|---|

Los municipios se pueden dividir políticamente entre otras formas, en delegaciones, agencias o comisarías municipales. No hay que confundir ésta división con las categorías que reciben las comunidades en función a su población y que se han señalado como ciudades, villas, pueblos y rancherías.

En términos generales, los integrantes del ayuntamiento son los responsables de la política y la administración municipal y son, además quienes toman decisiones sobre cada uno de los aspectos que conforman la vida municipal, dependiendo de los factores y variables económicas y políticas que predominan. Sin embargo, la ejecución de las decisiones que toma el ayuntamiento es responsabilidad del presidente municipal, quién se auxilia para cumplir tal propósito 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 demanden los habitantes del municipio.

" Este aparato o estructura administrativa es tan compleja como problemática sea la vida municipal. Planteado de otra manera, es un reflejo en el gobierno local del cúmulo de necesidades y demandas que generen las relaciones económicas, políticas, sociales, culturales, que se presentan en la comunidad. Es decir, la composición administrativa de un ayuntamiento se encuentra también directamente relacionada con el tipo de municipio del que se trate ". (45)

Por lo tanto cabe afirmar que el principio de heterogeneidad en las estructuras administrativas es aplicable a los gobiernos municipales. Cada municipio cuenta con las unidades -

administrativas necesarias para responder a las obligaciones y tareas cotidianas del quehacer municipal y de hecho no existen dos administraciones municipales idénticas, todas representan algún rango que las diferencia de las demás, incluso la denominación o clasificación que reciben las dependencias municipales no es homogénea.

En algunos casos la administración municipal se organiza en direcciones, departamentos u oficinas.

Los verdaderamente complejos emplean hasta tres rangos llegando en ocasiones a desglosar sus tareas en secciones y mesas, divisiones administrativas que sólo aparecen en algunos municipios metropolitanos.

Al frente de cada unidad administrativa se encuentra un responsable que asume el carácter de funcionario municipal. A excepción del Secretario del Ayuntamiento y del Tesorero Municipal, cuyos nombramientos los emite directamente el Ayuntamiento a propuesta del Presidente Municipal, el resto de los funcionarios reciben su nombramiento en forma directa de éste.

La Presidencia Municipal, la Secretaría del Ayuntamiento y la Tesorería Municipal, son las unidades administrativas que conforman la estructura básica de la organización municipal, ya que cualquiera que sea el tipo de municipio, siempre se identifica la existencia de estas dependencias, en algunos casos, integrada únicamente por el titular de las unidades administrativas, en otros, el personal adscrito a cada unidad es más numeroso, ello en función de la importancia que tenga el municipio.

Hay casos en que la Tesorería, por ejemplo, debido al enorme volúmen en las cargas de trabajo, requiere de subdividir

sus áreas de responsabilidad, lo que ocasiona una composición -- organizacional de mayor tamaño, encontrando tesorerías con oficinas, departamentos o direcciones de ingresos, de egresos, de contabilidad y de ejecución fiscal, etc.

De igual manera, puede suceder con la secretaría o con la presidencia municipal, lo importante es dejar claro que cualquiera que sea el grado de complejidad o importancia del municipio y de su organización administrativa, estas unidades administrativas son básicas para la operatividad del ayuntamiento y su presencia es esencial en el gobierno de cualquier municipio,

Existen además otras unidades administrativas a través de las cuales el gobierno municipal desarrolla las funciones que le permiten cumplir con las responsabilidades que le demanden su comunidad; dichas unidades atienden áreas de la vida comunitaria cuyo grado de importancia se encuentra estrechamente relacionado con las circunstancias que prevalezcan en cada localidad y con más amplitud en cada municipio; de ahí que la estructura o composición administrativa de nuestros municipios sea tan diversa, ya que las áreas de la acción gubernamental a nivel local se generan en el ámbito de la sociedad y se traducen en responsabilidades del gobierno municipal que cumple por medio de órganos administrativos.

Hay que dejar claro, que son autoridades municipales todos los miembros del ayuntamiento, tanto en pleno como en el ejercicio individual de sus atribuciones. Esta categoría de autoridad la adoptan con base a que han sido nombrados por el pueblo a través del sufragio directo, es decir, son representantes populares responsables del gobierno de la localidad.

Hay que distinguir a la autoridad municipal con el funcio

nario municipal, a éste último no lo elige el pueblo, sino que recibe su nombramiento del ayuntamiento en forma directa o a través del presidente municipal, con el propósito de que realice tareas propias de la administración municipal.

Integran al Ayuntamiento, el Presidente Municipal, uno o más Síndicos y el número de Regidores que establezcan las Leyes Orgánicas respectivas o por el principio de proporcionalidad en la representación popular como se señaló anteriormente.

Ahora bien, en virtud de que un organigrama es la representación gráfica de la estructura en que está organizada una institución para cumplir con los objetivos establecidos, es el caso en particular que me he permitido presentar varios modelos de organigramas que muestran diferentes estructuras de organización municipal para su mejor entendimiento.

Por último, para concluir el inciso relativo a la estructura municipal, ofrezco dos organigramas propuestos para un ayuntamiento, uno por la Dirección General de Estudios Administrativos - del Desarrollo Urbano, a través del Sistema de Información Municipal y otro por el Centro Nacional de Estudios Municipales de la Secretaría de Gobernación, encontrando que ambos organigramas se encuentran ajustados a las ventajas que nos ha proporcionado las reformas al artículo 115 Constitucional.

ORGANOGRAMA PROPUESTO PARA UN AYUNTAMIENTO

AYUNTAMIENTO

PRESIDENCIA MUNICIPAL

CONSEJO DE COLABORACION MUNICIPAL
COMITES POR GBRA DETERMINADA

AREA BASICA DE ADMINISTRACION URBANA

SECRETARIA DEL AYUNTAMIENTO	TESORERIA MUNICIPAL	SEGURIDAD OFICIALIA PUBLICA MAYOR											Secretaría de Administración del Desarrollo Urbano
ARCHIVO Y CORRESPONDENCIA	PRESUPUESTO	POLICIA	PERSONAL										Unidad de Información y Control
RELACIONES PUBLICAS	CAJA	CARCEL MUNICIPAL	SERVICIOS GENERALES	Planificación y Control	Obras Públicas Municipales	Servicios Básicos	Servicios Básicos Complementarios.	Servicios de Seguridad Social	Servicios de Protección a la Comunidad	Servicios de Bienestar Social	Promoción y Desarrollo de la Comunidad		
UNIDAD INFORMACION Y CUENTAS	CONTABILIDAD	ACCION CIVICA	ADQUISICIONES	Planificación	Supervisión de Obras	Agua Potable y Alcantarillado	Edificios Públicos	Seguridad Pública	Emergencias Urbanas	Parques y Jardines	Participación de la Comunidad		
				Programas y Proyectos	Obras Públicas Interurbanas	Calles y Bancuetas	Mercados	Seguridad Vial	Ecología Urbana	Animación Municipal	Acción Social, Educación, Cultura		
				Registro - Control y Consulta de Planes y Programas	Obras Urbanas	Caminos Municipales.	Fontaneros	Asustados Públicos	Patrimonio Cultural	Acción Deportiva			
							Mantenimiento de Escuelas	Atención Médica	Comunicación Urbana e Información Municipal	Asistencia Técnica en el desarrollo Urbano			
							Transporte Urbano						
							Limpia						
							Mobiliario Urbano						

MUNICIPIO
(Gobierno de la Comunidad)
AYUNTAMIENTO

CABILDO		COMISIONES		AUTORIDADES AUXILIARES		AUTORIDADES AUXILIARES		PARTICIPACION Y COLABORACION CIUDADANA	
SECRETARIA MUNICIPAL	SECRETARIA MUNICIPAL	SECRETARIA MUNICIPAL	SECRETARIA MUNICIPAL	SECRETARIA MUNICIPAL	SECRETARIA MUNICIPAL	SECRETARIA MUNICIPAL	SECRETARIA MUNICIPAL	SECRETARIA MUNICIPAL	SECRETARIA MUNICIPAL
<ul style="list-style-type: none"> - Atención a la Ciudadanía y Respeto a los Derechos Humanos - Cabildo Abierto - Consulta Pública 	<p>Palacio Municipal</p> <p>Organizaciones Campesinas</p> <p>Asociaciones de Vecinos</p> <p>Comités de Colaboración Ciudadana</p> <p>Oficina de Catastro</p> <p>Ligas Deportivas</p>	<p>Escuela</p> <p>Organizaciones Campesinas</p> <p>Asociaciones de Vecinos</p> <p>Comités de Colaboración Ciudadana</p> <p>Patrullas de Fiestas Populares</p> <p>Comités Escolares</p> <p>Escuela-Digna</p>	<p>Comisión de Gobierno</p> <p>Seguridad Pública</p> <p>Finanzas</p> <p>Servicios Públicos</p> <p>Salud</p> <p>Desarrollo Urbano</p> <p>Programa de Apoyo Social</p> <p>Protección Civil</p> <p>Derechos Humanos</p> <p>Urbanismo y Medio Ambiente</p> <p>Protección al Medio Ambiente</p>	<p>Comisión de Gobierno</p> <p>Seguridad Pública</p> <p>Finanzas</p> <p>Servicios Públicos</p> <p>Salud</p> <p>Desarrollo Urbano</p> <p>Programa de Apoyo Social</p> <p>Protección Civil</p> <p>Derechos Humanos</p> <p>Urbanismo y Medio Ambiente</p> <p>Protección al Medio Ambiente</p>	<p>Comisión de Gobierno</p> <p>Seguridad Pública</p> <p>Finanzas</p> <p>Servicios Públicos</p> <p>Salud</p> <p>Desarrollo Urbano</p> <p>Programa de Apoyo Social</p> <p>Protección Civil</p> <p>Derechos Humanos</p> <p>Urbanismo y Medio Ambiente</p> <p>Protección al Medio Ambiente</p>	<p>Comisión de Gobierno</p> <p>Seguridad Pública</p> <p>Finanzas</p> <p>Servicios Públicos</p> <p>Salud</p> <p>Desarrollo Urbano</p> <p>Programa de Apoyo Social</p> <p>Protección Civil</p> <p>Derechos Humanos</p> <p>Urbanismo y Medio Ambiente</p> <p>Protección al Medio Ambiente</p>	<p>Comisión de Gobierno</p> <p>Seguridad Pública</p> <p>Finanzas</p> <p>Servicios Públicos</p> <p>Salud</p> <p>Desarrollo Urbano</p> <p>Programa de Apoyo Social</p> <p>Protección Civil</p> <p>Derechos Humanos</p> <p>Urbanismo y Medio Ambiente</p> <p>Protección al Medio Ambiente</p>	<p>Comisión de Gobierno</p> <p>Seguridad Pública</p> <p>Finanzas</p> <p>Servicios Públicos</p> <p>Salud</p> <p>Desarrollo Urbano</p> <p>Programa de Apoyo Social</p> <p>Protección Civil</p> <p>Derechos Humanos</p> <p>Urbanismo y Medio Ambiente</p> <p>Protección al Medio Ambiente</p>	<p>Comisión de Gobierno</p> <p>Seguridad Pública</p> <p>Finanzas</p> <p>Servicios Públicos</p> <p>Salud</p> <p>Desarrollo Urbano</p> <p>Programa de Apoyo Social</p> <p>Protección Civil</p> <p>Derechos Humanos</p> <p>Urbanismo y Medio Ambiente</p> <p>Protección al Medio Ambiente</p>

* (48) Incorporado presentado en el Centro Nacional de Estudios Municipales de la Secretaría de Gobernación.

5.- AUTONOMIA MUNICIPAL.

El régimen de autonomía municipal existe cuando el Estado reconoce desde un principio el carácter de comunidad natural del municipio con sus fines y medios propios, y por lo tanto en su esfera particular de acción. Esto desde luego implica el reconocimiento por parte del Estado de la substantividad real, geográfica y sociológica de la entidad municipal.

El tema de la autonomía municipal parte desde el origen mismo del municipio y particularmente en la concepción que a éste le dió el Constituyente de Querétaro, que fue el primero que elevó a este órgano de gobierno, a la normatividad constitucional.

" Juan Palomar de Miguel, define a la autonomía como - " el estado y condición del pueblo que disfruta de completa independencia política; condición de las personas que no dependen de nadie en algunos conceptos. Potestad de la que pueden gozar dentro de un estado las regiones, provincias, municipios y otras entidades, para regir intereses particulares de su vida interior, - mediante normas y órganos propios de gobierno ". (46)

El Diccionario de la Real Academia, nos señala que la - autonomía significa: " estado y condición del pueblo que goza de entera independencia política; potestad que dentro del Estado -- pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobiernos propios ".

Rafael de Pina manifiesta que la autonomía " Es la potestad de que pueden gozar las entidades políticas que lo inte--

gran, dentro de una determinada esfera territorial y que les permita -cuando la tienen- la gestión de sus intereses locales -- por medio de organizaciones propias formadas libremente por ciudadanos ". (47)

La Enciclopedia Jurídica Española, define a la autonomía como derecho de propio y directo gobierno que tiene toda comunidad humana en virtud de su personalidad y peculiares necesidades y en proporción a los medios reales y personales que posee para cumplir sus fines.

El municipio dentro de éste régimen es considerado en sus relaciones con el estado como una individualidad natural colectiva, con una vida propia y que tiene derecho a administrar - ella misma sus negocios.

La autonomía se puede ver desde dos puntos de vista, - el sociológico y el jurídico.

Como sociológico, se supone la existencia de un núcleo social coherente, con vida propia, con una vigorosa personalidad que sobresalga en el medio social con caracteres propios; supone la existencia de una verdadera comunidad natural, independiente - de los miembros que la forman; y en su aspecto jurídico, supone - condiciones suficientes de capacidad en esa comunidad natural, capacidad consistente en que el ente autónomo pueda darse a sí misma las normas que rijan su actividad, así como determinar y garantizar la fuerza obligatoria de las mismas en su aplicación práctica en una palabra, que esté capacitado para gobernarse a sí mismo.

La característica esencial del organismo autónomo es el de poseer facultades legislativas desde el punto de vista material

dentro del campo de su propia competencia.

Nunca como hasta ahora el municipio ha recibido un impulso definitivo para su auténtica transformación en la vida nacional como consecuencia de las reformas y adiciones al artículo 115 Constitucional, dividiendo dicho precepto en diez fracciones de las cuales siete corresponden específicamente a las estructuras municipales, siendo este un acto de justicia que por primera vez en la historia de México, otorgaba al municipio las bases fundamentales para alcanzar su plena autonomía y libertad.

Al haberse aprobado las reformas al artículo 115 Constitucional, que expresan en forma sintética los principios legales, hoy vigentes, que refuerzan la autonomía municipal y que son a saber:

" a) Se refrenda la elección directa de los ayuntamientos.

b) Se establece que sólo las Legislaturas Locales pueden suspender ayuntamientos o declarar que han desaparecido o suspender o revocar el mandato de sus miembros.

c) Se establece el requisito de que la Ley Local (no se precisa cual) prevenga las causas graves que pueden motivar las sanciones.

d) Se obliga a que se otorgue a los efectuados oportunidades suficientes para rendir pruebas y hacer alegatos ".

(48)

Los anteriores principios son catalogados de seguridad jurídico-política y que son reforzados por otros postulados que -

también se contienen en la reforma y que son:

- 1) Se faculta expresamente a los ayuntamientos a expedir reglamentos y demás disposiciones administrativas.
- 2) Se enuncia un catálogo de servicios públicos de competencia exclusiva de los municipios.
- 3) Se establece un capítulo de impuestos y demás ingresos de la competencia exclusiva de los ayuntamientos y se establece que sólo al ayuntamiento le corresponde determinar el destino de su gasto público ". (49)

En términos generales, la reforma municipal en sus aspectos de reforzamiento de la autonomía municipal, cubre con creces las demandas que se expresan durante los últimos años pero, en última instancia, la consolidación de la autonomía política recae tanto en los ejecutivos locales como en los ayuntamientos, que cada vez deberán asumir con más responsabilidad sus atribuciones constitucionales.

Por otra parte no podrá haber cabal libertad en los municipios mientras estos no cuenten con autosuficiencia económica, por lo que es indispensable que tengan la libre administración de su hacienda y, como consecuencia lógica, de sus presupuestos de egresos. El proceso de desarrollo debe asentarse en el municipio no solamente en la transmisión de recursos financieros, sino mediante los elementos necesarios para hacer de él un órgano activo que participe en la planeación, programación, ejecución y evaluación de los programas de desarrollo.

La autonomía municipal depende no tanto de la expresión formal de ella por parte de la Constitución, sino de la reserva -

que hacen a los municipios de campos de actuación exclusiva.

Es preciso desechar, por lo tanto, la concepción de gobierno subordinado, para que las formas de coordinación que se establezcan con carácter institucional, no atenten contra la integridad política, administrativa, económica y social del municipio. Los gobiernos estatales deberán asumir nuevas posturas frente a los ayuntamientos toda vez que éstos ya no deben, ni pueden seguir siendo simples extensiones de la acción ejecutiva estatal.

En gran medida éste es un factor determinante para hacer realidad útil las tesis sobre la descentralización de la vida nacional y hacer efectivas, además las disposiciones señaladas por el Constituyente de 1917, que consagró por primera vez en la historia del país la autonomía o libertad municipal y que han sido vigorizadas por el actual gobierno.

Hay que hacer la aclaración que aunque se estableció en el artículo 115 Constitucional de 1917 al municipio libre como la base de la organización política y de la división territorial de las entidades federativas que integran el Estado Federal Mexicano, resulta evidente que no se logró un municipio auténticamente libre, en tanto, que no se establecieron las bases para un municipio económicamente fuerte, es decir que los defectos del sistema en cuanto a la delimitación de sus atribuciones y de los medios para su sostenimiento, condujeron a un municipio dependiente y débil ante la federación y ante los gobiernos de las entidades federativas.

Sin embargo, la convicción nacional de que el municipio libre ha sido y sigue siendo una institución indispensable para -

nuestra vida política, permitió que se desarrollara una preocupación para introducir en las estructuras jurídicas, cambios revitalizadores y fortificadores de la institución municipal. De esta manera, salvaguardando los principios relativos a la legitimidad y el ejercicio del poder político en el ámbito municipal, se han incorporado de nuevas disposiciones tendientes a fortalecer su economía, las cuales permiten hacer más reales y efectivos aquellos principios de carácter esencialmente político.

Es indudable que el fortalecimiento de la hacienda pública municipal materializa el desarrollo integral y aumenta la capacidad ejecutiva de la administración y esta mejoría económica y administrativa es parte sustancial del proceso de democratización y de la política de descentralización de la vida nacional; logrando con la reforma al artículo 115 Constitucional la posibilidad de un efectivo proceso de descentralización.

Antes, en lugar de corregirse el problema, las políticas de desconcentración habían venido fortaleciendo el centralismo, porque:

" - No obligaba la consulta a los municipios en la determinación de la inversión pública federal.

- No obligaba tampoco el traspaso de facultades ejecutivas y administrativas de la federación a los estados y menos aún a los municipios.

- Las propuestas de inversión, ciertamente resultantes de la aplicación de las técnicas de planeación, no tomaban en cuenta a las autoridades municipales donde se ejecutaban los proyectos.

- La jerarquización de las propuestas de inversión se realizaba entre los delegados de las Secretarías de Estado y cuando mucho oyendo a los gobernadores, en la mayoría de las veces, como mero protocolo.

- En la inversión aplicada a una localidad o municipio en todos los casos prevalecía la intermediación financiera y administrativa de los gobiernos estatales.

- La tendencia que resultaba es que todo se determinaba desde el centro y que el gobierno federal imponía en mucho su voluntad a los gobiernos estatales y municipales ". (50)

Con la reforma indudablemente que se vigoriza la capacidad política de los municipios para la toma de decisiones.

La reforma específica la participación directa del municipio en diversos aspectos de la vida comunal, y así, responsabiliza a las autoridades municipales, y se fortalece su poder político con una verdadera facultad de controlar diversos aspectos que conforman el ámbito de su competencia.

Hoy, el municipio tiene potestad para desarrollar e implementar procesos administrativos buscar nuevas formas de cooperación y participación de vecinos, de otros municipios e incluso del gobierno de su estado, para reglamentar la vida comunitaria, mejorar los servicios públicos, participar en el control de la urbanización y la creación de reservas territoriales, controlar el uso del suelo, intervenir en la geografía humana y económica de acuerdo al modelo que adopte respecto a la localización industrial y de las actividades económicas en general.

La reforma da nueva fuerza política y económica al municipio que va a permitir en éste proceso de cambio, que se descentralicen las decisiones, que se transfiera al municipio la facultad política que debe tener frente a los habitantes de sus comunidades.

La reforma ofrece participación democrática a nivel local y como parte del esquema federalista, exige distribución de facultades administrativas, ejecutivas y fiscales, y esto es más que una verdadera descentralización.

En síntesis la reforma al artículo 115 Constitucional es parte esencial de la política del fortalecimiento del federalismo; del arraigamiento del proceso democrático, mejorando la capacidad administrativa y el poder político, junto con la mejora económica.

De lo anteriormente manifestado, se desprende que el municipio es una comunidad básica, republicana y democrática; que es una comunidad autónoma e independiente; que es una unidad política; que representa casi un tercer nivel de gobierno junto al nivel de gobierno federal y del estatal.

El municipio actual mexicano, en cuanto comunidad básica debe cumplir fines totales, y en consecuencia la mayor o menor autonomía, que se le reconozca, no debe medirse en función de la posición que guarde respecto del Estado y el Gobierno Federal, sino en función de que efectivamente pueda cumplir y satisfacer esas necesidades fundamentales o fines totales.

Ugarte, manifiesta que " se podrán satisfacer dichos fines, sin perjudicar su relación de dependencia con la autoridad es-

tatal o federal; podría pensarse en el extremo de un municipio atado al Gobierno Federal, porque todo lo recibe de éste y gracias a éste, aquel cumple sus funciones estatales. Otro extremo, sería el imaginar a un municipio con gran autonomía, pero carente de recursos e imposibilitado para cumplir sus fines totales, éste sería un municipio teórico, pues estaría desprovisto de lo indispensable para sobrevivir y tendría que asociarse a otra comunidad ". (51)

En conclusión, el municipio debe tener siempre expedita la libre voluntad de autogobernarse, en base a ciertas normas constitucionales, ya que si se les niega esa libre voluntad de autogobernarse de manera total, ya no habría sociedad civil de fines completos sino que tendríamos delegaciones como sucede en el Distrito Federal; debe gozar de recursos suficientes para hacer frente a esas necesidades básicas, de otra manera estaremos ante una ficción de sociedad perfecta, si de hecho, carece de esos recursos, porque física o materialmente no los tiene, debería dotársele de tales recursos.

Por otra parte se incorporó con la reforma al artículo en cita, la frase de que el municipio libre es la base de la organización política y administrativa y de la división territorial de los Estados.

Ugarte Cortés, manifiesta que el Doctor Carpizo, mira en ésta formulación la consagración de dos principios: el primero que se refiere a la autonomía política de los municipios y el segundo, relativo al principio de descentralización ". (52)

(51) Ugarte Cortés, Juan. La Reforma Municipal. Editorial Porrúa Primera Edición. México. 1985. Pág. 149

(52) Ibidem. Pág. 150

Teresita Rendón nos expone que para el estudio de -
sustantividad o naturaleza jurídica del municipio ha generado
multitud de formulaciones teóricas que llevan a considerar -
al municipio como organismo descentralizado por región, órgano
que ejerce poderes concesionados, ente autárquico territorial, -
órgano libre, o ente autónomo; por esta profusión de doctrinas,
en esencia, se concreta a un sólo planteamiento: ¿ El Municipio
es autónomo o no lo es?" (53)

" Existen varias teorías, entre otras :

- La teoría clásica, aceptada tradicionalmente
en México, es la formulada por el maestro Gabino Praga y que con-
sidera al municipio como un órgano descentralizado por región, y
que consiste en el establecimiento de una organización administra
tiva destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden
a la población radicada en una determinada circunscripción territo
rial ". (54)

- La teoría que señala que el municipio es un
órgano que ejerce poderes concesionados, es considerada equívoca,
toda vez que el municipio no es solamente un órgano prestador de
servicios, sino que además de hacerlo, realiza funciones públicas ".
(55)

- La teoría que concibe al municipio como un -
ente autárquico territorial. (56)

Considerando a la autarquía como la facultad de adminis
trar lo propio, constituyendo el sistema más avanzado de descentra

(53) Rendón Huerta Barrera, Teresita. Derecho Municipal. Editorial
Porrúa. Primera Edición. México. 1985. Pág. 124

(54) Ibidem. Pág. 124

(55) Ibidem. Pág. 125

(56) Ibidem. Pág. 126

lización interna y a la autonomía como un concepto que se aplica en el campo político e importa la facultad de darse leyes asimismo, se concluye que en el derecho municipal, autarquía implica -- autosuficiencia e independencia sólo y exclusivamente en lo administrativo y vinculación de orden político y legislativo a un poder superior.

Teresita Rendón nos esquematiza las diferencias entre - autonomía y autarquía.

AUTONOMIA O
(Autonomía Pura)

AUTARQUIA O
(Autonomía Funcional)

- | | |
|---|--|
| 1.- Es política y de aplicarse <u>in</u> <u>tegralmente</u> determinará un <u>régimen</u> " cuasi federal de fraccionamientos minúsculos ". | 1.- Es estrictamente <u>administrativa</u> . |
| 2.- El municipio desarrolla una <u>actividad</u> normativa. | 2.- El Municipio cumple una <u>función gestora</u> . |
| 3.- Dicta el ente municipal sus <u>propias</u> leyes. | 3.- Se limita a aplicar las <u>normas</u> generales emanadas del Poder Legislativo Local. |
| 4.- Ejercita el Municipio sus <u>propias</u> atribuciones. | 4.- El Municipio ejerce <u>funciones delegadas</u> . |
| 5.- Predomina la <u>independencia</u> sobre la subordinación. | 5.- Predomina la <u>subordinación</u> a los poderes superiores. |
| 6.- Es un principio teórico con <u>aplicaciones</u> ocasionales atenuadas. | 6.- Con diversidad de matices - constituye la <u>fórmula normal</u> del municipio moderno ". |

(57)

Desde el punto de vista del Derecho Público, autonomía es la capacidad de crear preceptos obligatorios de derecho objeti-

vo. Estos preceptos jurídicos son conocidos generalmente con el nombre de estatutos o reglamentos.

" Se establecen tres categorías de autonomía: 1) Pura, 2) Funcional y 3) Técnica; generalmente al municipio se le encuadra dentro de las dos primeras, ya que la llamada autonomía pura es la base de la teoría clásica del municipalismo y la funcional es el principio sobre el cual se sustenta la realidad autárquica del municipio ". (58)

Conforme a nuestro orden constitucional, el municipio es autónomo, en virtud de que reúne las siguientes características:

- Personalidad jurídica propia
- Patrimonio propio
- No hay vínculo de subordinación jerárquica entre el gobierno del estado y el ayuntamiento.
- Administra libremente su hacienda
- Tiene facultades materialmente legislativas, ejecutivas y judiciales
- El ayuntamiento es electo popularmente.

Dada la estructura del Estado Mexicano, el municipio es libre en cuanto a su régimen interno pero en relación a su ámbito externo es subordinado a la legislación local y nacional.

Se reconoce que la autonomía municipal en el orden nacional se ha pretendido dar y más aún con las reformas del artículo -- 115 Constitucional, y que es una tarea difícil de alcanzar pero no

imposible, ya que aún cuando de derecho debe serlo se ha manejado como mera pieza en el juego político.

Teresita Rendón concluye sobre la sustantividad jurídica del Municipio que:

- a) No es un organismo descentralizado por región.
- b) No es un órgano que ejerza poderes concesionados.
- c) De facto es un ente autárquico territorial.
- d) De jure es y debe ser autónomo.
- e) Constitucionalmente es "libre" (59)

6.- SOBERANIA MUNICIPAL.

El diccionario de la Real Academia, define a la soberanía como " Autoridad suprema del poder público" y ella sustenta - el derecho de una nación, así como las relaciones entre sus poderes internos. Sin soberanía no hay libertad e independencia, características fundamentales de la estructura nacional.

Palmer, define a la soberanía como " Autoridad suprema del poder público.- Conjunto de poderes ejercitados por el Estado sobre los propios ciudadanos y excepcionalmente sobre los extranjeros. Conjunto de los poderes ejercidos por el Estado sobre su propio territorio ". (60)

Es importante analizar la naturaleza del poder municipal, en el sentido de que si es un poder originario o es un poder

(59) Ibidem. Pág. 136

(60) Palmer de Miguel, Juan. Op. cit. Pág. 1259.

derivado del poder del Estado y para el caso existen diversas tesis, entre las más importantes tenemos:

a) Tesis sobre el poder derivado del municipio.

Como consecuencia de reconocer que el municipio es un elemento integrante del Estado y de que es inclusive creación del Estado, quien se sirve de dicho municipio para dividir sus circunscripciones políticas y territoriales del país, se afirma que el poder municipal es un poder derivado del poder estatal.

Héctor Vázquez nos manifiesta en su obra, que el propio Sainz de Bujanda, autor de Derecho Financiero de la doctrina Española, al hablar del poder soberano financiero, distinguen dos clases: un poder originario, otorgado al Estado y es ejercido por el órgano supremo (el poder legislativo en materia tributaria) y un poder soberano derivado, el cual se ejerce entre otros, por los municipios, a quienes en efecto se les reconoce algunas facultades de establecer ciertas atribuciones ". (61)

Sigue señalando Héctor Vázquez, el razonamiento de estos autores es muy sencillo: dicen que el poder soberano originario en materia tributaria o la facultad originaria para establecer tributos corresponde sólo al Estado. Ahora bien, como de hecho los municipios tienen la facultad de establecer ciertos impuestos, se concluye, que de alguna manera, gozan de ese poder soberano en materia tributaria. Y se preguntan de qué manera ? y se contestan que de manera derivada. Así es como se habla, por una parte de un poder soberano tributario originario y, por otra parte, de un poder soberano tributario derivado: el primero corresponde al Estado

por origen, mientras que el segundo corresponde al municipio por derivación ". (62)

En México, como sabemos ya por el texto del artículo 115 Constitucional, consagra la mencionada facultad de establecer - - ciertos impuestos a favor de los municipios, aunque todavía es no toria la acaparación de este poder para establecer impuestos por parte del gobierno federal sobre la riqueza municipal, ya se trate de ramas de ésta riqueza que se reservan en bloque, imponiendo la prohibición para que no sean gravadas por los Estados y Municipios; ya se trate de impuestos sobre el consumo como es el caso - del I.V.A. (Impuesto al Valor Agregado).

" La materia objeto de ese poder soberano tributario derivado de los municipios varía de uno a otro supuesto. En todo caso, ahí está el reconocimiento expreso de dicho poder, que es lo que interesa.

Ahora bien, se concluye, que ese poder derivado o sea la soberanía municipal, no sólo se dá en materia tributaria sino en virtud de que es un principio universal se dá para todas las materias. " (63)

Otros autores, de la escuela positivista sobre todo, no admiten el que a los municipios se les atribuya algún poder soberano, ya que este es un atributo, propio del Estado, el cual crea a los municipios y si los crea les asigna las facultades precisas de que están investidos, entonces hablamos de un poder por delegación.

(62) *Ibidem.* pág. 163.

(63) *Ibidem.* pág. 163.

El municipio para estos autores, no es más que un simple criterio formal de organización política y administrativa del Estado, y de este recibe todo su poder: es decir, el gobierno municipal recibe sus competencias por delegación legal o administrativa que le hacen los órganos superiores.

b) Tesis del poder originario municipal.

Como ya lo hemos afirmado, es posible que el municipio goce de ese poder soberano derivado no sólo en materia hacendaria, sino en otras varias materias. Más aún, podría gozar de un verdadero y propio poder originario, no derivado.

Por ejemplo, cuando la Constitución Mexicana en su artículo tercero encomienda la materia educativa, por igual al poder federal, al estatal y al municipal; no hace sino reconocer un principio de poder originario en materia educativa a favor de los tres poderes mencionados, lo mismo sucede en materia de contribuciones según lo ordena el artículo 31 Constitucional. Esto significa que es posible hallar un principio de reconocimiento expreso y legal de un poder originario a favor del municipio.

De manera que el poder del Estado (la soberanía), se mantendría como unidad a favor del Estado, pero podría muy bien ser ejercida por igual, o por partes determinadas por cada orden del gobierno central y el local; o del gobierno federal y estatal y municipal en las federaciones. Y habría así la posibilidad de un poder originario municipal, igual que existió un poder soberano estatal junto a un gobierno federal también soberano.

La soberanía no es otra cosa sino la autoridad que nace dentro de la propia comunidad; es un poder que emana del todo po

lítico y aparece cuando está ya organizada la sociedad, cuando -- está ya constituido el pacto social. Dicho poder no reside en alguien en particular, sino que es una emanación de autosuficiencia del todo político.

Manifiesta, Ugarte que, "el municipio en cuanto a comunidad política perfecta, tiene su propio poder originario, aquel que es inherente a la misma sociedad de que se trate ". (64)

Asimismo, declara " ¿ A este poder inherente se le puede llamar soberanía ?... La respuesta variaría, según el concepto de soberanía que se tenga, si es considerada a esa capacidad de - autosuficiencia y autoconstitución, entonces el municipio no goza de tal soberanía, porque si esta subordinado al Estado o a otras autoridades superiores. En éste supuesto cabría hablar de soberanía, que corresponde al Estado y de un poder municipal, sui generis, pero diferente a la soberanía.

El municipio es parte integrante del Estado, es una entidad dependiente del Estado, es una comunidad básica, pero parte de una comunidad política mayor, más amplia, como es la comunidad nacional ". (65)

Las relaciones del municipio con el Estado y las relaciones del municipio con los Estados y la Federación serán de coordinación y auxilio recíproco, al más alto nivel, como lo es el de la soberanía.

Una de las tesis del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, - la democratización integral de la sociedad, es de vital aplicación para lograr el fortalecimiento municipal. Su ejercicio represen-

(64) Ugarte Cortés, Juan. Op. cit. pág. 176

(65) Ibidem. Pág. 176.

ta una lucha permanente de nuestro pueblo por su economía y por lograr la integración social, política y económica y que sólo se puede dar cuando se logra una mayor participación en los diversos procesos del quehacer nacional.

Es cierto que las soberanías locales deberán sacrificar algunos bienes en beneficio de la comunidad nacional; pero también es cierto que el Gobierno Federal, que es quién administra esos bienes, el patrimonio de la nación, tiene la obligación histórica de actuar con un profundo sentido de correspondencia, con auténtica y real reciprocidad, manejándose con justicia, ya que la participación de la Federación en los Estados Federales, sin consulta, es antidemocrática; la intervención de la Federación en las soberanías locales para la explotación de los productos del subsuelo sin consultar, no a los gobiernos, sino al pueblo soberano, es un acto de rapiña.

Para que sean respetadas las soberanías locales, se ha consolidado una serie de mecanismos de coordinación, consulta y respeto entre la Federación, los Estados y los Municipios.

La soberanía debe residir en una comunidad y en tanto es una comunidad perfecta e íntegra, se dice que es perfecta cuando es una comunidad de fines totales o que tiene virtualmente la capacidad para ser autosuficiente, para solucionar por sí sola las necesidades fundamentales de la vida en común y la comunidad íntegra, significa que no depende de otra; y al contener los dos elementos conduce a la capacidad intrínseca de autogobernarse.

Ruiz Massieu, nos señala que en México existen tres niveles de gobierno, es decir que la Federación, Estados y Municipios

poseen el mismo rango constitucional. La distinción radica en las diferencias que median entre soberanía, autonomía y libertad municipal. y son:

" La soberanía.- es el atributo de la nación, consistente en la aptitud para regirse así misma sin limitación externa o interna.

La autonomía es el atributo de los estados federales, que consiste en su capacidad para autodeterminarse en todo lo concerniente a su régimen interior, con la sola limitación de lo dispuesto por la Constitución General; y

La libertad municipal que es el atributo de los municipios que se caracteriza por la autosatisfacción de los requerimientos financieros del aparato público municipal y por el uso de sus facultades constitucionales y legales sin injerencia del exterior y en la medida en que satisfaga las necesidades primordiales de la comunidad ". (66)

" El municipio por tanto, no es soberano ni está revestido de autonomía; se puede fijarse su competencia, la cual le es atribuida por un poder externo por el poder constituyente nacional, por el poder constituyente estatal o por el legislador local ". (67)

Las entidades no pueden ser literalmente soberanas, porque existe un poder soberano que les da vigencia: el Poder Federal.

Al respecto, el maestro Burgoa detalla " se ha llegado a sostener que dentro de un régimen estatal, federal existen dos

(66) Rufz Massieu, José Francisco. Estudios de Derecho Político de Estados y Municipios. Editorial Porrúa. Primera Edición México. 1986. Pág. 62

(67) Ibidem. Pág. 62

soberanías, la de las entidades federativas y la del Estado Federal propiamente dicho. Esta tesis, que se llama de la co-soberanía y que fue expuesta por Calhoun y Seidel, afirma que los Estados, al unirse en una federación crean una entidad distinta de ellos con personalidad jurídico - política propia, dotada de órganos de gobierno, cediendo parte de su soberanía en aquellas materias sobre las cuales haya renunciado a ejercerlas, para depositar el poder soberano cedido en un nuevo Estado ". (68)

La soberanía sigue diciendo Burgos, "es una e indivisible y se traduce en el poder que tiene el pueblo de un Estado para autodeterminarse y autolimitarse sin restricciones heterónomas de ninguna índole.

Es decir; las entidades federativas, al ceder facultades para la formación de la alianza federal, pasan a ser autónomas, - ya que ésta expresa la facultad de darse sus propias normas pero dentro de un ámbito demarcado de antemano ". (69)

De tal manera que al ser los Estados los reguladores -- de su orden interno, son las legislaturas estatales las que organizan a los municipios dotándolos de atribuciones determinadas que se fijan en las leyes orgánicas para los municipios de cada Estado.

7.- MARCO JURIDICO DEL MUNICIPIO MEXICANO.

Toda vez, que el municipio es una instancia política y administrativa del Estado Mexicano, está sujeto a la normatividad jurídica del mismo.

(68) Burgos, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa. Primera Edición. México. 1973. Pág. 964.

(69) Ibidem. Pág. 964.

El conjunto de normas que regula la actividad pública y la administración municipal, está integrado en una estructura legislativa piramidal que tiene su origen y fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; esta estructura legislativa se puede expresar de la siguiente manera:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Constitución Política del Estado.
- Leyes Federales
- Leyes Estatales
- Ley Orgánica Municipal
- Ley de Hacienda Municipal
- Ley Anual de Ingresos Municipales
- Reglamentos, oficios, circulares y otras disposiciones administrativas de observancia general.
- Bandos de Policía y Buen Gobierno Municipal (Reglamentos Municipales).

Toda disposición jurídica expedida por el Congreso de la Unión y las legislaturas locales que incida en la vida municipal, debe tener una base constitucional, tanto de la Constitución General de la República, como de la Constitución de cada estado. De la misma forma, toda disposición administrativa que apruebe y expida el ayuntamiento, debe tener una base jurídica establecida en algunas de las leyes mencionadas.

A) LEGISLACION DE NIVEL FEDERAL.

1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.-

Los artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que forman parte del fundamento jurídico que regula la vida municipal, son los siguientes:

- Los artículos del 10. al 29 contienen las garantías de las cuales gozará todo individuo dentro de los Estados Unidos Mexicanos.

- Los artículos del 30 al 38 se refieren a la nacionalidad y ciudadanía de los mexicanos, así como a los extranjeros.

- Los artículos 103 y 107 se refieren al juicio de amparo.

- Los artículos 108 al 114 se refieren a las responsabilidades de los servidores públicos.

- El artículo 123 se refiere al trabajo y la previsión social.

- El artículo 133 señala que la Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión.

Hay artículos constitucionales que en forma expresa otorgan facultades al municipio y son:

- Artículo 3o. relativo a la educación en México.

- Artículo 21, se refiere a los términos --
mediante los cuales la autoridad administrativa puede aplicar
sanciones por las infracciones a los reglamentos gubernativos
de policía.

- Artículo 31, relativo a las obligaciones --
de los mexicanos.

- Artículo 36, relativo a las obligaciones --
del ciudadano de la República.

- Artículo 117, fracción VII párrafo 1o. re-
gularización de la forma en cómo puede el municipio contraer --
obligaciones o empréstitos.

- Artículo 128, sobre las obligaciones de los
funcionarios públicos al rendir la protesta antes de tomar pose--
sión de su encargo.

- Artículo 130, relativo a que el municipio --
debe actuar como auxiliar de la Federación en materia de cultos --
religiosos.

Se debe considerar que cada una de éstas normas tienen --
que estar consignadas a nivel reglamentario en las leyes federa--
les y en las constituciones y leyes de cada estado.

Conviene destacar, sin embargo, que el artículo 115 Cong
titucional reformado y adicionado establece, que el municipio es
la base de la división territorial y de la organización política
y administrativa de los estados miembros de la Federación; asimis-
mo señala sus características básicas y le otorga facultades y --
atribuciones para los diferentes aspectos de su administración.

Se desprende que la propia constitución confiere al muni

cipio funciones específicas encaminadas a la atención de los servicios públicos, a la promoción del desarrollo y el desempeño de las tareas de la administración pública en su ámbito territorial.

Las características básicas del municipio en nuestro país de acuerdo a la Constitución son:

a) Libertad Política.- entendida ésta como la facultad que tiene la comunidad para elegir a sus autoridades o representantes en el marco de las leyes electorales, aunque es limitada en razón de que la acción electoral no está bajo control directo de la comunidad, sino que es calificada por órganos externos.

La libertad política también se puede entender como aquella posibilidad de ejercicio del poder político local, de acuerdo a las circunstancias específicas del lugar y el momento, porque las autoridades municipales no son agentes subordinados a otro poder público, sin embargo esta libertad puede ser limitada por la legislatura local, con acuerdo a las dos terceras partes de sus integrantes, por la atribución que tiene para suspender ayuntamientos, declarar que estos han desaparecido o revocar el mandato de algunos de sus miembros, por alguna causa grave que la ley prevenga.

Se puede entender que la no reelección inmediata de las autoridades municipales trata de preservar la libertad política y de mantener vigente un principio político del federalismo mexicano.

b) Libertad de administración.- los municipios cuentan con la libertad de organizarse administrativamente como

mejor les convenga para el ejercicio y acción administrativa local; por lo que el ayuntamiento, como órgano máximo dentro del municipio, puede ordenar y emitir ciertas disposiciones privativas de su autoridad; reglamenta, cuando arregla por medio de normas administrativas los diferentes ámbitos de la vida local, siempre y cuando no correspondan a otras instancias gubernamentales; delibera cuando analiza los negocios más importantes o los asuntos de interés permanente de la comunidad y, determina la mejor manera de afrontarlos; informa, cuando se refiere a cuestiones que sólo indirectamente interesan a la administración local, cuya iniciativa pertenece a otros poderes y sobre los cuales la facultad de decisión excede a la autoridad de los ayuntamientos y por último, representa o gestiona ante los poderes públicos, sobre asuntos propios de su competencia; en tal caso, procede como agente de las necesidades de los pueblos, órgano de su voluntad e intérprete de sus deseos.

c) Personalidad Jurídica.- Es la capacidad que tiene el municipio para ser sujeto de derechos y obligaciones y manejar su patrimonio conforme a la ley; en éste sentido es un poder público que puede celebrar convenios con otros entes de derechos y obligaciones; celebrar acuerdos dentro de su competencia y jurisdicción; dictar los bandos de policía y buen gobierno entre otros.

Con respecto a las atribuciones y funciones que el artículo 115 Constitucional establece y determina para el municipio son:

- En materia financiera, que como ya se dijo -

anteriormente se encuentra contemplada en la fracción IV del artículo 115 Constitucional, asimismo lo regulan los artículos 73 en su fracción XXIX que señala que "El Congreso tiene facultad para establecer impuestos o contribuciones sobre diversas actividades, así como también precisa que las entidades federativas -- participarán en el rendimiento de éstas contribuciones especiales en la proporción que la ley secundaria federal determine y, además dispone que las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios en sus ingresos por concepto del -- impuesto sobre energía eléctrica"; y el 117 en su fracción VII -- que determina la forma en que cómo el municipio puede contraer -- obligaciones o empréstitos.

- En materia educativa.- La Constitución en su artículo 3o. dispone que: " la educación que imparta el estado-federación, estados, municipios, tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano...", fracción IX " El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios...."; de ese modo, el Congreso de la Unión de acuerdo con la fracción XXV del artículo 73 Constitucional, tiene facultades para dictar leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, Los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público entre otras.

Respecto a los servicios públicos, el propio artículo 115 Constitucional en su fracción III, señala expresamente los servicios

de responsabilidad municipal.

Sobre éste aspecto, la fracción X del citado artículo, - señala que la federación y los estados podrán convenir por parte de éstos el ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo social y económico lo requiera. Los estados por su parte están facultados para celebrar esos convenios con sus municipios a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones marcadas en la fracción III del artículo 115 Constitucional.

- En materia de urbanismo.- en relación al desarrollo urbano, la contempla la fracción V del artículo 115 Constitucional que prevé la planeación y crecimiento racional de los municipios por ello los faculta, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, para: formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo municipal; intervenir en la creación y administración de sus reservas territoriales; realizar el control y vigilancia del uso del suelo en su territorio; 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 con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de nuestra Constitución, los municipios - expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas necesarias.

La fracción VI del artículo 115 en cita señala que: cuan

do 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 su manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros, con apego a la ley federal de la materia.

En ésta fracción se reitera la intervención de los municipios en la formación de zonas conurbadas. En ésta misma materia la fracción XXIX-C del artículo 73 Constitucional, hace mención de la facultad de que tiene el Congreso de la Unión para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los estados, y los municipios en el ámbito de sus respectivas competencias en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo III del artículo 27 de nuestra Constitución.

- En materia de trabajo.- el artículo 115 en su fracción IX, establece la regulación de las relaciones laborales, tanto para los trabajadores al servicio del estado como de los municipios, al señalar que : " las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base a lo dispuesto por el artículo 123 Constitucional y sus disposiciones reglamentarias. Los municipios observarán éstas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere".

Por otra parte, el artículo 123 en cita en su fracción XXV alude: " El servicio para la colocación de los trabajadores será gratuito para estos, ya se efectúe por oficinas municipales-

bolsa de trabajo, o por cualquier otra institución oficial o particular"; la fracción XXVI establece: " Todo contrato celebrado entre un mexicano y un empresario extranjero deberá ser legalizado por la autoridad municipal competente y visado por el Cónsul de la Nación a donde el trabajador tenga que ir, en el concepto de que además de las cláusulas ordinarias se especificará claramente que los gastos de repatriación quedan a cargo del empresario contratante".

- En materia de cultos.- El artículo 130 Constitucional establece que el encargado de cada templo, en unión de diez vecinos más avisará desde luego a la autoridad municipal - - quién es la persona que está a cargo del referido templo...La autoridad municipal bajo pena de destitución y multa hasta de mil pesos por cada caso, cuidará del cumplimiento de ésta disposición bajo la misma pena llevará un libro de registro de los templos y otro de los encargados. De todo permiso para abrir al público un nuevo templo, o del relativo cambio de un encargado, la autoridad municipal deberá hacerle saber a la Secretaría de Gobernación, por conducto del gobernador del Estado.

- En materia de deberes ciudadanos.- La Constitución señala como obligaciones de los ciudadanos que residan en el municipio los siguientes:

Se encuentran contemplados en los artículos 31 - en todas sus fracciones, así como en el 36 en sus cinco fracciones, entre los cuales se mencionan algunos como: la obligación de reci-

bir instrucción cívica y militar, contribuir al gasto público, para la federación, estados y municipios, inscribir sus propiedades a las oficinas de catastro de su municipalidad; inscribirse en los padrones electorales en términos de las leyes respectivas, desempeñar cargos concejiles del municipio donde reside, entre otros.

2.- Leyes Federales.-

Al hablar de la estructura legislativa piramidal que establece las normas que regulan la vida de los municipios, se mencionó que éstas también podrán tener origen en las leyes secundarias que emanen de la Constitución Federal y que son aprobadas -- por el Congreso de la Unión por ser materia de su exclusiva competencia, de acuerdo con el Pacto Federal, que se encuentra fundamentado en el artículo 124 Constitucional, que señala que lo que no esté reservado a la Federación, corresponde legislar a los estados; y conforme a éste antecedente, se señalan las principales leyes federales que tienen ingerencia con el municipio:

- Ley General de Educación
- Ley General de Salud
- Ley General de Emigración e Inmigración
- Ley General de Fomento Económico
- Ley de Planeación
- Ley Federal de la Reforma Agraria
- Ley General del Patrimonio Inmobiliario Federal
- Ley General de Comercio y Fomento Industrial
- Ley de Población
- Ley Reglamentaria del Servicio Militar Nacional

- Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 Constitucional (Juicio de Amparo)
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos
- Ley Federal de Organizaciones Públicas y Procesos Electorales
- Ley General de Ingresos de la Federación
- Ley de Coordinación Fiscal
- Ley General de Asentamientos Humanos
- Ley General de Deuda Pública
- Ley Reglamentaria del apartado A y B del artículo 123 Constitucional
- Ley General de Obras Públicas

(70)

Es necesario aclarar que las leyes federales establecen normas y procedimientos que deben ser observados, respetados y cumplidos en todo el territorio nacional.

En lo que concierne a la naturaleza, tipo de competencia y atribuciones asignadas en las leyes federales con relación a las autoridades municipales, sus normas pueden determinar:

- Su concurrencia en la atención y soluciones de asuntos y problemas como es el caso de las leyes de educación, salud, vivienda entre otras.

- Su derecho a recibir recursos y apoyos del gobierno federal.

- Sus facultades para actuar en su jurisdicción atendiendo directamente asuntos y problemas.

- Sus facultades para actuar como autoridad auxiliar de las autoridades federales.

- Sus obligaciones y responsabilidades, en -
caso de participar en la administración de recursos federales.

B) LEGISLACION A NIVEL ESTATAL.

1.- Constitución Política de los Estados.-

En términos del segundo artículo transitorio que modificó el artículo 115 Constitucional, las legislaturas de los estados debieron haber procedido a ajustar sus constituciones y leyes estatales conforme a esta reforma, dentro del período de un año contado a partir del 3 de febrero de 1983.

Por lo anterior, se puede decir que en todas las constituciones estatales se dedica un capítulo especial al municipio, en el que se recoge el espíritu del artículo 115 en cita que es el que lo enmarca jurídicamente y alude en una forma general su competencia territorial, a su actuación legal y a las facultades administrativas.

Además que también se recogen en las constituciones estatales lo referente a la hacienda pública, las participaciones federales y los servicios públicos.

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

En las constituciones estatales se señala que cada municipio será administrado por un cuerpo colegiado denominado ayuntamiento, y el que será una asamblea deliberante y el órgano máximo

del gobierno municipal, a través del cual, el pueblo, va a ejercer su voluntad política, realiza la gestión de los intereses de la comunidad, esto significa que los ayuntamientos como cuerpos colegiados tienen autoridad y competencia en los asuntos que les señalan las constituciones estatales y las leyes orgánicas municipales. Por estas razones sus facultades para ejercer la autoridad sobre su jurisdicción en forma directa van a estar limitadas por lo que establezcan éstas disposiciones jurídicas.

Asimismo, en las constituciones estatales, cuando se habla del municipio, también se consignan el número, denominación y límites de sus municipios, la categoría de sus poblados, las condiciones para la creación o supresión de un municipio, el patrimonio y la hacienda pública municipal, la integración, instalaciones, duración y elecciones de los ayuntamientos y en algunos casos, las facultades y obligaciones tanto de los ayuntamientos como de las dependencias municipales.

Otras constituciones locales, contienen capítulos referentes a las responsabilidades de los funcionarios, por delitos o faltas cometidas en el desempeño de sus funciones.

También, reconocen que los ayuntamientos tienen personalidad jurídica propia para todos los efectos legales que lo requieran y que no existe una autoridad intermedia entre ellos y los gobiernos estatales.

En función de estas consideraciones, las constituciones locales otorgan a los ayuntamientos la facultad para elaborar y publicar de acuerdo a las normas que expidan las legislaturas estatales, los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares,

lares y disposiciones administrativas de observancia general en sus circunscripciones territoriales. Es decir, otorgan a los ayuntamientos la facultad reglamentaria que significa la capacidad de instrumentar y aplicar las leyes estatales en el ámbito territorial de su municipio, a través de reglamentos y disposiciones administrativas de carácter general.

2.- Leyes Estatales.-

Al igual que la Constitución General, las Constituciones particulares de los Estados tienen leyes secundarias particulares que reglamentan su articulado y tienen vigencia exclusiva dentro del territorio de la entidad respectiva.

Las principales leyes estatales que forman parte del marco jurídico del municipio son las siguientes:

- Ley Orgánica de la Administración Pública E-- Estatal.
- Ley Orgánica del Poder Legislativo Estatal.
- Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado.
- Ley Orgánica Municipal.
- Ley de Responsabilidades de los Servidores - Públicos del Estado y Municipio.
- Ley del Trabajo y Seguridad Social de los Trabajadores al Servicio del Estado y Municipio.
- Ley Estatal de Organizaciones Política y Procesos Electorales.
- Ley de Hacienda del Estado y Municipios.
- Ley de Ingresos del Estado.
- Ley de Ingresos Municipal.
- Ley de Catastro del Estado y Municipios.
- Ley Estatal de Planeación.

- Ley de Desarrollo Urbano Estatal
- Ley Estatal de Vivienda
- Ley Estatal de Obras Públicas
- Ley Estatal de Fraccionamiento y Obras privadas.
- Ley Estatal de Obras por Cooperación.
- Ley Estatal de Seguridad Pública.
- Ley Estatal de Tránsito y Seguridad Vial.
- Ley Estatal de Educación.
- Ley Estatal de Salud.
- Ley Estatal de Comercio.

(71)

Ahora bien, es necesario mencionar que las leyes antes mencionadas, tienen una gran relación con la administración pública municipal y con sus habitantes.

Ley Orgánica Municipal.-

Las leyes orgánicas municipales son también llamados códigos municipales, están basadas en las Constituciones locales y son expedidos por los Congresos Estatales.

Estas normas jurídicas contienen las disposiciones que regulan la vida municipal y se refieren principalmente a la integración, organización y funcionamiento de los municipios.

Manifiesta Gustavo Cabañas, "que del análisis de las 31 leyes orgánicas municipales se desprende la idea del municipio como una institución de carácter político y administrativo, constituida por una comunidad de personas en un territorio delimitado que tiene las facultades, atribuciones y limitaciones que esta--

blecen la Constitución Federal, las particulares de los estados y que funcionan sobre las bases de las propias leyes orgánicas municipales considerando los siguientes elementos:

a) Organización territorial.- que de conformidad con las leyes orgánicas municipales, la mayoría de los municipios se organizan territorialmente en forma interna, para tal efecto se dividen en cabeceras, delegaciones, subdelegaciones, agencias, comisarias, tenencias, juntas auxiliares, secciones o manzanas. En cada caso, la extensión y límite son determinados por el ayuntamiento.

b) Categorías y denominaciones políticas.- A su vez los centros de población localizados dentro de un territorio municipal, tiene las categorías políticas de ciudad, villa, pueblo, congregación y ranchería, dependiendo de su grado de importancia, del número de habitantes que tengan y de los servicios públicos que se presten.

c) Habitantes o vecinos.- Al mismo tiempo la población municipal se divide en habitantes y vecinos, los primeros son las personas que residen habitual o transitoriamente en el municipio y son vecinos los habitantes que tienen, cuando menos, seis meses de residencia fija en el territorio municipal.

d) Creación de municipios.- Las leyes orgánicas establecen que para crear un municipio es necesario contar con un determinado número de habitantes, con los recursos económicos suficientes para cubrir las erogaciones que demande la administración municipal, para instalar oficinas municipales, mercados, rastros, etc. y que estos servicios estén funcionando, para ello, se tiene-

que hacer una solicitud por escrito ante la legislatura local, - demostrando que las poblaciones que vayan a pertenecer al nuevo municipio estan conformes y que se tiene la opinión favorable de los ayuntamientos de los municipios afectados.

e) Funcionamiento, facultades y obligaciones de los ayuntamientos.

f) Facultades y obligaciones de los presidentes municipales, síndicos y regidores.

g) Integración de comisiones y ramos de la administración municipal, cuya vigilancia estará a cargo de los integrantes del ayuntamiento.

h) Autoridades auxiliares municipales.

i) Responsabilidades de las autoridades municipales.

j) Estructura administrativa.

k) Expedición de reglamentos y bandos específicos.

l) Sanciones y medidas de seguridad y recursos administrativos.

m) Condiciones y facultades para celebrar convenios de coordinación con otros municipios, con el Estado y la "Federación". (72)

En resumen, la importante función de las leyes orgánicas municipales es la de establecer las bases para la integración, organización y funcionamiento del ayuntamiento y de los principales

órganos políticos y administrativos del municipio; destacando dentro de estos la Secretaría del Ayuntamiento y la Tesorería Municipal, la primera como órgano de apoyo administrativo y la segunda como responsable del manejo de la hacienda pública municipal.

Leyes Fiscales del Municipio.

Dentro del marco jurídico del municipio ocupan un lugar muy importante los códigos fiscales municipales, las leyes de hacienda municipal, las leyes anuales de ingresos propias de cada municipio y las demás leyes y disposiciones de carácter hacendario aplicables en el municipio, ya que en éste conjunto de disposiciones legales se encuentra señalada la integración de la estructura fiscal propia del ámbito de gobierno municipal.

Los códigos fiscales municipales o leyes de hacienda municipal son el conjunto de disposiciones de carácter jurídico que van a determinar cuales son las fuentes y conceptos tributarios que les corresponden. Estas leyes son expedidas por los congresos estatales y son de aplicación general para todos los municipios de un estado.

Las leyes anuales de ingresos del municipio, son un factor muy importante para la vida fiscal y financiera de los municipios, ya que van a establecer las cantidades de las cuotas y tarifas que se deberán cobrar por concepto de los diferentes impuestos, derechos, productos y aprovechamientos establecidos a favor del municipio. Estas leyes son elaboradas por los ayuntamientos y aprobadas por las legislaturas estatales, con vigencia de un año.

C) REGLAMENTACION MUNICIPAL.

En el marco de las reformas al artículo 115 Constitucional cobra gran trascendencia la fracción II, en donde se afirma la personalidad jurídica de los municipios. Esta disposición faculta a los ayuntamientos para expedir sus bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general en su territorio, considerando para ello las bases normativas que al respecto establezcan las legislaturas de los estados.

1.- Bando de Policía y Buen Gobierno o Bando Municipal.-

Es el conjunto de disposiciones de carácter reglamentario y administrativo que regulan la organización política y administrativa de los municipios, las obligaciones de los habitantes y vecinos, así como las competencias de la autoridad municipal para mantener la seguridad pública en su jurisdicción. Este ordenamiento contendrá las disposiciones de carácter general que deberán observar los habitantes del municipio. Su vigencia será de tres años, período que durará en funciones el ayuntamiento que lo expida.

Los bandos de policía y buen gobierno contienen:

- Respecto a la organización e integración política municipal, hacen una definición más precisa en cuanto a la división política del territorio municipal a partir de lo dispuesto por las constituciones locales, las leyes de división territorial y las leyes orgánicas municipales, propias de cada estado. Asimismo se aplicarán los estatutos para las categorías polí-

ticas en cada caso.

- En relación a los habitantes y vecinos, se establecen sus obligaciones, inscribirse en los padrones electorales conforme a las leyes respectivas, prestar servicios personales en los casos de peligro inminente para una colectividad, auxiliar a las autoridades y representaciones para el orden público, entre otros; asimismo se establecen sus derechos como el votar y ser votadas para los puestos públicos municipales de -- elección popular cuando cumplan los requisitos de las leyes de -- la materia, desempeñar si hay preferencia, los cargos, empleos, comisiones, o para que se les otorguen concesiones y contratos.

- Se señalan los requisitos para poder ser -- autoridades municipales, sus funciones en el cargo y responsabilidades.

- Se señalan quienes pueden ser funcionarios, sus obligaciones y responsabilidades.

- Indican quienes son los auxiliares de las -- autoridades municipales, facultades , obligaciones y responsabilidades.

- Respecto a los servicios públicos, los bandos de policía señalan cuáles son de competencia municipal, las formas de prestación, derechos y obligaciones de los usuarios en el pago, uso y conservación de cada uno de los servicios que preste el municipio.

- En relación a la seguridad pública y tránsito municipal, determinan la existencia de un cuerpo de policía -- preventiva y de un órgano encargado de la vialidad y tránsito; de

finiéndose al cuerpo de policía como una corporación destinada a vigilar el orden público, o a defender los intereses sociales y a prevenir delitos, utilizando las medidas necesarias pero siempre respetando las garantías individuales, el responsable de la policía es el presidente municipal.

- En lo que respecta a las actividades de los particulares, en los bandos de policía y buen gobierno se contiene una serie de disposiciones para establecer la forma en que deben ser llevados a cabo, ya sea el ejercicio del comercio, industria, presentación de espectáculos, diversiones públicas y oficios; señalándose los horarios en los que se deberán llevar a cabo sus actividades y los requisitos que tienen que cubrirse siempre y cuando no afecten el interés general de la comunidad municipal.

El bando de policía y buen gobierno es un instrumento para el gobierno municipal ya que representa un elemento político y normativo para conducir las relaciones entre las autoridades municipales y la ciudadanía. Por esta razón los bandos municipales, deben tener la suficiente difusión, de tal forma que sean del conocimiento del mayor número de vecinos y habitantes de la comunidad municipal.

2.- Reglamentos Municipales.-

Dentro del ámbito de la facultad de los ayuntamientos es importante tomar en cuenta que las autoridades municipales son las responsables de emitir las normas que van a regular tanto la propia organización administrativa municipal, como el funcionamiento

to de los servicios públicos que preste el ayuntamiento, así como las condiciones administrativas, fiscales y de seguridad bajo las cuales los particulares realizan sus actividades productivas, de servicios, recreación y cultura.

En función de estas consideraciones los ayuntamientos - pueden expedir los reglamentos de carácter municipal que sean necesarios dependiendo el tipo de municipio y del grado de complejidad que presenten las actividades propias de la administración municipal y las de los particulares, ya sea en forma individual o colectiva.

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

Gustavo Cabañas, nos manifiesta que los reglamentos pueden ser de cuatro tipos:

1.- el que establece y regula la organización y funcionamiento interior del ayuntamiento.

2.- Los que regulan la estructura y funcionamiento de la administración pública municipal.

3.- Los que establecen y regulan las actividades de los particulares que afecten el desarrollo cotidiano de la vida comunitaria.

4.- Los que regulan la organización y funcionamiento de los servicios públicos ". (72)

Algunos reglamentos que cubren las principales áreas de la actividad y de la vida municipal son:

- Reglamento Interior del Ayuntamiento, regula la composición y estructura del mismo, define las funciones y obligaciones de cada uno de sus miembros, establece los límites de facultades, atribuciones y obligaciones del presidente municipal, síndicos y regidores; regula la organización y celebración de las sesiones de cabildo.

- Reglamento Interno de Administración, tiene por objeto normar las funciones de los órganos administrativos del ayuntamiento.

- Reglamento Interior del Trabajo, se ocupa de normar las relaciones laborales entre el municipio como patrón y sus empleados como trabajadores asalariados.

- Reglamentos de Obras Públicas.
- Reglamentos de Policía y Buen Gobierno.
- Reglamento de Tránsito.
- Reglamento de Limpieza y Salud Pública.
- Reglamento de Mercados y Comercio en la vía pública.
- Reglamento de Estacionamientos.
- Reglamento para los Cementerios o Panteones.
- Reglamento de Cierre Comercial
- Reglamento de Expendios de bebidas alcohólicas.
- Reglamento de los establecimientos que expiden alimentos preparados.
- Reglamento de rastros y expendios de carne.
- Reglamento de peluquerías y salones de belleza.
- Reglamento de Fotógrafos y otros trabajadores no asalariados.
- Reglamento de tintorerías y planchadurías.
- Reglamento de Anuncios.
- Reglamento de espectáculos y diversiones públicas, entre otros.

La elaboración de los reglamentos son mediante la iniciativa del presidente municipal quién a su vez designa al órgano de la administración municipal responsable del aspecto que se va a regular.

Su aprobación deberá hacerla el ayuntamiento en sesión de cabildo, en donde se analizará y discutirá el contenido.

Su aplicación consiste en respetar y hacer que sean respetadas las normas en él establecidas; su vigencia será de tres años.

En conclusión, la importancia de los reglamentos para la vida municipal es singular, de ahí que sea necesario regular el funcionamiento de los ayuntamientos, sus servicios, y las actividades de los particulares, ya que bajo estas disposiciones reglamentarias, se debe desarrollar la vida local en nuestro país para hacer del municipio una verdadera instancia del Estado Mexicano y no un simple órgano de descentralización administrativa.

Haciendo un análisis final del conjunto de disposiciones jurídicas que configuran el marco legal del municipio mexicano, podemos identificar los siguientes tres niveles de normatividad.

a) Nivel Constitucional que establece el marco jurídico y conceptual básico de la vida municipal, y que está formado por las disposiciones contenidas en la Constitución General de la República y en las que señalan los textos de las Constituciones Locales.

b) El nivel orgánico que establece cuales son las bases de integración, instalación, organización y funcionamiento de los órganos de gobierno y de la administración de los municipios.

pios de cada estado. Este nivel está formado por las leyes orgánicas municipales, las leyes de hacienda municipal, las leyes de ingresos municipales y otras disposiciones legales que tengan relación con el ámbito de competencia propio de los municipios.

c) El nivel reglamentario es el que señala las bases de organización de la administración pública y de la vida comunitaria del municipio; y está formado por el bando de policía y buen gobierno y el conjunto de reglamentos municipales que expidan los ayuntamientos, por tanto, éste nivel es de exclusiva competencia y responsabilidad de los gobiernos municipales.

8.- ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL.

Si entendemos como parte de la administración pública, el conjunto de normas y acciones que determinan la relación entre gobernantes y gobernados que tienen como propósito conciliar el interés privado con el interés público, tenemos que reconocer que la administración pública municipal es la instancia administrativa que reúne y aplica esos elementos, ya que es en el ámbito municipal donde tiene lugar la relación más próxima y directa entre Estado y sociedad, de tal forma que la administración municipal es un momento de la acción del Estado en la sociedad y la sociedad presente en el Estado.

Considerados como un momento y un espacio de la organización política de la sociedad y de la actividad del Estado, al municipio y su administración les corresponde atender todo lo con--

cerniente a la vida local y de ninguna manera a intereses generales y nacionales. De acuerdo con este principio, la administración municipal aparece entonces como una instancia subordinada a los principios políticos fundamentales de la Nación.

Partiendo de estas consideraciones, podemos afirmar que la administración pública empieza en la municipalidad, pues ella se encarga de la reunión de las condiciones necesarias para la seguridad y la comodidad de la vida, bienestar moral y material de los individuos; es, la instancia más elemental de la vida pública del individuo y la sociedad.

" Conviene advertir que las atribuciones y funciones del ayuntamiento se pueden determinar en dos ámbitos: primero, en la administración de los recursos de la municipalidad, bajo la consideración de que el ayuntamiento es una persona moral capaz de adquirir, poseer, enajenar y celebrar actos civiles, y, segundo la gestión propiamente dicha de los intereses comunes de la localidad. Lo que tenga que ver con la administración lo enmarcamos dentro de las funciones adjetivas y, las de gestión, como funciones sustantivas. Corresponden a las funciones sustantivas las relativas a servicios públicos, desarrollo económico y social, desarrollo urbano, el trabajo comunitario y sus relaciones con las autoridades estatales y federales ". (73)

" A su vez, corresponden a las funciones adjetivas las de: planeación, hacienda, administración de personal y relaciones laborales, colaboración municipal y administración de recursos materiales ". (74)

(73) Martínez Cabañas, Gustavo. Op. cit. Pág. 198.

(74) *Ibidem*. Pág. 198.

Por otra parte, cabe mencionar que la concepción moderna que se tiene del Estado en la República Mexicana, y otros países con características similares, es la de atribuirse funciones en los aspectos fundamentales para lograr el desarrollo integral de la sociedad. De ahí que el Estado Mexicano tenga como máximas prioridades las funciones de: planear, promover y orientar sus acciones e inversiones hacia un equilibrado y sano desarrollo socioeconómico.

El cumplimiento de esas funciones se garantiza a través de los órganos de gobierno y muy especialmente por la acción del Poder Ejecutivo, en sus niveles federal, estatal y municipal al que corresponde administrar los recursos y las acciones para lograr los objetivos de la sociedad que gobierna.

En general, se puede definir que la administración pública en cuanto a su enfoque práctico, es la actividad que realizan los órganos del gobierno para alcanzar los fines del Estado, con base en los ordenamientos legales que les otorgan atribuciones y competencia específica.

Generalmente, se ha considerado que la parte visible de la administración municipal es la atención de las necesidades colectivas, es decir, la función de los ayuntamientos encaminada a prestar servicios públicos a sus comunidades. "Esta importante tarea se origina en la fase del desarrollo del Estado conocida como "Estado benefactor" o Estado de servicio". A partir de esto, varios tratadistas del derecho administrativo formularon la teoría del servicio público, en la que se considera al Estado con respecto a sus fines y funciones como un prestador de servicios pú-

blicos y responsables de la seguridad y bienestar de la población ". (75)

La administración del personal es el medio de obtener el mejor aprovechamiento de los recursos humanos que laboran en las organizaciones; por lo tanto, su objetivo es optimizar el aprovechamiento de los recursos humanos dentro de las limitaciones y posibilidades que ofrezcan la disponibilidad y utilización de los medios materiales, financieros y tecnológicos, así como asegurar la satisfacción de los objetivos institucionales y los intereses y aspiraciones legítimas de los trabajadores. Su función consiste en obtener personal en condiciones óptimas de actitud y aptitud, ubicarlo, desarrollarlo, retribuirlo, motivarlo, y mantenerlo permanentemente en las mejores condiciones para el servicio.

En los municipios urbanos y en algunos semiurbanos, el órgano encargado de las políticas del personal es la oficialía mayor o en su caso, la dirección de administración. En los municipios rurales, en la práctica, la función es asumida por el secretario del ayuntamiento y en materia de sueldos y salarios --- por el tesorero municipal.

Tomando como base un municipio medio, los puestos en la administración municipal son: secretario del ayuntamiento, tesorero municipal, director, oficial mayor, jefe de departamento, jefe de oficina, secretario de la presidencia, administrador, -- contador, contador auxiliar, oficiales administrativos, inspectores, recaudadores técnicos, auditores, personal de mantenimien

to técnico, secretarias, mecanógrafas, recepcionistas, archivistas, bibliotecarios, educadores, dibujantes, intendentes, vigilantes, obreros, etc.

La adquisición de los recursos materiales y su adecuada utilización, son un factor fundamental para la buena marcha de la organización municipal; a pesar de que esta función cobra mayor importancia sólo en los municipios urbanos y semiurbanos, es menester que las adquisiciones se hagan con la máxima oportunidad. Por ello, es recomendable que las administraciones municipales -- elaboren un programa anual de adquisiciones de bienes y servicios conforme a las disposiciones presupuestales. Estos programas permiten una mayor utilización racional de los recursos disponibles, a la vez, facilitan la operación y acción de las oficinas municipales.

Un adecuado programa anual de adquisiciones permite la consolidación de las compras globales y, al mismo tiempo, obtener ahorro para los municipios. Asimismo se garantiza el suministro oportuno de los bienes en condiciones óptimas y proporciona medios efectivos para el control del consumo, entregas y pagos.

Además para el mejor control, uso y aprovechamiento de los recursos materiales, las administraciones municipales deben contar con un inventario actualizado que tenga un eficiente sistema de almacenes y talleres y en aquellos municipios donde ésto no sea posible, se deben establecer algunas medidas administrativas que garanticen el mejor uso y conservación de los bienes muebles e inmuebles del municipio.

También debemos considerar que la administración munici-

pal comprende una serie de acciones encaminadas a la prestación de los servicios públicos y asistenciales a los habitantes de una circunscripción territorial. Bajo este supuesto, podemos considerar a la administración del municipio, como un sistema político administrativo, dentro de un marco socio-económico, que actúa bajo un régimen jurídico. Este sistema recoge las demandas que plantea la comunidad, las cuales una vez jerarquizadas son atendidas por los órganos administrativos del municipio a fin de ser convertidas en bienes o servicios para la comunidad,

"Para que este proceso de conversión se realice intervienen:

a) estructuras.- que representan la división de las funciones mediante una organización administrativa. Las estructuras pueden ser de regulación, de operación y de apoyo administrativo.

b) Procedimientos.- para la prestación de los servicios, la regulación de obras municipales y la regulación de actividades de los particulares.

c) Recursos.- que pueden ser humanos, financieros y materiales" (76)

Mediante las estructuras de regulación se pretende dar coherencia a la acción de gobierno y permitir la racionalización y optimización en la aplicación de los recursos públicos del municipio y comprenda básicamente las funciones de:

- " - planeación
- programación
- presupuestación

(76) La Información en la Administración Municipal. INAP. Centros de Estudios Municipales. Guía Técnica No. 20. Primera Edición. México. 1986. Pág. 27

- evaluación
- control
- estadística
- mejoramiento administrativo." (77)

En la administración pública municipal estas funciones se identifican en los siguientes órganos:

En los municipios urbanos y ciudades metropolitanas -- pueden existir un órgano de regulación cuyas funciones serían -- las de planeación, programación y presupuestación, evaluación -- y control de las acciones en que el municipio ha de comprometer recursos y la formulación del presupuesto, con base en esos programas. Le compete asimismo procurar la coordinación con dependencias tanto federales como estatales.

En los municipios semiurbanos y rurales estas funciones son ejercidas por la Tesorería Municipal.

Mediante las estructuras de operación se pretende alcanzar los objetivos municipales relativos a la prestación de servicios y se identifican con las siguientes funciones: gobierno, -- finanzas, servicios públicos, obras públicas y se pueden realizar por los siguientes órganos:

- "- Secretaría del ayuntamiento
- Tesorería
- Obras y Servicios Públicos, Desarrollo Urbano
- Cultura y Bienestar Social y
- Seguridad Pública." (78)

Mediante las estructuras de apoyo administrativo se --

pretende desarrollar las funciones de apoyo interno y se identifica con las tareas de personal, recursos materiales y servicios generales, mismas que quedaron detalladas anteriormente.

CAPITULO SEGUNDO

REGIMEN GUBERNAMENTAL DEL MUNICIPIO

1.- INTEGRACION E INSTALACION DE LOS AYUNTAMIENTOS.

Los municipios son independientes entre sí y ejercen sus atribuciones dentro de los límites de su territorio; se administrarán por un ayuntamiento de elección popular directa y no existirá autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

El ayuntamiento es la institución política más importante del municipio, es el principal responsable de orientar y ordenar las acciones de la población y las suyas propias, siempre tendiente hacia un permanente mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de su jurisdicción.

Al ayuntamiento se le confieren atribuciones para realizar todas aquellas actividades que, dentro de su territorio sean necesarias para lograr el bienestar y armonía de los habitantes del municipio.

El ayuntamiento tiene libertad para administrar sus bie-

nes y hacienda de la mejor forma que convenga a los intereses -- del municipio.

El ayuntamiento esta integrado por un grupo de personas que se reúnen en sesión para estudiar y resolver los asuntos más urgentes através de acuerdos y disposiciones que aprueben por ma yoría de votos.

" El ayuntamiento es un organismo con facultades de de- cisión y de consulta, de elección popular directa ". (1)

Son autoridades del ayuntamiento:

- El Presidente Municipal
- Los Síndicos
- Los Regidores

El presidente municipal, es un funcionario público elec- to por voto popular, miembro del ayuntamiento encargado de ejecu- tar los acuerdos del mismo y de realizar la administración del mu nicipio en base a los criterios y políticas establecidas por el - ayuntamiento, asimismo preside las sesiones para analizar y dic-- tar disposiciones en forma colegiada, con respecto a los proble-- mas del municipio y con apoyo en las leyes y reglamentos respeti vos.

El síndico es la autoridad municipal electa por votación popular y a su cargo se encuentra la procuración de los intereses municipales, es decir es el encargado de vigilar los aspectos fi- nancieros del mismo, es el responsable de atender los asuntos jurí dicos del municipio y controlar los asuntos de la hacienda munic-

(1) Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa Novena Edición. Tomo I. Novena Edición. México. 1979. Pág. 594.

pal, ocasionalmente pueden realizar funciones de Agente de Ministerio Público en aquellos municipios en donde no existen éstos, forma parte de la comisión encargada de la Tesorería Municipal y debe cooperar en la formulación del presupuesto municipal.

Los regidores son electos por votación popular y son los encargados de vigilar los ramos de la administración municipal y la prestación de los servicios públicos.

Los ayuntamientos para dar solución a la mayoría de los problemas municipales, podrán auxiliarse por:

- Organos Consultivos, que los establecen las mismas leyes municipales, entre los que tenemos a los Comités de Planificación de Desarrollo Municipal, de Auxilios y otros análogos.

- Organos de Colaboración, que al igual que los anteriores se encuentran establecidos en las propias leyes municipales.

Y de otros órganos se podrá auxiliar el ayuntamiento, -- mismos que se mencionarán más adelante dentro del presente capítulo.

Por otra parte, cabe mencionar que todo gobierno municipal cuenta por lo menos dentro de su organización, con un tesorero, un secretario y un responsable de las obras y la prestación de los servicios públicos municipales y que el ayuntamiento como administrador urbano se encargue de planear, operar y controlar el desarrollo urbano en el municipio.

Los requisitos para ser miembro del ayuntamiento son:

- a) Ser ciudadano del Estado al que pertenece el municipio.
- b) Ser mayor de 18 años
- c) Ser vecino de la municipalidad con residencia habitual
- d) No tener antecedentes penales
- e) No tener cargo, empleo o comisión dentro del gobierno municipal, estatal o federal, cuando menos sesenta días antes de la elección.
- f) No ser ministro de cualquier culto, y
- g) Los que se encuentren plasmados en la Constitución Política Local.

Los ayuntamientos podrán residir en la Cabecera Municipal y solamente con aprobación del Congreso Estatal podrán trasladarse a otro lugar comprendido dentro de los límites territoriales del mismo.

Ahora bien, es necesario aclarar que el número de regidores y de síndicos varía de un municipio a otro dentro de un mismo Estado, debido a la variedad de criterios y necesidades que se toman en cuenta para determinar dicha composición.

Respecto a los síndicos, podemos señalar que en la mayoría de las entidades cada municipio tiene uno solo, aunque hay entidades en las que se prevee la existencia de dos para cada municipio, como es el caso de Coahuila; así como hay otras entidades en las que el número de síndicos que deben integrarse al ayuntamiento se determina de acuerdo a los habitantes, pudiendo exis--

tir municipios pequeños que tengan uno solo y municipios grandes que cuenten con dos o más, hasta llegar al número de cuatro, según sucede actualmente en el Estado de Veracruz.

En cuanto a los regidores, también se aprecian variaciones de un sistema legal a otro y aún dentro de un mismo Estado, ya que con frecuencia se combinan criterios diferentes para determinar el número que debe integrar el ayuntamiento; hay estados -- que desde el mismo acto legislativo enuncian cuantos regidores -- tendrá cada uno de sus municipios; en otros casos, se establece -- el principio abstracto, el cual permite determinar la cantidad en función del número de habitantes que tenga cada municipio; mientras que en otros, el legislador toma en cuenta la importancia de ciertos municipios, a quienes les asigna de manera directa cuantos le corresponden.

Ahora bien, todas éstas variaciones obedecen siempre al principio de guardar una cierta proporcionalidad entre la composición del cabildo y las necesidades reales del municipio de que se trate. Esto es, se procura evitar una carga burocrática excesiva en los pequeños municipios, a la vez que, procurar no tener desatendida a una comunidad mayor.

En lo relativo a los regidores de representación proporcional, el legislador no ha dado cabida a que las minorías puedan contar con su propia representación en los ayuntamientos; en unos casos, el legislador asigna la cantidad de conformidad con el número de habitantes que tenga cada municipio, en otras, resuelve -- otorgar la presidencia municipal y la sindicatura al partido mayoritario, mientras que el número de regidores se determina por me-

dio de la fórmula del cociente electoral, aplicado sobre la totalidad de votos obtenidos por cada partido político que haya contenido en las elecciones, tal es el criterio que se aplica en el Estado de Tlaxcala.

"Cuando se toma como criterio de asignación de regidores el número de habitantes de cada municipio, se pueden apreciar variaciones de uno a otro Estado: así, como es el caso del Estado de Guerrero que se toma como base la siguiente: se asignarán hasta tres regidores a los municipios que tengan más de 200 000 habitantes, lo que significa que se tendrá una relación de un regidor por cada 66 667 habitantes. En cambio en Baja California, empleando el mismo criterio poblacional se determinó, antes de la última reforma del 31 de enero de 1984, la existencia de un regidor de representación proporcional en municipios que tuvieran más de 300 000 habitantes; ésto mismo ocurría en el Estado de Coahuila antes de la reforma del 20 de abril de 1984..." (2)

Por cada miembro del ayuntamiento que se elija como propietario, se designará un suplente.

Los ayuntamientos se renovarán cada tres años y los cargos de elección popular son irrenunciables. Las personas que sean designadas para servir a los cargos municipales que no tengan el anterior carácter, podrán excusarse o renunciar a las mismas por causas justificadas que calificará el propio ayuntamiento.

Para la designación de un nuevo ayuntamiento, éste se integrará en una asamblea constituyente que tendrá verificativo a las diez horas del día treinta de diciembre del último año del ejercicio anterior, se reunirán en el ayuntamiento o en el lugar

que se señale para tal efecto, los miembros electos bajo la dirección del presidente municipal saliente dará lectura de su informe de labores y entregará copia de la memoria al presidente entrante, quién a continuación rendirá su protesta y tomará a su vez la protesta a los miembros del ayuntamiento entrante y lo declarará formalmente instalado, procediendo a dar lectura de su plan y programa de trabajo.

El ayuntamiento saliente dará posesión de las oficinas municipales a los miembros del entrante al filo de las nueve horas del primer día del año siguiente en el que se hayan efectuado las elecciones municipales, además entregará los fondos municipales mediante el corte de caja respectivo, así como inventarios cuya verificación podrá hacerse desde luego por los miembros de ambos ayuntamientos, o dentro de los tres días siguientes si lo acepta el ayuntamiento entrante.

Si por alguna razón no se logra integrar el nuevo ayuntamiento, se dará aviso al Ejecutivo del Estado para que este en un plazo perentorio de cinco días instale el nuevo ayuntamiento y de no ser posible, la Legislatura Local o la Diputación Permanente a propuesta del Ejecutivo del Estado, designará a los miembros faltantes necesarios para su integración.

Si después de instalado el ayuntamiento, no hubiere número suficiente de miembros para formar mayoría legal por cualquier causa, el presidente municipal lo hará del conocimiento del Ejecutivo del Estado, para que la Legislatura o la Diputación Permanente haga la designación de los miembros substituidos a propuesta del propio ejecutivo, quienes concluirán el período respectivo.

2.- FUNCIONAMIENTO DE LOS AYUNTAMIENTOS.-

Los ayuntamientos desempeñan dos funciones, la de legislación para el régimen, gobierno y administración del municipio - y la de inspección concerniente al cumplimiento de las disposiciones legislativas que dicten, la primera la verifican mediante la expedición del bando de policía y buen gobierno, de los presupuestos de ingresos y egresos y de los diferentes reglamentos municipales; la segunda es ejercida por conducto de los síndicos o comisiones nombradas para tal efecto.

El ayuntamiento funciona, como todo órgano colegiado de esta naturaleza bajo la forma de cabildo, sesionando cierto número de veces a la semana o mes y mediante los acuerdos correspondientes, según las características o necesidades de cada municipio o ayuntamiento.

Las sesiones son, por regla general de carácter público, y por excepción puede haber también sesiones a puerta cerrada, -- que son llamadas secretas o privadas, según la índole de los asuntos a tratar, previamente calificados por el ayuntamiento y así -- colegiadamente es como el ayuntamiento ejerce su autoridad o funciones de gobierno, encargado al presidente municipal que vigile la subsecuente ejecución de dichos acuerdos.

Las convocatorias para las sesiones ordinarias del ayuntamiento las realizará el presidente municipal.

Las sesiones extraordinarias se realizarán cuando lo solicite el presidente municipal o la tercera parte de los miembros del ayuntamiento y en ellas se tratará exclusivamente el asunto -

o los asuntos para lo que fueron convocadas.

Para la realización de cualquier sesión del ayuntamiento deben estar presentes más de la mitad de los miembros del mismo y deberán ser presididas por el presidente municipal y a falta de éste por el regidor primero, o el que se encuentre presente que le siga en número de orden.

El que presida la sesión dirigirá los debates, limitándose a proporcionar la información para mayor entendimiento, tendrá voto de calidad y los que asistan a las sesiones tendrán --- iguales derechos y sus acuerdos se tomarán por mayoría de votos, salvo los casos que la Ley no lo exija.

El miembro del ayuntamiento que sin aviso alguno o causa justificada falte a cualquier sesión, podrá ser sancionado -- con multa impuesta conforme al reglamento municipal.

Cabe mencionar, que Gustavo Cabañas, nos manifiesta: -- "es frecuente identificar al ayuntamiento con el nombre de cabildo" (3). " entendido éste como el acto de reunión de los consejales municipales "... (4) " para el efecto de deliberar y - discutir los distintos aspectos de la vida local a los que se enfrentan. Estas deliberaciones y discusiones se llevan a cabo en reuniones denominadas sesiones de cabildo, y se realizan en un - salón exclusivo para ese objeto, localizado generalmente en el interior del palacio municipal y al que se les denomina sala o -- salón de cabildos..." (5).

Conforme al Manual de la Administración Municipal que -- nos informa la manera o procedimiento en que se efectúan las se-

(3) Martínez Cabañas, Gustavo. Op. cit. Pág. 172

(4) Ibidem. Pág. 172

(5) Ibidem. Pág. 172.

siones de cabildo con apoyo al Reglamento Interior del Ayuntamiento de varios estados, podemos decir:

Que las sesiones de cabildo del ayuntamiento constarán en un libro de actas en el cual deberán asentarse los extractos de los asuntos tratados y el resultado de la votación y cuando se trate de normas de carácter general que sean de observancia municipal o reglamentos, estos constarán íntegramente en el libro de actas, debiendo firmarlas en ambos casos todos los miembros del ayuntamiento presentes.

Las sesiones comenzarán con la lista de asistencia y a continuación el Secretario del Ayuntamiento dará lectura al acta anterior, a fin de que se apruebe o reforme. En seguida se dará cuenta de los negocios con arreglo a la orden del día, que previamente habrá de formular el presidente, pero solamente se deben tratar exclusivamente temas enlistados en la orden del día.

Los munícipes podrán hacer uso de la palabra hasta en dos ocasiones sobre el mismo tema, excepto cuando sean autores del dictamen que se está discutiendo o cuando se hagan mociones o proposiciones, si se propone una propuesta a discusión y los miembros del ayuntamiento no hacen uso de la palabra en contra de ésta, no se someterá de inmediato a votación, sino que se pedirá al autor de la propuesta que exponga en términos breves las razones en que se funda dicha propuesta, pero si al término no hubiese quién haga uso de la palabra, ésta se someterá a votación.

Cuando un dictamen, moción o proposición constare de más de un artículo, se discutirá primero en lo general y si se declara que hay lugar a votar, se discutirá después cada artículo en

lo particular. Siempre que un munícipe lo pida, podrá el ayuntamiento acordar por mayoría de votos que se divida el artículo en las partes que sea necesaria para facilitar su discusión.

Si se proponen enmiendas a un artículo, el autor manifestará si esta conforme con aquéllas, y en este caso se discutirá el artículo enmendado y de lo contrario se discutirá tal y como se propuso al principio, sólo en caso de que fuere desechado, se discutirá la enmienda; y si se propusieran adiciones y el autor las aceptare, se discutirán estas juntamente con aquéllas, en caso contrario, se discutirán las adiciones después.

En las sesiones públicas, los espectadores guardarán orden y el presidente municipal deberá llamar el orden a cualquier persona que lo perturbe y en caso de reincidir podrá hacerlo salir de la sesión y arrestarlo si es preciso, y si a pesar de las providencias que dicte el presidente no se puede mantener el orden, podrá mandar desalojar la sala o salón y continuar la sesión como si fuere secreta o privada.

Cuando un integrante del ayuntamiento haga uso de la palabra, ya sea para informar o discutir, tendrá libertad absoluta para expresar sus ideas sin que pueda ser reconvenido por ello, siempre y cuando se abstenga de dirigir ofensa alguna.

Ninguna discusión podrá suspenderse si no ha concluido solamente, en caso de que la mayoría de los miembros del ayuntamiento decreta su suspensión.

No podrá resolverse ningún caso si está ausente con causa justificada el autor de la proposición, salvo que dé su consentimiento por escrito para que se discuta su proposición en

su ausencia, en caso de que una proposición fuere realizada por una comisión formada por dos o más municipales o que los autores de una moción fueren más de dos, bastará que se encuentre presente uno de ellos.

El presidente municipal será el responsable de cumplir los acuerdos tomados por el ayuntamiento dando razón de ello en sesiones posteriores.

Los acuerdos del ayuntamiento no podrán ser revocados sino mediante sesión a la que concurren más de las dos terceras partes de los municipales, y si no pudieren asistir, podrán remitir por escrito su voto, firmando en sobre cerrado, que abrirá el Secretario en el momento de la votación contándose el voto entre los que emitieron.

" Las votaciones serán de tres clases:

a) Votación económica.- que consiste en levantar la mano los que aprueben y de no hacerlo se presuponen que votan en sentido contrario.

b) Votación nominal que consiste en preguntar personalmente a cada uno de los municipales si aprueban o desaprueban, debiendo contestar negativa o afirmativamente.

c) Votación secreta.- que consiste en emitir el voto através de cédulas diseñadas, ex-profeso y en forma impersonal ". (6)

" Cualquiera de las votaciones antes señaladas se pueden usar en las sesiones y en caso de empate se resolverá el asunto por el voto de calidad del que presida la sesión debiendo de --

abstenerse de votar los que tengan interés personal en el negocio, los que fueren apoderados de la persona interesada o pariente de la misma dentro del tercer grado de consanguinidad o segundo de afinidad; y si el presidente municipal estuviere en alguno de los casos anteriores, no podrá tampoco ejercer su voto de calidad en caso de empate ". (7)

Quando hubiere de nombrar secretario del ayuntamiento o tesorero municipal, tendrá que proponerlo únicamente el presidente municipal, y será el ayuntamiento quién decida en votación, para lo cual se requiere de las dos terceras partes de los miembros del ayuntamiento.

Como se manifestó anteriormente, el ayuntamiento podrá auxiliarse para el cumplimiento de sus funciones, de autoridades auxiliares, que asumen el papel de auxiliares del ayuntamiento para todos los asuntos de responsabilidad de éste en sus comunidades. De ésta manera los acuerdos tomados por el ayuntamiento tendrán una inmediata acogida por parte de las comisiones previamente nombradas por el ayuntamiento, que normalmente son presididas por los regidores, así como por parte de los organismos descentralizados y empresas municipales que serán los responsables directos de la ejecución de dichos acuerdos.

3.- FACULTADES Y OBLIGACIONES DE LOS AYUNTAMIENTOS.

Del análisis de diversas leyes orgánicas municipales vigentes en el país, se desprenden las siguientes facultades y obli

gaciones del ayuntamiento que son más frecuentes y que no son -- comunes en todos los casos, ya que hay que tomar en cuenta a las condiciones y necesidades de cada municipio, y son a saber:

a) En materia de Salubridad:

- Cooperar con las autoridades federales - y estatales en los programas de salubridad, higiene y asistencia social.
- Cuidar de la salubridad pública, espe---cialmente en mercados, agua potable, drenaje, limpia y transporte.
- Crear y fomentar centros asistenciales.
- Perseguir el alcoholismo, la drogadicción, la prostitución y toda clase de actividades que constituyan delitos contra la salud pública.
- Combatir la desnutrición infantil.

b) En materia de Educación:

- Cooperar con los gobiernos federal y esta tal para la correcta aplicación de la Ley Federal de Educación.
- Vigilar que los niños, en edad escolar, - concurran a las escuelas de enseñanza media.
- Informar de los problemas educativos a - las autoridades federales y estatales para su pronta resolución.
- Proceder por iniciativa propia a construir y reparar escuelas.
- Sostener como fuere necesario el funciona

miento de escuelas.

- Conceder becas a los alumnos distinguidos para que puedan cursar estudios superiores.

- Patrocinar espectáculos culturales y musicales.

c) En materia de Agricultura:

- Colaborar con los gobiernos federal y estatal en cuanto a los programas agrícolas.

- Impartir garantías para que la producción agrícola no se interrumpa.

- Fomentar la producción agrícola y ganadera.

- Combatir el abigeato y el robo de productos agrícolas.

d) En materia de Economía:

- Cooperar con las autoridades federales y estatales a fin de combatir la especulación y la carestía de la vida.

- Fomentar el desarrollo de la industria local.

- Rendir oportunamente las estadísticas que le fueron solicitadas por los gobiernos federal y estatal, y conservar las del propio municipio.

- Fomentar el turismo.

- Fomentar en general todas las actividades

económicas en su municipio.

e) En materia de Trabajo:

- Cooperar con las autoridades federales y estatales en su radio de acción para la mejor aplicación de la Ley Federal del Trabajo.

- Proteger los intereses de los trabajadores eventuales que contratan sus servicios a destajo de un día de trabajo.

- Vigilar que no trabajen los menores de edad en cantinas y otros centros de vicio.

f) En materia de Gobernación:

- Cumplir y hacer cumplir las disposiciones de las leyes municipales, estatales y federales.

- Castigar a los infractores en los términos que las leyes y los reglamentos señalan.

- Reglamentar todos los servicios municipales y ordenar la publicación en el periódico oficial del Estado por conducto del Ejecutivo del mismo, que estará facultado para formular las observancias que estime convenientes.

- Reglamentar los espectáculos públicos, siempre con la idea de proteger los intereses de la colectividad.

- Reglamentar el establecimiento de fábricas, comercios y el ejercicio de cualquier actividad lícita, a fin de que no causen molestias a los moradores de zonas destinadas a la habitación y proporcionar seguridad y protección a las personas y propiedad de ornato, estética, higiene y moralidad.

- Fomentar las actividades que propendan a exaltar el espíritu cívico y los sentimientos patrióticos.

- Estimular la difusión cultural y promover espectáculos y diversiones sanas.

- Hacer publicidad a las actividades municipales.

- Establecer y regular el funcionamiento de asilos, casas de cuna, guarderías infantiles, escuelas correccionales y proveer lo conducente para su sostenimiento.

- Acrecentar los bienes patrimoniales, los valores sociales y culturales, así como fomentar las actividades deportivas del municipio.

g) En materia Hacendaria:

- Formular anualmente la iniciativa de Ley de Ingresos remitiéndola al Congreso para su aprobación.

- Formular anualmente el presupuesto de egresos.

- Examinar y aprobar en su caso, la cuenta general de gastos formulada por el ayuntamiento anterior correspondiente a su ejercicio y expedir el finiquito respectivo.

- Administrar su hacienda en los términos de la ley y controlar a través del presidente y el síndico o regidor correspondiente, la aplicación correcta del presupuesto de egresos.

- Rendir al Congreso del Estado la cuenta del gasto público del año anterior.

- Vigilar que los manejadores de valores municipales causionen su manejo.
- Contraer obligaciones que se pueden pagar dentro del período de su ejercicio.
- Proveer en la esfera administrativa todo lo necesario para la creación y sostenimiento de los servicios públicos municipales.
- Celebrar convenios con las autoridades federales y estatales para la realización de obras o la prestación de servicios públicos municipales.
- Autorizar transferencias de partidas presupuestales.
- Previa autorización de la legislatura local, contraer empréstitos, enajenar y gravar de cualquier modo los bienes inmuebles de los municipios y formar los inventarios de sus bienes, conservándolos al corriente.
- Llevar la contabilidad sometién dose a las inspecciones que determine el Ejecutivo Estatal o Congreso Estatal en cualquier momento.
- Recaudar y administrar los ingresos municipales.

Existen otras facultades y obligaciones de los ayuntamientos que son igualmente de suma importancia que las anteriores y son:

- Expedir y publicar su Reglamento Interior y los de Policía y Buen Gobierno y en general aquéllos reglamentos que requiera el municipio para el cumplimiento de sus fines, para

la organización y funcionamiento de los servicios y establecimientos públicos municipales.

- Iniciar leyes o decretos ante las Legislaturas Locales o Federales en materia Municipal.

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

- Convocar a elecciones a los miembros de los Consejos de Colaboración Municipal.

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

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

- Nombrar al Secretario del Ayuntamiento, y al Tesorero Municipal a propuesta del Presidente Municipal o -- por el propio ayuntamiento.

- Adquirir bienes en cualesquiera de las formas previstas por la ley.

- Formular la estadística municipal.

- Suspender a sus miembros habiendo un proceso por responsabilidad proveniente de faltas o delitos oficiales y concederles licencia hasta por 30 días.

- Aceptar herencias, legados y donaciones que se hagan a favor del municipio.

- Designar a los miembros de las comisiones según el ramo de la administración que se les encomiende.

- Celebrar convenios de colaboración con otros municipios de la entidad, con el Estado o particulares y re

mitirlos en su caso a la Legislatura Local para su aprobación - -
através del Ejecutivo.

- Planear y ordenar los asentamientos humanos.
- Reglamentar y proporcionar los servicios.
- Proveer en la esfera administrativa todo lo necesario para la creación y sostenimiento de los servicios.
- Crear los órganos necesarios para planear, proyectar, construir, conservar, poner en operación y administrar la prestación de servicios públicos municipales, cuando menos los enumerados en el artículo 115 Constitución en su fracción III.

Ahora bien, es necesario mencionar lo que el ayuntamiento no puede realizar y esto es:

- Enajenar, gravar, arrendar o dar posesión de los bienes del municipio, sin sujetarse a las disposiciones de la Ley Orgánica Municipal y sus Reglamentos.
- Imponer contribuciones no establecidas en la Ley de Ingresos Municipales o decretarlas por la Legislatura.
- Cobrar los impuestos mediante iguala.
- Fijar sueldos a los empleados y funcionarios municipales en base a porcentaje sobre los ingresos municipales.
- Conceder empleo en la administración municipal a los miembros del ayuntamiento, a sus cónyuge, parientes consanguíneos en línea recta, parientes en línea colateral hasta el segundo grado y parientes por afinidad.

- Hacer donaciones de los bienes propiedad del municipio.

- Tratar asuntos relacionados con el municipio fuera del territorio del Estado.

- Ejecutar planes y programas distintos a los aprobados, sin que previamente se concluyan.

- Retener o intervenir para fines distintos la cooperación que en numerario o en especie presten los particulares para la realización de obras de utilidad pública.

- Desobedecer ordenes superiores y desconocer a los poderes estatales o federales.

- Ser reelectos los miembros para el período inmediato posterior.

4.- FACULTADES Y OBLIGACIONES DEL PRESIDENTE MUNICIPAL.

El Presidente Municipal es el órgano ejecutor de las determinaciones del ayuntamiento y es a la vez el Presidente del Ayuntamiento, es el único medio de comunicación entre el ayuntamiento y las demás autoridades municipales, los empleados municipales y el público.

El Presidente Municipal es un funcionario público, elegido por voto popular, que ejecutan las disposiciones y acuerdos del ayuntamiento y tiene su representación administrativa.

Del análisis de varias Constituciones Locales y Leyes Orgánicas Municipales, que señalan las facultades y obligaciones

del Presidente Municipal, se desprenden como más importantes las siguientes:

- Promulgar, difundir y aplicar el Bando de Policía y Buen Gobierno, las normas de carácter general y los Reglamentos aprobados por el Ayuntamiento.

- Convocar y presidir las sesiones del Ayuntamiento, ya sean ordinarias o extraordinarias y tendrá voz y voto para tomar parte en las discusiones, voto de calidad solamente para el caso de empate.

- Cumplir y hacer cumplir dentro de su competencia, las disposiciones contenidas en las leyes y reglamentos federales, estatales y municipales.

- Ejecutar las determinaciones o acuerdos del ayuntamiento.

- Dirigir y vigilar el funcionamiento de los servicios públicos municipales y la aplicación de los reglamentos correspondientes.

- Cuidar que los órganos administrativos municipales se integren y funcionen de acuerdo a la legislación.

- Proponer al ayuntamiento los nombramientos del secretario, tesorero, directores y jefes de departamento.

- Nombrar y remover empleados y funcionarios cuyas designación no sea privativa del ayuntamiento.

- Vigilar que las distintas áreas administrativas y técnicas del municipio funcionen con apego a las disposiciones legales.

- Vigilar y administrar la recaudación de todos

los ramos de la hacienda municipal y de que la inversión de los fondos municipales se hagan en estricto apego al presupuesto.

- Celebrar a nombre del ayuntamiento y por acuerdo de éste, todos los actos y contratos necesarios para el despacho de los negocios administrativos y la atención de los servicios públicos.

- Vigilar e inspeccionar las dependencias municipales para cerciorarse de su funcionamiento, disponiendo de lo necesario para mejorar sus funciones.

- Ordenar la publicación de las leyes, reglamentos y demás disposiciones de observancia general o concernientes al municipio, ya sean federales, estatales o municipales.

- Vigilar que la inversión de los fondos municipales, la aplicación del presupuesto municipal se lleven a cabo conforme a las disposiciones y acuerdos del ayuntamiento.

- Calificar y sancionar a los infractores de los reglamentos municipales.

- Informar al ayuntamiento de acuerdo con la Ley Orgánica Municipal del estado que guarda la administración municipal por lo menos una vez al año.

- Disponer de la fuerza pública para asegurar cuando las circunstancias lo ameriten, las garantías individuales, la conservación del orden y la tranquilidad pública.

- Resolver sobre las peticiones de los particulares en materia de permisos para el aprovechamiento de las vías públicas.

- Ejercer la vigilancia sobre los templos y ceremonias religiosas en los términos de lo dispuesto por el artícu-

lo 130 Constitucional y sus reglamentos.

- Visitar los poblados del municipio por lo menos una vez al año.

- Solicitar autorización del ayuntamiento para ausentarse del municipio por más de 15 días.

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

Para el cumplimiento de sus actividades, el Presidente Municipal podrá auxiliarse de los demás integrantes del ayuntamiento, formando comisiones permanentes o transitorias.

El Presidente Municipal asumirá la representación jurídica del ayuntamiento en los litigios en que éste fuere parte, -- cuando el síndico esté impedido legalmente para ello y cuando se niegue a asumirlo, en éste último caso se obtendrá autorización -- del ayuntamiento.

Además de las facultades a que he hecho referencia anteriormente, el Presidente debe desempeñar las funciones siguientes:

a) Aspecto legal.- conocer cuando menos de las siguientes leyes:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- Ley General de Asentamientos Humanos.

- Ley de Población y su Reglamento

- Ley de Expropiación

- Ley General de Bienes Nacionales

- Ley Federal de Aguas

- Decreto de Creación de la Comisión para la regulación de la Tenencia de la Tierra.

- Código Sanitario
- Ley Orgánica Municipal
- Ley de Hacienda Municipal
- Ley de Bienes Estatales y
- demás leyes y reglamentos municipales que sean necesarios para cumplir con sus funciones y obligaciones.

b) Aspecto administrativo:

- Elaborar el Reglamento Interior del Ayuntamiento tomando en cuenta la estructura de la organización, objetivos, funciones y recursos.

- Seleccionar al personal que participará en los trabajos del ayuntamiento.

c) Desarrollo urbano:

- Estudiar los informes del presidente municipal anterior para conocer los trabajos realizados en su gobierno.

- Analizar los planes de desarrollo urbano nacional, estatal, municipal y de centros de población.

- Elaborar un inventario de obras en proceso con objeto de continuarlas.

- Analizar las carencias y necesidades del municipio.

- Procesar las solicitudes y demandas de obras y servicios públicos que le sean presentados.

d) Finanzas Públicas:

- Conocer con base en los informes del gobierno

anterior, el presupuesto que ha ejercido el ayuntamiento y el -- destino que se le ha dado para ver si es lo más importante.

- Revisar y analizar el presupuesto.
- Hacer congruente los pagos de la deuda pública con los planes y programas.

A continuación se mencionarán las prohibiciones a que - debe estar sujeto el presidente municipal y son:

- Distraer los fondos y bienes municipales de los fines a los que estén destinados.
- Imponer sanción o contribución alguna que no esten contemplados en la Ley de Ingresos u otras disposiciones legales.
- Juzgar asuntos de propiedad o posesión de - bienes muebles e inmuebles u otro asunto de carácter civil, ni decretar sanciones o penas en asuntos de carácter penal.
- Utilizar su autoridad para que los votos en las elecciones recaigan en determinada persona.
- Cobrar personalmente multas e impuestos o - por interpósita persona, ya que deben conservarse los fondos municipales en la Tesorería Municipal.
- Utilizar a los empleados y policías municipales para asuntos particulares.
- Residir durante su gestión fuera del territorio municipal.

5.- FACULTADES Y OBLIGACIONES DEL SINDICO.-

El Síndico es la autoridad municipal, integrante del ayuntamiento, electo por votación popular, encargado de vigilar los aspectos financieros del mismo municipio, de procurar los intereses municipales y de representarlo jurídicamente.

El Síndico forma parte de la comisión encargada de la Tesorería Municipal y debe cooperar en la formulación del presupuesto municipal.

Las facultades y obligaciones que se establecen con más frecuencia en las Leyes Orgánicas Municipales, entre las principales destacan:

- La procuración, defensa y promoción de los intereses municipales.

- La representación jurídica del ayuntamiento en los litigios en que éste sea parte y en la gestión de los negocios de la hacienda municipal.

- La revisión y firma de los cortes de caja efectuados por la Tesorería Municipal y la vigilancia de la aplicación del presupuesto.

- Asistir a las visitas de inspección que se hagan a la Tesorería y hacer que la cuenta pública se presente con oportunidad al Congreso Local.

- Legalizar la propiedad de los bienes municipales e intervenir en la formulación y actualización de los inventarios de bienes muebles e inmuebles del municipio, haciendo que se establezcan los registros administrativos necesarios para su control.

- Vigilar que las multas por infracciones a las leyes y reglamentos municipales ingresen a la Tesorería.

- Certificar que las autoridades y funcionarios municipales cumplan con las disposiciones establecidas en la Ley de Responsabilidades.

- Asistir a las sesiones del ayuntamiento y participar en las discusiones con voz y voto.

- Fungir como agentes de Ministerio Público en los casos en que en el municipio no exista éste, o como auxiliar de estas funciones en caso de que exista.

- Vigilar que los responsables de las comisarías se apeguen a derecho.

- Asociarse a las comisiones, cuando se traten de resoluciones que afecten a todo el municipio.

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

Los Síndicos no pueden desistirse, transiguir, comprometerse en árbitros, ni hacer cesión de bienes, salvo autorización expresa que en cada caso le otorgue el ayuntamiento..

6.- FACULTADES Y OBLIGACIONES DE LOS REGIDORES.-

Los Regidores o ediles son los miembros del ayuntamiento encargados de vigilar los ramos de la administración municipal y la prestación de los servicios públicos municipales.

Los Regidores son electos por votación popular y en cada municipio tienen un número determinado de regidores de acuerdo con las leyes respectivas, según lo ordenen.

En cualquier municipio el regidor desempeña funciones muy importantes, ya que tiene a su cargo una o varias comisiones relacionadas con el bienestar de la colectividad.

Asimismo, en ocasiones cumplen con funciones operativas que se añaden a las siguientes:

- Asistir puntualmente a las sesiones del ayuntamiento participando en las discusiones con voz y voto.

- Desempeñar las comisiones que les encomienda el ayuntamiento, informando a éste de su resultado.

- Proponer al ayuntamiento los acuerdos que deban dictarse para el mejoramiento de los servicios municipales, cuya vigilancia les haya sido encomendada.

- Vigilar los ramos de la administración municipal encomendadas por el ayuntamiento, informando periódicamente de sus gestiones.

- Suplir en sus faltas temporales del presidente municipal, en el orden de preferencia numérica en que hayan sido electos y en la forma en que lo previenen las Leyes Orgánicas Municipales.

- Proponer modificaciones a la estructura de organización a los sistemas y procedimientos de trabajo del ramo de la administración que esté a su cargo.

- Concurrir a las ceremonias cívicas y a los de-

más actos que fueren citados por el presidente municipal.

- Vigilar y atender el ramo de la salubridad y mejoramiento ambiental y servicio social voluntario.

- Vigilar y atender el ramo de la conservación de desarrollo y fomento agropecuario y forestal.

- Las demás que le otorguen las Leyes y sus reglamentos.

7.- FACULTADES Y OBLIGACIONES DE LAS COMISIONES.-

El ayuntamiento nombrará las comisiones que tendrán la obligación de vigilar el ramo de la administración que se les encomiende.

Para estudiar, examinar y resolver los problemas municipales como el vigilar que se ejecuten las disposiciones y acuerdos del ayuntamiento, se designarán comisiones entre sus miembros.

Los responsables de las comisiones serán propuestos por el presidente municipal y designados por el propio ayuntamiento.

Las comisiones propondrán al ayuntamiento los proyectos de solución a los problemas de su conocimiento, a efecto de atender todos los ramos de la administración municipal.

Las comisiones tendrán una duración de un año y estarán a cargo de los miembros del ayuntamiento.

Las comisiones sólo podrán ser cambiadas por el voto de las dos terceras partes de los miembros del ayuntamiento previa una discusión en la que deberá estar presente el regidor interesado.

Los municipales que tengan encomendadas comisiones, deberán sujetarse a la vigilancia del cumplimiento de las obligaciones señaladas en el Reglamento Interno de la Administración por cada dirección o departamento relacionado con la comisión respectiva.

Las comisiones que se nombren tendrán las atribuciones que en la misma sesión se aprueben y carecerán de facultades ejecutivas. Las disposiciones, asuntos o acuerdos que no estén expresamente señalados para una comisión, quedarán al cuidado de la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública.

Las comisiones serán nombradas en la primera sesión del año en gestión y se pueden señalar entre las comisiones más comunes las siguientes:

- Gobernación.- cuyo responsable será el Presidente Municipal.
- Hacienda Municipal.
- De Planificación y Desarrollo que estará a cargo del Presidente Municipal.
- Salud Pública.
- Agua, drenaje y alcantarillado.
- Comercios, mercados, rastros y restaurants.
- Instrucción Pública, recreación y espectáculos.
- Bienes municipales y panteones.
- Obras públicas, conservación de poblados y promoción de obras.

- Fomento agropecuario y forestal
- Limpia, mejoramiento del ambiente y servicio social voluntario.
- Alumbrado público.
- Cultura y Educación Pública.
- Asistencia Social.
- Turismo y deportes.

En los municipios que tengan una población mayor, pueden crearse otras comisiones atendiendo tanto al número de regidores como a las materias que tengan relación con la vida municipal.

Gustavo Cabañas, nos manifiesta: " De las 31 leyes orgánicas municipales que extraen las comisiones que son más frecuentes en los municipios, pero es muy importante dejar claro que hay comisiones que se encuentran funcionando en la mayor parte de los municipios, independientemente de las características económicas, financieras y administrativas o del grado de desarrollo que tengan. Estas comisiones son las de gobernación, hacienda, de educación pública y cultura, de salud pública, de obras públicas, de seguridad pública y de servicios públicos ". (8)

" En los municipios rurales o semiurbanos cuya actividad económica principal es la agricultura, es muy común encontrar en el seno del ayuntamiento una comisión de agricultura y ganadería que atiende a nivel local los asuntos relacionados con esa actividad. Por el contrario en los municipios rurales ubicados en la Sierra de Oaxaca o Guerrero, es poco factible la existencia de comisiones encargadas de atender asuntos relacionados con la indus

tría o la pesca, ya que es evidente que las actividades son inexistentes o con muy poca posibilidad de desarrollo en éstas comunidades " (9)

" Esta situación nos permite afirmar que hay una relación directa entre el tipo de municipio y las responsabilidades del ayuntamiento que se reflejan en una primera instancia a través de las comisiones. A reserva de que más adelante se establezca una tipología municipal, se requiere señalar que son los factores económicos, urbanos, demográficos, culturales, políticos - y sociales que prevalecen en el territorio municipal, los que condicionan el número de comisiones y las características de ellas " (10).

" Asimismo puede ser que no exista una comisión con alguno de los títulos ya señalados, pero que en el fondo atienda al mismo tipo de asuntos; o bien que existan otras comisiones a través de las cuales se realiza el trabajo de alguna de las descritas " (11).

De lo anterior, se desprende que dadas las circunstancias reales que prevalecen en el municipio, determinan la composición y el funcionamiento del ayuntamiento.

El ayuntamiento podrá integrar una comisión de Planificación y Desarrollo, quienes tendrán las siguientes facultades y obligaciones:

- Presentar proposiciones al ayuntamiento para la elaboración de planes y programas municipales.
- Formular la administración municipal o la -

(9) Martínez Cabañas, Gustavo. Op. cit. Pág. 181.

(10) *Ibidem*. Pág. 181

(11) *Ibidem*. Pág. 181

prestación de los servicios públicos.

- Realizar estudios y captar la información necesaria para cumplir con los extremos contenidos en los puntos anteriores.

- Comparecer ante el cabildo cuando este lo requiera o cuando las comisiones lo estimen necesario.

- Proponer previo estudio a las autoridades municipales la realización de obras o la creación de nuevos servicios públicos o su mejoramiento en ambos casos a los ya existentes mediante el sistema de cooperación y en su oportunidad la misma, y

- Desahogar las consultas que en materia de creación y establecimiento de nuevos asentamientos humanos dentro del municipio les turne el ayuntamiento.

Las comisiones de Planificación y Desarrollo se integrarán con todos y cada uno de los Presidentes del Consejo de Colaboración y Participación Ciudadana de su correspondiente municipio y procurarán que además participen en su integración personas pertenecientes a los sectores más representativos de la colectividad, o que tengan la mayor calificación técnica en cada especialidad, cuidando en todo caso que este formado por profesionistas, técnicos y representantes de las agrupaciones civiles existentes en el municipio.

Las comisiones de Planificación y Desarrollo se integrarán con un mínimo de tres miembros y podrán tener tantos como se juzgue conveniente para el eficaz desempeño de sus funciones, quienes durarán en su cargo el período municipal constitucional correspondiente.

8.- FACULTADES Y OBLIGACIONES DE LOS ORGANISMOS AUXILIARES.

Las autoridades auxiliares municipales tendrán las atribuciones necesarias para mantener el orden y la tranquilidad o seguridad de los vecinos del lugar, conforme lo determinen los Bando Municipales y reglamentos respectivos, quienes actuarán única y exclusivamente dentro de su jurisdicción.

Las autoridades auxiliares son electas popularmente por los habitantes de la comunidad o nombrados por el propio ayuntamiento, que, en la generalidad de los casos existe la posibilidad de la reelección.

Gustavo Martínez, nos manifiesta que, " dichos representantes asumen el papel de auxiliares del ayuntamiento para todos los asuntos de responsabilidad de éste en sus comunidades. Son diferentes las denominaciones que reciben en los distintos Estados: pueden ser delegados municipales, agentes municipales, comisarios municipales, presidentes auxiliares y juntas municipales, cuando ésta representación recaer en más de una persona ". (12)

Conforme al estudio de diversas leyes Orgánicas Municipales, se consideran autoridades auxiliares municipales las siguientes:

- Delegados Municipales en los centros de población del municipio.
- Sub-delegados municipales, en los lugares comprendidos dentro de la jurisdicción de la Delegación, cuando

sean necesarios.

- Los Jefes de Sector o Sección, y
- Los jefes de manzana.

Se nombrará un suplente para cada delegado y subdelegado respectivamente.

Para la designación de los delegados y subdelegados, el ayuntamiento someterá a la consideración de los vecinos una terna de personas ampliamente reconocidas que serán candidatos para ocupar esos cargos; se señalará una fecha en la cual los vecinos reunidos en asamblea votarán por alguna de las personas de la terna y el que obtenga mayor número de votos será nombrado delegado o subdelegado y los que obtengan la votación siguiente, se designarán suplentes.

Los jefes de sector o sección y de manzana, serán nombrados directamente por el ayuntamiento, quienes tendrán la obligación de elaborar, revisar y tener actualizado un censo de población de su sector o manzana.

Las autoridades auxiliares municipales durarán en su cargo tres años, pudiendo ser removidos por el propio ayuntamiento - en cualquier tiempo por justa causa, llamándose a los suplentes - para que continúen con el cargo y en caso de que estos no se presentaren se designará a los substitutos en términos de ley.

En términos generales, los delegados atenderán los siguientes asuntos:

- Organizarán y vigilarán el debido funciona-

miento de las instalaciones a su cargo.

- Organizarán el archivo de la Delegación y llevarán un registro de los expedientes de que tengan conocimiento.

- Proponer ante el ayuntamiento el nombramiento de los cuerpos auxiliares de la delegación, los cuales se integrarán con vecinos plenamente identificados por la ciudadanía y de reconocida honorabilidad.

- Actuar como jefe inmediato de los propios cuerpos auxiliares.

- Actuar como jefe inmediato de los subdelegados, comprendidos dentro de la jurisdicción delegacional.

- Coordinar acciones de vigilancia con los subdelegados y jefes de sección o sector y de manzana para mantener el orden público.

- Informar mensualmente y por escrito el presidente municipal sobre las actividades realizadas de acuerdo al programa de trabajo autorizado por el ayuntamiento.

- Coadyuvar con las autoridades municipales para que los establecimientos comerciales, de espectáculos públicos, cantinas u otros similares cumplan con los horarios y demás requisitos establecidos en las licencias de funcionamiento, poniendo en conocimiento al presidente municipal de cualquier anomalía.

- Las demás que expresamente les atribuyan las disposiciones legales y reglamentos.

El jefe de manzana, atenderá los siguientes asuntos en

coordinación con el Delegado y Subdelegado dentro del ámbito territorial que le determine el ayuntamiento.

- Elaborar, revisar y mantener actualizado un censo de población de su manzana en la forma oficial aprobada por el ayuntamiento.

- Mantener la tranquilidad y seguridad de los vecinos de la manzana donde actúe.

- Apoyar las actividades de gestión y promoción de obras que realicen los Consejos de Colaboración Municipal de la manzana donde actúe.

- Organizar a los vecinos en comisiones de defensa permanente a sus intereses en coordinación con el Consejo de Colaboración Municipal.

- Realizar consultas populares entre los vecinos cuando menos una vez por semana o cuantas veces sea necesario.

- Coadyuvar con la oficina de limpia y transporte para realizar campañas de limpieza.

- Elaborar expediente sobre registros personales de los vecinos sobre instituciones de servicios educativos o médico-asistenciales comprendidas dentro de la manzana en que actúe.

- Recibir la información de los vecinos sobre problemas de los servicios públicos y ponerlos en conocimientos a los Consejos de Colaboración o a las autoridades municipales, según sea el caso.

Además de las facultades señaladas anteriormente, los Delegados y Subdelegados municipales, Jefes de Sector, de Sección

y de Manzana, tendrán la facultad de vigilar dentro de su respectiva comunidad que se cumplan con todas y cada una de las estipulaciones contenidas en el reglamento respectivo; mantener en los términos de las leyes y reglamentos aplicables, el orden, la seguridad y la tranquilidad de los vecinos de la localidad en la que actúen, siempre y cuando no ejerzan facultades atribuidas a los órganos de Seguridad Pública, conservar la moralidad y las buenas costumbres dentro de su comunidad y las demás expresamente determinadas en las disposiciones legales.

Las autoridades auxiliares tendrán las siguientes obligaciones:

- Rendir parte dentro de las siguientes doce horas a las autoridades respectivas de todo hecho delictivo o falta administrativa ocurrida dentro de su territorio.

- Solicitar el auxilio de los órganos de seguridad pública para que actúen y pongan inmediatamente a disposición de las autoridades competentes a toda persona que haya cometido algún hecho delictivo o falta administrativa dentro de su territorio, siempre y cuando el presunto responsable se encuentre en la vía pública o haya sido sorprendido en la comisión misma de la falta o delito.

Las autoridades auxiliares en ningún momento podrán arrestar a las personas para sujetarlas a investigación o a interrogatorios sino sólo darán parte a las autoridades competentes, tampoco pueden realizar investigaciones policíacas de ninguna naturaleza.

Cualquier contravención o incumplimiento a lo establecido

do en los reglamentos se sancionará según la gravedad del caso, que será desde la destitución del cargo hasta la consignación - ante las autoridades correspondientes.

Todos los vecinos pueden participar en el proceso para la designación de las autoridades auxiliares municipales, siempre y cuando sean ciudadanos mexicanos, en pleno goce de sus derechos civiles y políticos, identificados como vecinos de su circunscripción, saber leer y escribir, no tener antecedentes penales y de notoria buena conducta.

Tampoco las autoridades auxiliares podrán realizar funciones de tesoreros, ni podrán recaudar contribuciones o hacer cobros de impuestos o multas de cualquier naturaleza.

El ayuntamiento determinará el número de delegados o subdelegados en que se dividirá el municipio, tomando en consideración, tantos aspectos demográficos como extensiones geográficas - características comerciales, políticas y culturales de las zonas que queden comprendidas dentro de unas y otras.

En cada delegación habrá un delegado y tantos subdelegados como determine el bando municipal o el propio ayuntamiento; - para los jefes de sector, sección o manzana, habrá tantos como -- sectores o manzanas integren el municipio ya sea en colonias, pueblos, ciudades, rancherías o fraccionamientos.

En cada manzana sólo podrá designarse a un jefe y a su respectivo suplente, quién lo designará directamente el ayuntamiento tomando en consideración las propuestas formuladas por los delegados, subdelegados, consejos de colaboración o por los propios vecinos.

Consejos de Colaboración.-

Los consejos de colaboración como las autoridades auxiliares se constituyen en elementos de apoyo del ayuntamiento en las funciones relativas a la gestión y promoción de obras y a mantener la tranquilidad, el orden y la seguridad de los habitantes dentro de la circunscripción territorial que se les determine.

El ayuntamiento determinará el número de consejos de colaboración municipal o participación ciudadana que funcionen dentro del municipio.

Los consejos de colaboración como órganos de promoción y gestión social persiguen las siguientes funciones:

- Coadyuvar la supervisión y mejora de los servicios públicos municipales.
- Promover las obras de beneficio colectivo - necesarias dentro de la comunidad.
- Organizar la colaboración y participación vecinal.
- Fortalecer los lazos de solidaridad vecinal y el espíritu cívico social.
- Las expresamente determinadas en las disposiciones y reglamentos.

Además realizarán funciones de vigilancia sobre los servicios públicos que preste el ayuntamiento en materia de limpia y salubridad, alumbrado público, vialidades, agua potable, y alcantarillado, educación, rastros, entre otras.

El Presidente del Consejo de Colaboración tendrá las si-

guientes atribuciones:

- Vigilar que en su comunidad se cumplan los planes y programas municipales.

- Participar en la elaboración de programas de mejoramiento urbano y de obras en general.

- Auxiliar al ayuntamiento para la prestación de los servicios públicos.

- Promover la preservación y mejoramiento de las áreas verdes.

- Informar al ayuntamiento del estado y sus necesidades de transporte urbano.

- Reportar al ayuntamiento los lotes baldíos que existan en su sector, proporcionando ubicación y nombre del propietario.

- Solicitar al ayuntamiento autorización para realizar cualquier tipo de actividades lícitas que le permitan recaudar fondos destinados a obras de beneficio colectivo.

- Aquellas otras que expresamente determinen los reglamentos y disposiciones municipales.

El Secretario del Consejo de Colaboración tendrá las siguientes atribuciones:

- Levantar las actas de asamblea del consejo.

- Suplir temporalmente al presidente del consejo.

- Conservar y controlar la correspondencia y documentación.

- Dar cuenta al presidente del Consejo de todos los asuntos pendientes.

- Las demás que expresamente le atribuyan las disposiciones legales y reglamentos.

El tesorero del Consejo de Colaboración tendrá las siguientes funciones:

- Llevar la contabilidad del Consejo de Colaboración.

- Recolectar las aportaciones económicas de la comunidad (cuando se trate de obras realizadas de acuerdo con la Ley de Cooperación para obras públicas del Estado, los recibos serán utilizados por la Tesorería Municipal).

- Rendir al ayuntamiento información cuando se le solicite sobre el manejo de fondos o partida de su presupuesto.

Los vocales del Consejo de Colaboración conocerán de los siguientes casos:

- Cooperar con los miembros del consejo de colaboración en todas las tareas generales del mismo.

- Plantear junto con el presidente y secretario del consejo el programa de actividades de las comisiones.

- Vigilar que las comisiones desarrollen su programa de actividades para el beneficio y mejoramiento de la comunidad.

- Auxiliar al tesorero del consejo en las re-

caudaciones que se realicen.

- Cuidar que los ingresos que se obtengan de las actividades con fines lucrativos se encuentren en la Tesorería.

- Las demás expresamente señaladas en el reglamento y disposiciones legales.

Participación Ciudadana.-

La participación ciudadana entraña un derecho y una responsabilidad cívica, tanto para los hombres como para las mujeres de una comunidad, es también muy importante en el control de las acciones municipales; " en el control de las acciones de los ayuntamientos como un elemento fundamental para cerrar el ciclo de participación que venga a ser el sustento democrático de lo que, en una primera instancia, fue la proposición de los planes o su modificación parcial o total..." (13)

Los ayuntamientos deberán rendir informes previos y periódicos, no solamente los exigidos en forma constitucional, sino también, los solicitados por la ciudadanía en relación a las actuaciones en curso, para que el vecino pueda tener una idea de lo que se hace en su beneficio, de lo que cuesta la obra y lo que el vecindario aporta para realizarlo.

" Los procedimientos para efectuarse la participación son importantes tanto a título individual y familiar, como a través de asociaciones de vecinos, de amas de casa, de padres de fa

(13) García Sánchez, José. El Municipio. Sus relaciones con la Federación. Editorial Porrúa. Segunda Edición. México. 1986 Págs. 170.

milia, colegios profesionales, entidades culturales y deportivas, de asociaciones de propietarios o de cámaras de la industria y/o del comercio según sea el caso y la naturaleza del interés que esté implicado en la decisión ". (14)

Para los ciudadanos de una comunidad, tienen como primera aspiración, la adecuación de los servicios municipales a sus reales y concretas necesidades, la segunda aspiración a la que todos los ciudadanos tienden, es a los procedimientos de representación política para buscar sistemas y métodos que complementen --- aquella primera aspiración y que hagan posible una participación auténtica y permanente de los vecinos en la vida de la Institución Municipal.

La colaboración ciudadana se podría tipificar como una colaboración cívica, ya que tanto hombres como mujeres pueden -- cooperar conscientemente para lograr un beneficio común dentro de su comunidad; como es la realización de obras y para la implantación de servicios municipales, que podrá realizarse a través de -- iniciativas ya sean individuales o grupales, por asociaciones, por grupos profesionales o empresariales.

Cualquier forma de colaboración ciudadana, son sin duda bastante importantes y reeditarán grandes beneficios, no sólo al ayuntamiento, como administrador, sino a la misma ciudadanía receptora de los servicios y de las obras de los ayuntamientos. -- Por tanto, la ciudadanía, a través de la realización de obras y la implantación de servicios municipales, como a través del interés -- que demuestran para el buen funcionamiento de los servicios públicos municipales, podrán establecer verdaderos nexos de cooperación

con sentido, que vengan a integrar a la comunidad municipal desde el espíritu cívico perfectamente bien tomado que reditúe orden y prosperidad a la totalidad de la comunidad.

9.- FUNCIONARIOS DEL MUNICIPIO.- Sus funciones.

Son funcionarios del municipio los designados por el ayuntamiento a propuesta del presidente municipal, para el efecto de - que se sirvan ocupar los puestos de:

- Secretario
- Tesorero
- Oficial Mayor
- Jefe de Obras Públicas
- Jefe de Servicios Urbanos
- Jefe de Mercados
- Jefe de Servicios de Limpia
- Jefe de Alumbrado Público
- Jefe de Panteones
- Jefe de Parques y Jardines
- Jefe de Actividades Culturales
- Jefe de Organización Social
- Y Otros.

En algunos municipios existen más puestos administrativos de los mencionados anteriormente, tomando en consideración -- los recursos con los que cuenta el municipio ya que en los muni--

cipios de pocos recursos, aún cuando se tenga a un funcionario en cada puesto es recomendable que, al menos, se les encomienden varias funciones congruentes entre si a una misma persona.

Secretario Municipal.-

El Secretario Municipal será designado por el ayuntamiento a propuesta del presidente municipal, no pudiendo recaer éste - nombramiento entre los integrantes del mismo, para el efecto de - que se sirva despachar los asuntos de carácter administrativo y - para auxiliar en sus funciones al presidente municipal.

El secretario del ayuntamiento será a su vez secretario de la presidencia municipal y dependerá directamente del titular de éste, quién podrá revocar su nombramiento y someter el nuevo - al ayuntamiento.

El secretario llevará un libro de actas donde se asienten los asuntos tratados y los acuerdos tomados, mismo que deben ser firmados de conformidad por los miembros del ayuntamiento asistentes a la sesión; llevará un archivo sobre citatorios de la orden del día, material impreso presentado durante las exposiciones y cualquier otro material informativo que ayude para aclaraciones futuras.

En las sesiones el secretario ocupará un lugar especial al lado izquierdo del presidente municipal y desde ahí, dará -- cuenta en extracto de todos los negocios, leyendo íntegro los dictámenes de las comisiones; cumplirá los trámites que acuerde el - presidente, tomando nota de las discusiones de los acuerdos para

formar el acta; informará al ayuntamiento del estado que guardan los negocios y les suministrará todos los datos que pueda disponer; podrá firmar la correspondencia de trámite cuando exista en la documentación acuerdo escrito por el presidente municipal; -- formulará el inventario general de bienes muebles e inmuebles -- propiedad del municipio, de los destinados a un servicio público y los de uso común.

Entre otras funciones desempeña:

- Convoca a los miembros del ayuntamiento a las sesiones de cabildo y levanta el acta respectiva de los acuerdos que se tomen.

- Validar mediante firma, los documentos oficiales del ayuntamiento.

- Expedir boleta de libertad, cuando un detenido cumpla con la sanción impuesta.

- Informar al presidente municipal, de los asuntos pendientes y vigilar que no pase su trámite del señalado por la Ley o reglamentos.

Para poder ser secretario del ayuntamiento, se requiere:

1.- Ser ciudadano en pleno uso de sus derechos políticos y civiles.

2.- Haber concluido la instrucción primaria; en el caso de los municipios con más de 100 000 habitantes deberán haber concluido la enseñanza secundaria y cuando existan en el municipio más de 200 000 habitantes se requiere ser pasante o tener título profesional.

3.- Tener capacidad y honestidad suficiente a juicio del ayuntamiento.

4.- No tener antecedentes penales.

5.- Aquellas que marquen expresamente las leyes y reglamentos respectivos.

Las funciones de la Secretaría Municipal se encuentran debidamente establecidas en las Constituciones Políticas de los Estados, las Leyes Orgánicas Municipales y los Reglamentos respectivos.

Tesorero Municipal.-

La Tesorería Municipal es el único órgano de recaudación de los ingresos municipales, con las excepciones señaladas por la propia ley y de las erogaciones que deba hacer el ayuntamiento.

La oficina deberá estar a cargo de un tesorero municipal quién será designado por el ayuntamiento en la primera sesión del cabildo a propuesta del presidente municipal.

El tesorero municipal tomará posesión de su cargo previo el corte de caja que practiquen, el cual será avisado por el presidente municipal y síndico del ayuntamiento y firmado por quién reciba la Tesorería Municipal; en el mismo acto, recibirá por inventario el archivo, los muebles, los útiles de la dependencia, los libros de registro anotados al día y la relación de deudores en todos los ramos de ingresos.

El acta y cortes de caja e inventarios se formularán por

quintuplicado para distribuir los respectivos ejemplares al ayuntamiento, a la Contaduría General de Glosa, Archivo de la Tesorería, uno a las personas que vayan a entregar y otro al Tesorero que reciba.

El tesorero municipal formulará el informe de ingresos y egresos de la hacienda pública, sometiéndolo a la aprobación del ayuntamiento, una vez aprobado y firmado por el presidente municipal y el regidor comisionado de hacienda, además estará pendiente de su publicación por lo menos en el periódico de mayor circulación de la localidad.

El tesorero municipal formulará el pronóstico anual de ingresos y egresos desglosado por partidas y lo presentará al ayuntamiento.

El tesorero asistirá a las reuniones de cabildo cuando se traten de asuntos de la hacienda municipal o por invitación de sus miembros para información de lo solicitado aclarando conceptos, se abstendrá de persuadir y no podrá votar en los acuerdos del cabildo.

En términos generales las funciones del Tesorero Municipal son:

- Formular el proyecto de presupuesto de egresos y el correspondiente a la Ley de Ingresos.
- Llevar la contabilidad del ayuntamiento.
- Llevar la caja del ayuntamiento.
- Recaudar los ingresos fijados por las leyes.
- Efectuar los pagos conforme a los procedimientos legales.

- Elaborar los informes financieros necesarios.

Para poder ser Tesorero Municipal se requiere:

1.- Ser ciudadano en ejercicio de sus derechos civiles y políticos.

2.- Tener los conocimientos suficientes para desempeñar el cargo.

3.- No haber sido procesado por delitos de carácter intencional.

4.- Caucionar el manejo de los fondos en los términos establecidos por la Ley Orgánica de la Contaduría General de Glosa.

5.- Cumplir los requisitos que señalen las leyes y reglamentos respectivos.

Cuando no se encuentren previstas en los reglamentos respectivos ciertas cuestiones relativas al secretario o tesorero municipal, serán decididas en las sesiones del ayuntamiento a propuesta de cualquiera de los miembros y por votación de las dos terceras partes de los presentes.

Oficialía Mayor.-

A la Oficialía Mayor le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- Llevar un registro del personal que labora en

el municipio y elaborar las nóminas de pago.

- Proveer a las dependencias municipales, del personal que requieren para realizar sus funciones.

- Proveer a las dependencias municipales de los bienes y servicios que requieran para el desarrollo de sus actividades.

- Establecer un control detallado y estricto de los almacenes y talleres propiedad del municipio.

- Establecer y mantener permanentemente actualizado el inventario de bienes muebles e inmuebles, propiedad del municipio.

- Las demás que le señalan las leyes y reglamentos respectivos.

Obras y Servicios Públicos.-

A la oficina de Obras y Servicios Públicos le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- Formular en coordinación con las autoridades federales y estatales los planes municipales de desarrollo urbano.

- Promover y vigilar el equilibrado desarrollo urbano de las comunidades del municipio, mediante una adecuada planificación y zonificación de los mismos.

- Vigilar el cumplimiento y aplicación de las disposiciones legales en materia de construcción y asentamientos humanos.

- Llevar a cabo o supervisar técnicamente los -

proyectos, realización y conservación de obras públicas municipales.

- Planear, proporcionar, supervisar, controlar y mantener en condiciones de operación, los servicios públicos - de agua potable, parques, jardines y en general los que preste el municipio.

- Planear, realizar o supervisar la construcción de los edificios públicos municipales.

- Elaborar estudios para la creación, desarrollo, reforma y mejoramiento de poblados y ciudades en atención a una mejor adaptación material y a las necesidades colectivas.

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

Cultura y Bienestar Social.-

A la oficina de Cultura y Binestar Social, le corresponde el despacho de varios asuntos, entre los más importantes tenemos:

- Coordinar, fomentar, dirigir y vigilar las actividades educativas, artísticas y culturales que se realicen en el municipio.

- Coordinar y fomentar los eventos y programas deportivos del municipio.

- Coordinarse con las autoridades competentes - en la realización de campañas sanitarias y en aquellas actividades que pretendan prevenir y atacar el alcoholismo, la prostitución y la drogadicción en el municipio.

- Coordinar las actividades cívicas.
- Organizar campañas de promoción de trabajos - que fomenten y desarrollen mejores niveles de vida en las comunidades, barrios, rancherías, etcétera.
- Las demás que le señalen las leyes y reglamentos vigentes.

Seguridad Pública.-

A la oficina de Seguridad Pública, le corresponde el despacho de los asuntos que entre los más importantes se destacan:

- Mantener la tranquilidad y el orden público - en el municipio.
- Proteger los intereses de los habitantes del municipio.
- Tomar las medidas necesarias para prevenir la ejecución de los delitos.
- Administrar y vigilar los centros de rehabilitación municipal.
- Vigilar el tránsito de vehículos en el municipio.
- Imponer multas por violación a los reglamentos de tránsito.
- Auxiliar a las autoridades estatales y federales en la persecución de delincuentes cuando así lo soliciten.
- Planear, dirigir y controlar la revisión de - automóviles y vehículos automotores.

- Imponer sanciones a las personas que infrinjan los reglamentos de policía.

- Instrumentar con señalamientos el tránsito de vehículos y peatones en el municipio.

- Auxiliar al ministerio público en investigación y persecución de los delitos y en la aprehensión de los criminales.

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

CAPITULO TERCERO

SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES (PRIMERA PARTE)

1.- CONCEPTO Y DEFINICION DE SERVICIO PUBLICO.-

El servicio público surge como una respuesta a las necesidades comunes que tienen los seres humanos al vivir en comunidad, las cuales son satisfechas por el sector público a través de acciones y tareas que lleva a cabo la administración pública, en tanto que representa una organización cuyas funciones, en buena medida, están encaminadas a la satisfacción de necesidades de los individuos que forman una circunscripción geográfica determinada, principalmente, por la vía de servicios públicos o bien, mediante disposiciones encaminadas a cumplir los fines del Estado Nacional.

El Gobierno Federal no sólo se concretó a ser rector de la vida nacional, sino que asumió de manera directa y reglamentada la responsabilidad de proporcionar bienes y ciertos servicios a los gobernados, a estos se les llamó servicios públicos por el doble carácter que los distingue: satisface una necesidad colectiva y estar atendida por el propio estado, mediante la función pública de su administración: siendo necesario regular la prestación de los servi

cios públicos, fijándose normas que regularán su organización, funcionamiento y operación.

Ahora bien, cabe mencionar que los servicios públicos municipales juegan un papel muy importante dentro de las funciones que desempeña el ayuntamiento, ya que a través de ellos se refleja la buena marcha de la administración y se responde a las demandas planteadas por la comunidad para mejorar sus condiciones de vida.

Teresita Rendón dice : "Considerado el servicio público en su significación concreta y definida, como función del Estado, tiene estas acepciones: 1a. Como materia de la actividad del Estado, en cuyo sentido es la expresión corriente y admitido hoy, en el Derecho Público, especialmente en el administrativo, para señalar y definir los fines concretos y jurídicos del Estado. Con el servicio público, en esta acepción se hace referencia a la gestión de los intereses colectivos, por obra de una actividad administrativa del Estado; 2a. Como la operación o las operaciones mediante las cuales la actividad administrativa construye el medio idóneo, el organismo del servicio y este mismo organismo, v.gr., la Dirección de Correos o de Comunicaciones, el Ejército, los Tribunales, la Universidad, etc. Todos estos organismos prestan servicios públicos. Considerado en la segunda acepción, lo define Hauriou diciendo que es "un servicio técnico prestado al público de una manera regular y continua para satisfacer una necesidad pública y - por una organización pública..." (1)

Afirma Andrés Serra Rojas "Tarea difícil es la de determinar cuales son los servicios públicos que tienen carácter muni-

cial. Un problema complejo de la organización municipal es la de terminación de la competencia entre la entidad federativa y el mu nicipio, sobre todo por sus implicaciones fiscales ". (2)

"De lo anterior, se desprende que para determinar el ca- rácter de los servicios, las leyes orgánicas de los municipios se ñalan las atribuciones de los ayuntamientos y sólo de esta base - pueden deducirse, sin embargo, no se resuelven las dudas al res- - pecto y las autoridades no limitan su acción". (3)

Tradicionalmente, el municipio mexicano ha sido en esen- cia un prestador de servicios públicos; ésta área de la actividad municipal ha alcanzado en algunos municipios un alto grado de es- pecialización y eficacia. Sin embargo, la gran mayoría de nuestros municipios no cuentan con las operaciones suficientes para ofre- - cer los servicios públicos mínimos que demandan sus poblaciones.

En el nuevo orden jurídico constitucional establecido en la fracción III del artículo 115, no sólo confirma ese carácter esencial del municipio, sino que además se le encarga la atención directa o con el concurso del gobierno estatal o de otros munici- pios, de un conjunto de servicios que anteriormente no estaban ex- plicitamente señalados.

Por lo tanto, el área de servicios públicos municipales, adquiere mayor relevancia como consecuencia de esta asignación de nuevas responsabilidades a nivel constitucional. Y en consencuen- cia la legislación de las entidades federativas se ponen acorde - con las disposiciones constitucionales, pero aún es más importan- te que la reglamentación para cada servicio se enmarque en la rea lidad que cada municipio presenta y en la disponibilidad efectiva

(2) Serra Rojas, Andrés. Op. cit. Pág. 597.

(3) *Ibidem*. Pág. 597.

de cada ayuntamiento para administrar los servicios públicos - que preste directamente.

Martínez Cabañas, manifiesta que "las necesidades de que los ayuntamientos vigoricen y apoyen a sus respectivas unidades administrativas, encargadas de atender la prestación de servicios, cuando estas existan, sería un extremo importante; - así como establecer dichas unidades donde se carece de estas..."

(4)

" Estas principales funciones que deberán desarrollar este tipo de dependencias municipales son:

- La planeación, organización, dirección y control de la prestación y buen funcionamiento de los servicios de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, -- mercados, central de abastos, panteones, rastro, calles, parques, y jardines, seguridad pública y tránsito.

- Coordinarse con las dependencias estatales y de otros municipios cuyas tareas sean similares a efecto de -- asociarse, e incrementar la eficacia en la prestación de servicios públicos.

- Gestionar ante las dependencias federales y estatales correspondientes la prestación o la introducción de servicios que no corresponda controlar el aparato administrativo municipal de manera directa y mantener en buen estado de operación y conservación de bienes muebles e inmuebles destinados para prestar los diferentes servicios públicos municipales ". (5)

Los servicios públicos municipales son la expresión tan

(4) Martínez Cabañas, Gustavo. Op. cit. Pág. 188.

(5) Ibidem. Pág. 188

gible y visible de la actividad que desarrolla la administración pública local, ya que generalmente son el elemento más importante al que recurre la población para evaluar la capacidad y eficacia de sus autoridades; del nivel con que se preste un servicio - en términos de calidad y cantidad, depende en mucho la imagen pública del ayuntamiento y su administración.

Los servicios poseen una organización diferente de acuerdo con su misma funcionalidad, ya que es evidente que no tengan las mismas características, los servicios que se prestan a los habitantes de las ciudades que a los de las zonas rurales; por lo que la jerarquización de los servicios va acorde con las necesidades de la población.

El ayuntamiento, en función de la complejidad o el volumen de las demandas de servicios, se organiza a través de diferentes unidades administrativas, cada uno de ellas, (cuando existen) atienden todo lo relacionado con algún servicio en particular, por ejemplo direcciones o jefaturas de mercados, de pavimentación o de cualquier servicio que por la magnitud de su demanda requiera de atención especial, dependiendo estas unidades por lo regular, de las unidades de obras públicas o servicios públicos. Sin embargo esta administración no es generalizada, sino que es particular de cada municipio según su desarrollo, ya que como se manifestó anteriormente, en los municipios rurales y atrasados es casi inexistente debido a la presencia mínima de servicios bajo la responsabilidad directa de la autoridad municipal.

Royo Villanueva, citado por Serra Rojas, señala: "los municipios podrán explotar directamente servicios de naturaleza -

mercantil, industrial, extractiva, forestal, o agrícola que sean de primera necesidad o utilidad pública y se presten dentro del territorio municipal, en beneficio de sus habitantes..." (6)

Sólo por la falta de recursos, los ayuntamientos tienen que aceptar que los servicios sean prestados por instituciones -- ajenas a ellos, con la consiguiente pérdida de entradas.

Los servicios públicos deben estar sujetos a un régimen que les imponen adecuación, permanencia, continuidad, uniformidad, igualdad de los usuarios y economía.

Generalmente, se ha considerado que la parte visible -- de la administración municipal es la atención de las necesidades colectivas, es decir, la función de los ayuntamientos encaminada a prestar servicios públicos a sus comunidades.

Manifiesta, Cabañas que "esta importante tarea se origina en la fase del desarrollo del Estado conocida como "Estado benefactor" o "Estado de servicio". A partir de esto, varios tratadistas del Derecho Administrativo formularon la teoría del servicio público, en la que se considera al Estado con respecto a sus fines y funciones como un prestador de servicios públicos y responsable de la seguridad y bienestar de la población..." (7)

Las autoridades municipales, deben identificar aquellos servicios que realmente necesita para su comunidad y para ello se deben considerar los siguientes factores:

- El tipo de servicios que se requieren, reconociendo aquéllas que son más urgentes.

- Las necesidades reales que la comunidad del

(6) Serra Rojas, Andrés. Op. cit. Pág. 599.

(7) Martínez Cabañas, Gustavo. Op. cit. Pág. 212.

municipio manifiesta de dicho servicio, para calcular la magnitud de su prestación.

- El crecimiento urbano municipal.
- El estudio del costo del equipo necesario y su mantenimiento.
- El estudio de las fuentes de financiamiento para cubrir los costos del servicio.
- El análisis de la capacidad del ayuntamiento para financiar y mantener en buen funcionamiento al servicio público.
- La relación del ayuntamiento con asesores técnicos ya sea del gobierno del estado o de instituciones especializadas en servicios públicos.
- La revisión y consulta periódica de los planes y programas de desarrollo urbano, estatales y municipales y demás documentos que se refieren a los servicios públicos.

Una vez que hayan sido consideradas todas las posibles previsiones para establecer un servicio público, es recomendable que su prestación se incluya en el programa de gobierno del ayuntamiento y que se establezcan las relaciones necesarias con las autoridades estatales, para solicitar apoyo en caso de enfrentar carencia de recursos.

" La prestación de los servicios públicos es un proceso que tiene detrás de sí un cuerpo organizativo, del que es responsable el poder público. El objetivo de esta corporación es la satisfacción de una necesidad que realmente sea de interés general "

(8)

La prestación de servicios públicos municipales ha sido una de las preocupaciones permanentes de las autoridades municipales, porque al atender cada vez un mayor tipo de servicios públicos se logra elevar las condiciones de vida de los habitantes.

Por otra parte, cabe mencionar, que al ciudadano en general no le interesa realmente si hay o no suficiencia de presupuesto o complejidades técnicas en la planeación o prestación del servicio, lo único que es trascendente para él, es que sean adecuadamente cubiertas sus demandas.

A continuación presentaremos una serie de definiciones del servicio público municipal.

Una definición amplia y genérica de servicio público es la que establece Andrés Serra Rojas al señalar que "el servicio público es una actividad técnica, directa o indirecta de la administración pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar de una manera permanente, regular, continua, y sin propósito de lucro la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público". (9)

Cabañas, nos manifiesta que esta definición es bastante rica en elementos que más adelante se estudiarán detenidamente, tales como la forma de prestación y regulación de los servicios públicos a nivel municipal.

Agustín Montaña, nos manifiesta que "El servicio público constituye una actividad técnica, regular, continua, uniforme del gobierno municipal que se realiza para satisfacer una necesidad -

social, económica o cultural..." (10)

El Sistema de Información Municipal, nos define a los servicios públicos de la siguiente forma: "son las actividades - organizadas que realiza el ayuntamiento, con base en las leyes, - reglamentos y disposiciones administrativas vigentes en el municipio, con la finalidad de atender las necesidades colectivas de la población en forma continua, uniforme, regular y permanente." (11)

" Los servicios públicos municipales son todas aquellas actividades que realiza el ayuntamiento de manera uniforme y continua para satisfacer las necesidades básicas de la comunidad." (12)

De lo anterior se puede señalar que los servicios públicos municipales han sido definidos como toda prestación concreta - que tiende a satisfacer necesidades públicas y que es realizada - directamente por la administración pública o por los particulares mediante concesión, arriendo o reglamentación legal, en la que se determinan las condiciones técnicas y económicas en que se debe - prestar, a fin de asegurar su menor costo, eficiencia, continuidad y eficacia.

Asimismo de las anteriores definiciones, podemos afirmar que se desprenden ciertos principios que las autoridades municipales deberán tomar en cuenta para la prestación de los servicios - públicos a la comunidad, y que diversos autores, coinciden en los siguientes:

- Igualdad.- también llamado de uniformidad y que significa que todos los habitantes deben gozar de un servicio

(10) Montaño, Agustín. Op. cit. Pág. 37.

(11) Agenda del Presidente Municipal. Op. cit. Pág. 59.

(12) La Administración de los Servicios Públicos Municipales. - INAP. Guía Técnica No. 9. Primera Edición. México. 1985. Pág. 3

público en igualdad de condiciones, siempre y cuando haya cubierto los requisitos necesarios para hacer uso de él; es decir el servicio público debe representar un beneficio colectivo.

- Permanencia o de continuidad.- esto quiere decir que un servicio público debe ser proporcionado de manera regular y continua, de tal manera que no haya interrupciones en su prestación; su existencia prolongada y segura garantiza la satisfacción de necesidades colectivas, a través del tiempo. No puede concebirse un servicio público que sea otorgado por períodos.

- Adecuación, que significa que el servicio público debe responder en cantidad y calidad a las necesidades de los habitantes del municipio; por lo que es necesario que los órganos responsables de la prestación de los servicios, cuenten con el equipo, el personal y las instalaciones suficientes para cubrir las demandas que presente la comunidad.

" En el Manual de Servicios Públicos, se señalan además de los principios antes mencionados, los siguientes:

- Principio de Generalidad.- que establece que cualquier habitante de una circunscripción geográfica determinada tiene el derecho a ser usuario de los servicios públicos, siempre que lo haga de conformidad con las normas vigentes que lo regulan.

- Principio de legalidad.- dispone que los servicios públicos se apoyen en un conjunto de normas y condiciones contenidas en la ley respectiva.

- Principio de obligatoriedad.- se refiere al deber constitucional que tienen las autoridades encargadas de --

prestar los servicios públicos, en tanto son responsables política y administrativamente ante la comunidad.

- Principio de persistencia.- alude a la circunstancia de que los servicios públicos tienen que satisfacer - tanto necesidades nuevas como aquellas que persisten en la mayoría de los habitantes de la comunidad.

- Principio de equidad.- significa que la prestación de los servicios públicos, se lleva a cabo sin tener un -- fin de lucro o de especulación; sin embargo su mantenimiento requiere de ciertos gastos, lo que supone fijar criterios de carácter financiero que cubran adecuadamente tales gastos en forma -- equitativa.

- Principio de adaptación.- considera que la prestación correspondiente se adapte a las contingencias de la - comunidad y a los cambios en las necesidades de los habitantes, - logrando prestar un mejor servicio, acorde con el desarrollo social.

" Estos principios muestran que la prestación de los -- servicios públicos es un procedimiento que requiere de una serie de pasos de tipo administrativo y de una organización que tiene como fin satisfacer una necesidad general". (13)

2.- CARACTERISTICAS DE LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES.

Tomando como base a las definiciones y principios antes mencionados, se desprenden las siguientes características de los -

servicios públicos municipales.

Conforme al Manual de la Administración Pública Municipal, se determinan las siguientes características.

1.- Que el servicio público es una ordenación de elementos y actividades para su fin.

2.- Que el fin es la satisfacción de una necesidad pública, no obstante que haya necesidades de interés general que sean satisfechas por el régimen del servicio privado.

3.- Que el servicio implica la acción de una personalidad pública, aunque no siempre sean las personas administrativas las que asuman esta empresa.

4.- Que esta acción cristaliza en una serie de relaciones jurídicas, constitutivas de un régimen jurídico especial, distinto, por tanto, del régimen jurídico especial de los servicios privados.

En el Manual de los Servicios Públicos Municipales se señalan las siguientes características:

1.- Constituyen una actividad técnica de la administración pública.

2.- Pueden ser realizados en forma directa o indirecta.

3.- Son permanentes, generales, regulares y continuos.

4.- Carecen de propósito de lucro.

5.- Su régimen especial lo rige el derecho público.

6.- Satisfacen necesidades colectivas.

7.- Son consecuencia de la vida comunitaria.

8.- Se prestan dentro de un territorio determi-

nado.

9.- Se basan en normas específicas elaboradas por el sector público.

10.- Requieren la participación comunitaria - en tanto que son los beneficiarios inmediatos.

Por otra parte, en el Manual de referencia, se hacen mención a los criterios que se derivan de las características antes mencionadas, que constituyen un aspecto importante para la -- prestación de los servicios públicos, y son:

- El criterio orgánico.- que sustenta la creación de la organización responsable de cumplir con el cometido de la prestación del servicio público (unidad administrativa de servicios públicos).

- El criterio material.- produce un resultado concreto por la actividad de interés general que realiza la administración pública al tener a su cargo la prestación del servicio público.

- El criterio jurídico.- que condiciona la existencia de un servicio público y su prestación, siempre y cuando la actividad correspondiente se lleva de acuerdo a un régimen jurídico especial.

- El criterio técnico.- es en relación al procedimiento específico que se requiere para la prestación del servicio como un medio para satisfacer necesidades colectivas o generales.

Agustín Montaña, nos proporciona las siguientes características:

- 1.- La continuidad o permanencia del servicio.
- 2.- La uniformidad en la medida y calidad en que se proporciona.
- 3.- La naturalidad tanto en lo que corresponde a su propia naturaleza como en su utilidad natural.
- 4.- La economía o bajo costo del servicio.
- 5.- La igualdad del servicio para todos o para la mayoría, sin excluir a las personas que no lo pagan.
- 6.- La comodidad o facilidad para prestar el servicio con los recursos humanos, económicos y físicos disponibles." (14)

En virtud de que no existe una definición concreta y legal de lo que es el servicio público municipal sino que mediante la opinión de los juristas antes mencionados, no se han unificado en señalar determinadas características de los servicios públicos municipales, dejándose asentadas las características que para cada uno de ellos se desprende de su propia definición.

3.- CLASIFICACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES.

La clasificación de los servicios públicos es difícil debido a que en cada estado se tienen bases y criterios diferentes.

Por tal razón, los servicios públicos pueden presentarse bajo distintos aspectos y formas de aplicación, lo que ha dado motivo a diversas clasificaciones tanto para su estudio como para

su administración, que desde diversos puntos de vista comprenden:

a) servicios públicos esenciales y secundarios cuando sean imprescindibles o no imprescindibles.

b) servicios públicos obligatorios, necesarios y facultativos, cuando por ley sea obligatorio prestarlos, cuando sea de conveniencia pública o cuando tenga por fin perfeccionar - las condiciones generales, respectivamente.

c) servicios públicos continuos, contingentes e intermitentes, cuando sean permanentes, accidentales o que puedan ser aplicados en el momento en que sean necesarios, respectivamente.

d) servicios públicos exclusivos y concurrentes cuando sean atendidos por las entidades de administración pública.

e) servicios públicos generales y especiales, cuando se apliquen a la generalidad de los casos o cuando sean en circunstancias determinadas.

f) servicios públicos propios e impropios cuando sean normales o cuando las necesidades colectivas así lo exijan en especial, respectivamente.

g) servicios públicos de protección social y de carácter industrial, es según su forma de realización o sus medios de aplicación.

De acuerdo a las necesidades que satisfacen los ayuntamientos mediante la prestación de cierto tipo de servicios públicos, y - que en forma muy general podemos clasificar según las siguientes necesidades:

1.- Necesidades básicas o prioritarias.- son -

aquellas que no pueden dejarse de atender porque son vitales para la comunidad. (estas necesidades deben ser cubiertas en coordinación con el estado y la federación). Los servicios públicos que las atienden son principalmente: agua potable, energía eléctrica, vivienda, salud, educación, entre otras.

2.- Necesidades habitacionales o de desarrollo urbano.- son atendidas por los servicios públicos siguientes: planificación y zonificación, reglamentación de construcciones particulares, alcantarillado, banquetas y pavimentos, alineamiento, nomenclaturas de calles, reglamentos de ruidos molestos, parques y jardines, de vialidad, de transporte urbano, entre otras.

3.- Necesidades educativas, entre las que tenemos: construcción y sostenimiento de escuelas, censos escolares, vigilancia de la asistencia escolar, jardín de niños, escuelas primarias, talleres artesanales, escuelas técnicas, centros de capacitación, y otras.

4.- Necesidades sanitarias, entre las que destacan: limpia; reglamentación de la contaminación ambiental; hospitales, maternidades, hospicios, manicomios y guarderías infantiles; centros de higiene; hoteles, casas de huéspedes, baños, peluquerías y similares; rastros; mercados; panteones; molinos de nixtamal y expendios de masa; lavaderos públicos; expendios de comestibles y bebidas; control y vigilancia de bebidas embriagantes, entre otras.

5.- Necesidades de seguridad pública.- dentro de una comunidad comprenden la disponibilidad de una convivencia plena dentro de una situación de respeto mutuo, tanto en lo indivi

dual como en lo colectivo, y sobre todo, en lo relativo a sus -- pertenencias que legalmente les correspondan a los miembros de -- la comunidad; los servicios que atienden tales necesidades son: seguridad pública y tránsito; rehabilitación penal; vigilancia -- policiaca; centros de reclusión; explosivos, materias inflamables, y calderas; elevadores; bomberos; servicios médicos de urgencia, y otros.

6.- Necesidades económicas.- son aquéllas que constituyen la base de la vida comercial de la comunidad, entre -- los más importantes tenemos: mercados; centrales de abasto; licen-- cias de funcionamiento comercial; control de vendedores y artesa-- nos ambulantes; bolsas de trabajo; horario comercial; rótulos y -- anuncios, entre otras.

7.- Necesidades sociales, culturales y depor-- tivas, entre las que tenemos: edificios públicos; obras públicas; campos deportivos; parques, jardines y paseos; ampliación y ornato de vías públicas; reglamentación de espectáculos; juntas patrióti-- cas y de acción cívica; guarderías infantiles; asilos; clínicas, -- y otros.

Teresita Rendón, nos manifiesta que los servicios públi-- cos se clasifican en categorías de acuerdo a diferentes criterios, citando la clasificación de Jean Dabin por considerarla la de ma-- yor precisión y rigor técnico; encuadrando en tres categorías las -- actividades que reúnen las características del servicios público:

" a) Servicios de gobierno propiamente dichos o jurídicos que son necesarios para el ejercicio de la función gu-

bernamental, que consiste en dar ordenes y hacer reinar el Derecho, y que se dividen, según la tradicional repartición de poderes, en legislativos, administrativos y judiciales.

b) Servicios de ayuda y de suplencia a la iniciativa privada.

c) Servicios de aprovisionamiento para las funciones gubernamentales, tanto en personal como en recursos materiales, especialmente patrimoniales y financieros ". (15)

" De la anterior clasificación derivamos que los servicios públicos municipales, están encuadrados en la segunda categoría; esto es, servicios administrativos de gobierno, que encuentran la base fundamental de su regulación jurídica, en el artículo 115 - de la Constitución General de la República ". (16)

4.- MARCO JURIDICO PARA LA PRESTACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES.

La necesidad y buen funcionamiento de los servicios públicos municipales adquiere cada día más importancia, de tal forma que los ayuntamientos se han convertido en responsables directos de la gestión de tales servicios como una función política -- significativa.

Para cumplir con esta responsabilidad, los ayuntamientos requieren de medios adecuados, tanto formales como financieros y humanos, para lograr una mayor eficiencia en la operación de servi

(15) Rendón Huerta Barrera, Teresita. Op. cit. Pág. 231

(16) Ibidem. Pág. 231.

cios públicos.

La prestación de los servicios públicos municipales como responsabilidad del ayuntamiento, está señalada en las siguientes disposiciones jurídicas:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Constitución Política del Estado.
- Leyes Orgánicas Municipales o Códigos Municipales.
- Bando de Policía y Buen Gobierno.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.-

En el artículo 115 Constitucional se encuentran las bases generales de la organización y el funcionamiento de los municipios, ya que otorga la potestad al municipio para crear, transformar y prestar servicios y se integra por las siguientes facultades:

" - La constitutiva.- que es la capacidad que -- tiene el ayuntamiento para establecer, organizar, modificar y prestar los servicios públicos municipales, así como suprimir, sin -- contravenir las disposiciones del artículo 115 Constitucional, aquellos que aún siendo necesarios, no sean prioritarios o urgentes.

- la normativa.- que se refiere a la competencia del ayuntamiento para elaborar los reglamentos reguladores de su gobierno, organización y funcionamiento, así como también de las relaciones de los mismos con sus usuarios, y de estos con los servi

cios.

- La coactiva.- se refiere a la capacidad del ayuntamiento para imponer el uso obligatorio de las normas cuando lo demanden motivos de salubridad, de seguridad o de protección a la comunidad ". (17)

El artículo 115 en su fracción II, establece que los -- municipios están investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la Ley.

Con lo que respecta a que están investidos de personali- dad jurídica, es porque los municipios son sujetos de derechos y obligaciones y, por lo mismo, poseen un patrimonio propio que ma- nejan conforme a diversas disposiciones jurídicas derivadas del or- den constitucional.

También la norma constitucional otorga a los municipios la facultad para expedir los bandos de policía y buen gobierno, - así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrati- vas de observancia general de sus respectivas jurisdicciones. Las bases normativas son establecidas por las Legislaturas de cada -- estado de la federación.

El artículo 115 en su fracción III, precisa que los es- tados, cuando así fuere necesario y lo que establezcan las leyes locales, tendrán 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.

i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como de su capacidad administrativa y financiera.

Se establece también, en la misma fracción de referencia, de que 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.

De este ordenamiento, se destaca la posibilidad de que los estados, previo acuerdo de las legislaturas locales, pueden participar con los municipios en la prestación de los servicios públicos; así también se prevee que los municipios de un mismo estado pueden asociarse o coordinarse para el mismo propósito, apoyándose además en el artículo 116 en su fracción VI de la Constitución Federal, que faculta a los estados de la federación para celebrar convenios con sus municipios, para que asuman la prestación de los servicios cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

Constitución Política del Estado.-

En base en los principios del derecho constitucional, las constituciones de los estados se ajustan adecuándose a lo es-

establecido por la Constitución General, a la que no pueden contra-venir.

En la parte dedicada al municipio libre, la Constitución del Estado, establece que las leyes orgánicas municipales - determinarán los servicios públicos que serán competencia de la - administración municipal, siendo estos los mismos que establece - la fracción III del artículo 115, los cuales ya quedaron señalados anteriormente.

Esto no significa que sean los únicos servicios que el ayuntamiento deba tener a su cargo, pero sí son los que se deben atender prioritariamente en un centro de población o comunidad.

Las constituciones locales consideran también la facultad de los estados para celebrar convenios con los municipios, para asumir la prestación de los servicios públicos municipales y - señalan las bases que deberán ser observadas en estos casos.

Leyes Orgánicas Municipales.-

Las Leyes Orgánicas Municipales son expedidas por las - Legislaturas locales, cuyo objetivo es reglamentar las normas de las Constituciones Locales en lo referente al municipio.

Cada estado cuenta con una Ley Orgánica Municipal que - en algunos casos también se le denomina Ley Orgánica del Municipio Libre o Código Municipal.

Esta ley reglamenta las disposiciones constitucionales que se refieren a la prestación de los servicios municipales, enumeran los servicios de carácter público municipal (determinados

en el artículo 115 Constitucional), estableciendo además las bases relacionadas a su organización, funcionamiento y operación.

En los ayuntamientos se llega a contemplar la institucionalización de una comisión entre los regidores, con el objeto de cuidar y vigilar el funcionamiento de los órganos encargados de la prestación de los servicios públicos municipales.

" Las leyes orgánicas municipales contemplan en un apartado específico, un capítulo, las normas de los servicios públicos municipales que posteriormente los ayuntamientos se encargan de reglamentar.

El contenido de este apartado básicamente es el siguiente:

- Establece que los municipios tendrán a su cargo la prestación de los servicios públicos consignados en la Constitución Local.

- Se indica la posibilidad de que esos servicios públicos los preste el municipio con el concurso del Estado, cuando así fuere necesario y las normas para determinar la participación del Estado en estos casos, ya sea a través de convenios entre municipios y estado o con la intervención de la Legislatura, cuando el servicio se preste en forma deficiente por el municipio.

- Dispone que la prestación de los servicios será realizada por el ayuntamiento e indica los servicios que podrán ser concesionados a los particulares para que sean estos quienes los presten.

- Define cuales servicios no pueden ser concesionados, como son el de seguridad pública, tránsito, agua potable,

y alcantarillado, alumbrado público, entre otros.

- Consigna expresamente el impedimento para otorgar una concesión de servicios públicos municipales a los miembros del ayuntamiento, servidores públicos, sus cónyuges, parientes consanguíneos, parientes por afinidad civil y a las empresas en las cuales sean representados o tengan intereses económicos los servidores públicos; siendo nula de pleno derecho la concesión otorgada en contravención a esta norma.

- Establece las bases generales para el otorgamiento de las concesiones, su funcionamiento y los casos en que la concesión deba cancelarse.

- Se consigna la figura jurídica de la requisita de los bienes destinados a la prestación del servicio, de acuerdo a la normatividad expedida por la Legislatura del Estado, para el caso de que los servicios concesionados estén prestados en forma irregular.

- Contempla las normas generales, para que los municipios del estado que corresponda, celebren convenios a efecto de prestar coordinada y asociadamente los servicios públicos que tienen encomendados. " (18) .

Bando de Policía y Buen Gobierno.-

El Bando de Policía y Buen Gobierno contiene un conjunto de normas que regulan el funcionamiento de la administración municipal en relación con la vida comunitaria.

" En materia de prestación de servicios públicos municipi

pales considera lo siguiente:

- Define e identifica los servicios públicos que le corresponderá prestar al ayuntamiento.
- Dispone las formas de administración bajo las cuales prestarán los servicios públicos.
- Determina los derechos y responsabilidades tanto de los usuarios como de los órganos administrativos.
- Reglamenta de manera específica las disposiciones que deberán observarse para el funcionamiento de servicios públicos.
- Señala los casos de infracción que cometen los usuarios del servicio, así como las que se harán acreedoras a las personas que no cumplan con lo establecido en el bando ". (19)

Reglamentos Municipales de Servicios Públicos.-

Con base a la facultad reglamentaria consignada en la Constitución Federal y en las Constituciones Locales respectivas, los ayuntamientos expiden reglamentos en materia de prestación de los servicios públicos que atienden.

En estos reglamentos se declaran de utilidad pública e interés social los servicios públicos en cuanto a su funcionamiento, uso y aprovechamiento; facilitan la aplicación de la ley que mediante estos instrumentos jurídicos, establecen el conjunto de normas generales de carácter administrativo y obligatorio para toda la comunidad en esta materia.

Por tal razón, tanto las autoridades municipales, como

la misma comunidad deben procurar el funcionamiento adecuado de los servicios, al igual que un mantenimiento constante de estos.

" Es importante que la administración cuente con los reglamentos para la prestación de servicios públicos por las siguientes razones:

- Al establecer normas obligatorias para la acción pública se asegura el buen cumplimiento y una operación eficiente en la prestación de los servicios públicos.

- Condiciona y orienta el actuar de los particulares, como usuarios de los servicios y garantiza la atención de los intereses comunes.

- Es una fuente generadora de ingresos adicionales para el municipio por las sanciones que se originen con el incumplimiento de las normas ". (20)

Algunos aspectos que contienen estos reglamentos son:

" - Disposiciones generales donde se define el objeto del reglamento.

- La determinación de la dependencia u órgano responsable de proporcionar los servicios públicos.

- Forma de prestación del servicio, sea directa, por organismo descentralizado, empresa paramunicipal, fideicomiso, concesión, convenio estado-municipio, o por asociación municipal.

- Los derechos, obligaciones y responsabilidad de los usuarios.

- Los términos y condiciones en que se proporcionará el servicio y por las que puede ser interrumpido.

- Forma de financiamiento que se utilizará para la prestación del servicio.

- Las causas que provoquen las infracciones y sanciones para quienes no cumplan estos reglamentos ". (21)

3.- PROGRAMACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES.

Por modesto que sea un municipio, la realización productiva de sus objetivos necesita de la preparación de un programa de trabajo anual en el que se muestre la cantidad de recursos humanos, físicos y económicos que se requerirán en el tiempo asignado.

Para la elaboración del programa de servicios públicos municipales se requiere partir de la información que proporcionan los análisis de las peticiones de los habitantes del municipio, - así como de la identificación de los servicios públicos y de los análisis que se hagan de las quejas provenientes de dichos habitantes, de los funcionarios y de los empleados de gobierno.

Además, se deben considerar también los siguientes factores:

- El tipo de servicios que se requieran y cuales son los más urgentes; las necesidades reales de la comunidad; el costo del equipo y su mantenimiento; los recursos con los que cuenta el ayuntamiento, las fuentes de financiamiento, el creci-

miento urbano municipal.

- Se deberá efectuar un diagnóstico de los medios económicos, técnicos y de recursos humanos con que cuenta el ayuntamiento para determinar que servicios puede otorgar a la comunidad y definir que otras alternativas puede utilizar para satisfacer las necesidades de la colectividad.

- Se debe realizar un pronóstico que dé a conocer la tendencia de las necesidades sociales, la evolución de los servicios públicos y el aspecto que tendrá el municipio al terminar los tres años del ejercicio administrativo.

- Una vez que se hayan efectuado los pasos anteriores, se deberá elaborar un programa anual de trabajo para la operación y prestación de los servicios públicos municipales, señalándose los objetivos, metas, políticas y procedimientos para su ejecución y control.

El programa anual servirá de base para elaborar los presupuestos anuales tanto de ingresos como de egresos que se generarán por cada tipo de servicio.

También, no hay que olvidar que todos los servicios deben planearse para ser proporcionados según las necesidades que se presentan en la actualidad o en un futuro cercano o lejano, pero siempre teniendo en cuenta el desarrollo social, económico y demográfico del municipio.

Con respecto al programa de trabajo para los servicios públicos, es considerado "un conjunto de actividades administrativas que se realizarán en el trienio del gobierno municipal a fin de resolver algunos de los problemas que existen en el municipio -

en materia de servicios públicos ". (22)

" Las bases de la programación de los servicios públicos son las siguientes:

1.- Racionalidad.- el ayuntamiento debe utilizar los recursos humanos, materiales y económicos disponibles con la máxima eficiencia posible, utilizando las técnicas de optimización para evitar desperdicios de dinero, recursos y tiempo.

2.- Generalidad.- La programación de los servicios públicos municipales debe enfocarse a la satisfacción de las necesidades de las mayorías.

3.- Coordinación.- los programas municipales deben diseñarse de común de acuerdo con los programas estatales y federales con el fin de evitar la duplicidad de los esfuerzos.

4.- Previsión.- todos los trabajos de programación de los servicios deben determinarse en función del tiempo de ejecución, ya sea a corto o largo plazo.

5.- Desarrollo.- los programas sobre servicios públicos siempre deben ser evolutivos en función del crecimiento de la población.

6.- Continuidad.- no deben desecharse los programas anteriores; en todo caso, servirán para hacerles ajustes y modificaciones para actualizarlos.

7.- Recuperabilidad.- siempre que sea posible, se dará preferencia a aquellos servicios que proporcionen una recuperación del gasto, o de los que puedan proporcionar una utilidad temporal o permanente al ayuntamiento.

8.- Beneficio Social.- los servicios públicos

por su naturaleza coadyuvan a elevar los niveles de vida de la población y a mejorar las relaciones entre autoridades y comunidad ". (23)

Por otra parte, es recomendable que en la prestación de un servicio público, se cuente con el personal técnicamente calificado, cuyos conocimientos y aptitudes le permitan superar las dificultades y obstáculos derivados del cumplimiento de su trabajo.

Para lograr que el trabajo de los servidores públicos sea más eficiente, el ayuntamiento deberá vigilar que el personal encargado de los diferentes servicios públicos se capacite, promoviendo su asistencia a cursos, o bien, buscando que especialistas y personal calificado proporcionen información y orientación técnica.

Otro de los aspectos importantes que es necesario resaltar es la permanencia o continuidad del personal responsable de la operación de dichos servicios, ya que su cambio constante obstaculiza el logro de la eficiencia administrativa, además que los esfuerzos y recursos que se destinen para su capacitación se desaprovechan por esa situación.

Además de lo anterior, se requiere para la prestación del servicio, de ciertos instrumentos mínimos como son: el equipo, maquinaria y herramientas; la cantidad y calidad de estos deberá ser en relación a las condiciones y necesidades del municipio.

La prestación de los servicios públicos implica una ardua tarea de los ayuntamientos, cuya realización va a estar dada en función de los elementos y recursos con los que se cuentan.

6.- DESCRIPCION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES.

En virtud de que la operación de los servicios públicos municipales está sujeta a diversos factores específicos, no es posible proponer un sistema uniforme de organización para llevarlos a efecto; por ello nos limitaremos a indicar cuales son las funciones que competen a estas áreas de la administración municipal.

Agua Potable y Alcantarillado.-

El agua potable es un servicio público urbano que tiene como función la de instalación y mantenimiento de las redes de agua, su potabilización, su distribución y la vigilancia de las calidades de agua y de las condiciones sanitarias de las instalaciones.

El volumen de abastos de agua de una población se debe determinar por el total de sus habitantes, su nivel y forma de vida, así como el grado y tipo de desarrollo económico e industrial.

El alcantarillado es un servicio público urbano que tiene como función, el alejamiento y disposición de las aguas servidas y los desechos a lugares convenientes tanto técnica como económicamente, para que se le pueda tratar y, posteriormente, asignar el reuso o vertido en los cauces naturales sin que ocasione la degradación del sistema ecológico y con ello se logre la preservación de los recursos naturales.

El papel que juega el alcantarillado es muy importante no sólo como parte de la urbanización de las poblaciones, sino también como elemento básico que garantiza la higiene y sanidad del medio.

El servicio del alcantarillado debe cumplir dos funciones fundamentales que son el drenaje sanitario y el pluvial.

El drenaje sanitario tiene por finalidad la eliminación de las aguas negras hasta aquellos lugares en donde se les pueda dar la debida utilización y no provoquen efectos nocivos para la población, al medio ambiente y a otros recursos naturales.

El drenaje pluvial tiene por objeto la conducción del agua de lluvias con el fin de evitar inundaciones en la zona urbana y encauzarlas según el escurrimiento.

Por cuestiones de carácter práctico se ha recomendado contar con un sólo órgano que maneje los dos servicios, el de agua potable y el de alcantarillado, ya que de esta manera la operación y funcionamiento puede ser en virtud de la gran relación que existe entre el abasto de agua para su consumo humano y la disposición final de la misma.

A partir de que se hizo entrega por parte de la federación de los sistemas a los municipios con base en el artículo 115 Constitucional, los gobiernos de nivel estatal y municipal han hecho serios esfuerzos de organización para la prestación de los servicios; y para su logro es necesario contar con recursos humanos, materiales, técnicos y financieros que aseguren su buen funcionamiento y la adecuada prestación del servicio a la población.

Alumbrado Público.-

El alumbrado público consiste en establecer un sistema de iluminación por medio de la energía eléctrica en los sitios -

públicos que permita a los habitantes de una localidad tanto la visibilidad nocturna como su seguridad; implica además de iluminar las dependencias y áreas públicas, vigilar los programas de mantenimiento de las redes de alumbrado público, necesarias para su buen funcionamiento.

Este servicio se presta a la población en general, ya que además de dar seguridad y comodidad a la población, brinda una buena imagen del poblado y genera ingresos al municipio por el cobro de derechos de alumbrado.

También es un servicio de competencia de la administración pública municipal, ya que por orden constitucional, los ayuntamientos deben prestar dicho servicio en forma regular, continua y uniforme con eficacia y eficiencia; y que por lo general no puede prestarse por los particulares.

La instalación de alumbrado público se consigue por gestiones del ayuntamiento ante la Oficina de la Comisión Federal de Electricidad en el Estado, haciendo todos los trámites y pagos para que el sistema sea instalado; el mantenimiento menor (cambio de lámparas, focos y balastras, pintar postes y vigilar su conservación y adecuado uso), le corresponde al ayuntamiento y a la propia población beneficiada; el mantenimiento de la infraestructura del servicio, como serían postes, cables, torres, transformadores, subestaciones o equipos generadores de energía eléctrica, corresponde a la Comisión Federal de Electricidad.

De lo anterior se desprende que las autoridades municipales deben mantener un estrecho contacto con la Comisión Federal de Electricidad, para realizar conjuntamente las reparaciones nece

sarias.

Aunque no hay que olvidar que para el mantenimiento del servicio de alumbrado es fundamental la conciencia y participación de la comunidad; la manera de hacerlo sería, reportando las fallas que se presentan en el alumbrado público, integrándose en comités para cuidar y evitar la destrucción de postes, focos, cables, protectores, etc., o con aportaciones económicas que contribuyen al mantenimiento.

Limpia.-

Constituye un servicio público municipal que se encarga de la recolección y destino de basura y residuos sólidos que producen los habitantes del municipio en el desarrollo de sus actividades cotidianas, ya sea en el hogar, oficinas, comercio, industria, hospitales, etc., con la finalidad de preservar el medio ambiente y darle una disposición final a la basura de acuerdo a las posibilidades de cada municipio.

Las actividades que comprende el servicio son las que se enuncian a continuación:

" - Limpieza de calles, banquetas, plazas, predios, jardines, parques, mercados, caminos y demás áreas públicas.

- Recolección de basura, desperdicios o residuos provenientes de la vía pública, casas habitación, edificios públicos y los demás servicios públicos.

- Transporte de la basura y desperdicios a los lugares fijados por el ayuntamiento para su aprovechamiento o

destino final.

- Procesamiento y aprovechamiento posterior de la basura ". (24)

Para garantizar un buen funcionamiento del servicio de limpia, deben tomarse en cuenta tres factores fundamentales:

a) El personal.- ya que es muy frecuente que en el departamento de limpia se ubique a personal poco capacitado que opera inadecuadamente el equipo y las herramientas, por lo que sería conveniente integrar al sistema de capacitación otro de vigilancia, control y responsabilidad de daños.

b) La planeación de rutas.- es de gran importancia ya que se lograría un mejor aprovechamiento de los recursos humanos y del equipo, ya que una ruta mal planeada haría que suba notablemente el costo.

" Al planear las rutas se deben considerar los siguientes aspectos:

- Cantidad de basura que se recoge generalmente en cada zona.

- Cantidad de población de la zona.

- Distancias a recorrer.

- Vías de comunicación (caminos asfaltados, terracería, sentido de las calles, tráfico, etc.)

- Tipo de establecimiento que entregan basura en cada zona (casas, departamentos, oficinas, escuelas, hospitales, etc.).

- Horarios y frecuencia de recolección y de barrido ". (25)

c) Mantenimiento de vehículos y equipo.- hay que establecer un programa de mantenimiento para los vehículos, - tanto preventivo como correctivo, es decir, tanto para evitar descomposturas como para arreglarlas.

El servicio de mantenimiento generalmente se debe llevar a cabo con bases en las tarjetas de control de kilometraje que recorren.

En el Manual de Servicios Públicos Municipales señalan tres posibilidades para resolver el problema de la basura, que en la actualidad ha creado una serie de dificultades a nivel nacional:

1.- Industrializarla mediante la selección de - sus componentes, con el fin de reutilizar los metales, el papel, - el cartón y el empleo de la materia orgánica como fertilizante.

2.- Incinerarla para eliminar los riesgos que producen los tiraderos al aire libre, tales como plagas de moscas, malos olores y focos de infección, pero requiere consideraciones - sobre la posible contaminación del ambiente.

3.- Relleno sanitario, utilizando la basura para rellenar depressiones en terrenos que, posteriormente, al ser - cubiertos por una capa de tierra, pueden convertirse en zonas verdes.

Las Instituciones que pueden dar apoyo técnico en el -- tratamiento de la basura, son:

- El Departamento de Desechos Sólidos de la -- Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente, dependiente de la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

- La Dirección General de Ecología Urbana, de

la Subsecretaría de Asentamientos Humanos, dependiente de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

Para que exista un mejor servicio de limpia en el municipio, el ayuntamiento deberá propiciar la participación ciudadana por medio de campañas de limpieza a través de los Consejos de Colaboración Municipal; estableciendo un reglamento del servicio de limpia, donde se especifiquen tanto las obligaciones de los responsables del servicio como de la comunidad, así como las sanciones a que se harían acreedores si no cumplen con lo establecido y además crear mecanismos para organizar e instruir a los vecinos con el objeto de mantener limpia su comunidad cuando el municipio no cuente con recursos suficientes.

Transporte.-

El servicio de transporte se puede definir como la acción de trasladar bienes o personas de un lugar a otro, efectuado por distintos medios: aéreo, terrestre, o marítimo, lo que permite que exista comunicación entre las personas, para llevar a cabo la satisfacción de sus actividades públicas, comerciales, administrativas, etc., generando el desarrollo de las ciudades, de los municipios, de los estados y del país en conjunto.

El transporte por lo general es un servicio público concesionado a particulares, mediante el cual se establecen las rutas de transporte que deben asegurar la comunicación confiable, segura y a precio bajo.

" El servicio de transporte público puede calificarse - en tres tipos, según el uso que tengan y el ámbito por donde circu

lan:

1.- Por lo que transporta, puede ser, transporte de personas o de carga.

2.- Por las rutas que cubre puede ser, urbano y suburbano.

3.- Por el número de personas que lo utilizan, puede ser, colectivo o individual ". (26)

Este servicio debe ser planeado, operado y controlado por las autoridades del gobierno, y según el ámbito de la competencia en que se presta el servicio, le corresponderá al nivel municipal, estatal o federal.

El municipio es responsable del transporte público, cuando las rutas de los vehículos que prestan el servicio están dentro de su territorio.

Por otra parte, deberá estar reglamentado para asegurar la vigilancia y supervisión que garanticen la circulación de los vehículos y la seguridad de los usuarios y peatones.

Cuando este concesionado el servicio, las autoridades municipales deberán asegurarse que será proporcionado a la comunidad con eficiencia y dentro de su nivel económico, por lo que deberán reservarse las funciones de planeación, control y supervisión del servicio y precisar en el contrato de concesión las normas, condiciones y tarifas que deberá observar el particular, así como determinar las rutas y el uso del transporte, los tipos de unidades e itinerario de pasada.

Con el transporte se logra un fuerte desarrollo urbano, y las rutas, marcan el crecimiento futuro de la ciudad y la apari-

ción de zonas de servicios comerciales.

Seguridad Pública y Tránsito.-

Como servicio público, es el conjunto de actividades especiales de carácter técnico que realiza el ayuntamiento para regular el orden público y el tránsito vehicular y peatonal, basado en las leyes y reglamentos correspondientes.

" El servicio de seguridad pública es el conjunto de acciones promovidas y organizadas por la autoridad municipal para guardar el orden, la credibilidad y confianza en los actos de la vida pública y particular, garantizando la protección a la integridad física de las personas y al conjunto de bienes morales, materiales, particulares y colectivos, así como el resguardo de los principios éticos, jurídicos, culturales, políticos y sociales - de la comunidad ". (27)

" El servicio de Tránsito es la regulación normativa del libre traslado de las personas por los medios conocidos de transporte y la vigilancia de que los movimientos vehiculares y peatonales se desarrollen con base en principios de máxima seguridad - para la integridad física de las personas y la protección de posibles trastornos en los vehículos y objetos transportados ". (28)

El funcionamiento de la oficina de tránsito guarda una relación estrecha con la corporación policial.

La organización del servicio de seguridad pública es uno de los asuntos de gobierno que requieren de mayor atención por lo que las autoridades municipales deben conocer el ámbito de facultades

(27) Manual de Servicios Públicos Municipales. Op. citi. pág. 145.
(28) Ibidem. Pág. 146.

des y los medios de actuación legal en la seguridad pública, -- sobre todo que conozca la legislación de carácter judicial, las normas para impartir justicia y las correspondientes al Ministerio Público, en virtud de que el carácter de las atribuciones de la policía municipal son de naturaleza preventiva, por lo que sólo le corresponde la aplicación de sanciones del orden administrativo.

En resumen, su función es ser auxiliar del poder judicial y del Ministerio Público, ya que éste último es el encargado de perseguir delitos del orden común o de carácter penal.

Parques y Jardines.-

"Este servicio público constituye un conjunto de acciones que se orientan hacia el alineamiento, el trazo y la construcción, ampliación y mantenimiento de las vías públicas, así como brindar a la población lugares de esparcimiento y áreas verdes que operen como pulmones urbanos. También comprende las fuentes, plazas y los motivos ornamentales ". (29)

Técnicamente es aconsejable su prestación cuando exista la plena satisfacción de la prestación de otros servicios (básicos); requiere de una participación efectiva de la comunidad en virtud de que las labores de conservación y mantenimiento pueden encontrar en los usuarios un mecanismo importante de financiamiento, mediante faenas o aportaciones monetarias.

Para el buen funcionamiento de este servicio, es necesario que se formule su reglamento, en el que se consignarán las ba-

ses y normas de calidad, la continuidad, regularidad y uniformidad del servicio, así como las modalidades, características y formas técnicas y administrativas que regulen su prestación.

Panteones o Cementerios.-

Este servicio tiene por objeto proporcionar sitios adecuados para las sepulturas o inhumaciones, reinhumaciones, exhumaciones, cremación de cadáveres y restos humanos.

El ayuntamiento es el encargado de otorgar sus respectivos permisos, tanto para los cementerios oficiales (a cargo directo del ayuntamiento) como para los particulares o concesionados - que existan dentro del territorio municipal, recibiendo como contraprestación el cobro de los derechos por estos conceptos.

Las dependencias que intervienen en cuanto al funcionamiento de los panteones son: el ayuntamiento, la oficina del Registro Civil, la Tesorería Municipal, la Agencia del Ministerio Público y las autoridades sanitarias federal y estatal, cada una de ellas de acuerdo con su ámbito de competencia en esta materia.

De lo anterior, se desprende que el ayuntamiento es el responsable en cuanto a la prestación directa o concesión del establecimiento y operación del servicio público de panteones o cementerios; la Oficina del Registro Civil interviene en la expedición de las actas y autorizaciones respectivas para llevar a cabo las inhumaciones o incineración de cadáveres, la Tesorería Municipal tiene a su cargo el cobro de los diversos derechos por concepto de los servicios prestados en los panteones o cementerios; La -

Agencia del Ministerio Público dará fé y extenderá las actas respectivas de los cadáveres de personas desconocidas que deberán ser sepultadas en la fosa común de los panteones municipales; y por último, la Secretaría de Salud es responsable de la operación de este servicio, en cuanto a la expedición de licencias para el establecimiento de panteones, así como a la normatividad técnica que emite para su funcionamiento.

Calles, Pavimentación y Banquetas.-

Es un servicio que presta el ayuntamiento a la población mediante las obras que realiza para rellenar baches, nivelar calles y banquetas, emparejar el pavimento que por el uso, el derramamiento de diesel y otras causas, se quiebra o se ondula, volver a pavimentar calles donde la cubierta ya esté muy quebradiza o desnivelada, darle consistencia a la tierra en calles sin pavimento para evitar que se formen hoyos y se levante polvo y empedrar las calles.

Algunos ayuntamientos prestan este servicio a través de su oficina de Obras Públicas que se encarga de realizarlas, otros con la participación de la comunidad o con las partidas especiales financiando las obras.

Si se logrará una buena conservación de las calles y banquetas, se propiciaría la adecuada circulación peatonal y de vehículos proporcionando con ello, la seguridad física y material de los mismos, evitando además la contaminación producida por el polvo y mejora la imagen urbana de la localidad.

La comunidad debidamente bien organizada puede participar con mano de obra, cuotas, préstamos de equipo, herramientas y obsequio de materiales, ya que la construcción, ampliación y mantenimiento de las vías públicas, es un servicio típicamente municipal, que requiere la supervisión directa de la autoridad local, a fin de que las actividades que se realizan en el municipio no se entorpezcan.

Embelllecimiento y Conservación de los Poblados y Centros Urbanos.-

Es un servicio público municipal que corresponde a las tareas de urbanismo y que requiere de la cooperación y concientización de la ciudadanía.

Bomberos.-

Es el servicio de auxilio que presta el ayuntamiento a la comunidad en casos de emergencias urbanas de todo tipo, como incendios, derrumbes, temblores, inundaciones, explosiones y otros siniestros similares.

Este servicio es de responsabilidad directa del municipio, aunque es muy común y además recomendable crear grupos voluntarios que auxilien a la población en cualquier caso de emergencia así como crear brigadas de apoyo a los bomberos en caso de desastre o bien pueden colaborar en campañas que organice el ayuntamiento para obtener fondos destinados al mantenimiento del cuerpo de bomberos.

Mercados y Centrales de Abasto.-

Es el servicio que comprende el establecimiento, organización y funcionamiento de instalaciones adecuadas para la comercialización de mercancías o servicios de primera necesidad.

Su prestación no requiere que el municipio directamente tenga puestos o locales comerciales de distribución, sino que deberá proporcionar infraestructura y servicios necesarios para que las transacciones comerciales de productos básicos se realicen en un sólo recinto y exista una competencia que permita la adquisición de mercancías a precios accesibles a la mayoría de la población.

La central de abasto es una unidad comercial de distribución de productos alimenticios que proporciona a la población - servicios de abastecimiento de productos de mayoreo, a través de instalaciones que permitan concentrar los productos derivados de diversos centros de producción para después surtir a los comerciantes o detallistas.

El ayuntamiento además de proporcionar lugares y locales para que se realicen las actividades comerciales, deberá verificar las condiciones de higiene de las mercancías destinadas al consumo humano.

Rastros.-

Este servicio tiene como objetivo principal proporcionar instalaciones adecuadas para que los particulares realicen el sa-

crificio de los animales mediante los procedimientos más convenientes al consumo de la población.

" Comprende básicamente las siguientes funciones:

- Matanza o sacrificio de ganado.
- Evisceración de animales.
- Servicios extraordinarios (esquilmos y desperdicios).
- Distribución de carnes." (30)

Los rastros se clasifican de acuerdo al tipo de actividades que realizan, por el equipamiento y la finalidad para la cual fueron creados.

El municipio se ocupa de vigilar la matanza de los animales que son para el consumo humano, cuidando que se lleve a cabo en cantidades autorizadas y bajo las condiciones de salubridad e higiene necesarias, que se observen los reglamentos respectivos de salubridad y otros aplicables.

En virtud de la responsabilidad constitucional que representa para los municipios la prestación de este servicio, las autoridades municipales deberán encaminar sus acciones para mejorarlo ya sea para reestructurar las instalaciones existentes o construir nuevas que cuenten con los servicios que logren satisfacer las necesidades de los usuarios.

Acción Deportiva.-

Consiste en la organización de eventos deportivos que van desde juegos sencillos que propicien la convivencia, hasta la for-

nación de equipos para la práctica de diversos deportes.

Estos eventos se organizan con la finalidad de fomentar la convivencia familiar y vecinal para lograr el esparcimiento y la recreación de la población, así como generar en las comunidades el espíritu deportivo.

Existen diversas instituciones a nivel federal, estatal y municipal que apoyan y asisten a los municipios, entre las que se encuentran, la Dirección General de Acción Deportiva del Estado, la Confederación Deportiva Mexicana y la Subsecretaría del Deporte dependiente de la Secretaría de Educación Pública, la Dirección General de Enseñanza Media también puede colaborar con los municipios para la celebración de eventos deportivos.

Animación Municipal.-

Es un servicio que el ayuntamiento proporciona a la población para crear un ambiente social más saludable, fomentar las tradiciones culturales del lugar y dar a conocer expresiones culturales de otros sitios.

Este servicio proporciona al municipio un ambiente más agradable, ya que permite a la comunidad oportunidades de distraerse sanamente, de superarse y de conocerse mejor, fomenta la participación de los valores artísticos del municipio, proporciona ingresos a distintos tipos de artistas del lugar como artesano, pintores, músicos, etcétera; apoya y fomenta la conservación, el respeto y el gusto por las costumbres y tradiciones populares de la región.

Existen instituciones que apoyan y asisten al municipio en estas actividades como son el Fondo Nacional para Actividades Sociales (FONAPAS), el Instituto Nacional de Bellas Artes (INBA) y la Dirección General de Acción Social del Estado; también existen grupos formales tales como Club de Leones, Clubs Rotarios y - Asociaciones con actividades de asistencia social, a los que el - ayuntamiento debe apoyar, para promover y desarrollar las actividades artístico- culturales.

Comunicación Urbana.-

La comunicación urbana es la relación permanente que establece el ayuntamiento con la población para intercambiar información sobre calles, oficinas administrativas, trámites municipales, vialidad, y todo lo relacionado con el mejoramiento del desarrollo urbano.

La comunicación urbana facilita la vida en el centro de la población ya que ayuda a que la gente gestione mejor y más rápidamente sus asuntos municipales, orienta a los turistas, contribuye a que se haga mejor uso de los servicios públicos municipa--les entre otros.

El ayuntamiento propicia este servicio mediante la creación y establecimiento de canales de difusión y recepción de información; y toda vez que la comunicación se da siempre entre las autoridades y la comunidad, ésta debe contar con algunos canales que le permita aportar ideas o expresar un punto de vista acerca de - las acciones que se lleven a cabo para mejorar el desarrollo urbano.

Información Social.-

Este servicio consiste en dar información a la población en casos de accidentes y desaparecidos, así como sobre instituciones de salud, emergencia, beneficencia y asistencia.

7.- PRESTACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES.

En la práctica la prestación de los servicios públicos municipales, tiene ciertas bases que determinan la forma de la administración:

- Los servicios que implican ejercicio de autoridad han de prestarse en forma directa por el ayuntamiento, puesto que dicha autoridad no es posible transferirla; básicamente, los servicios de seguridad pública, tránsito, agua potable y alcantarillado.

- Los servicios que no suponen ejercicio de dicha autoridad pueden prestarse por otras personas físicas o morales. Cada Ley Orgánica Municipal dispone el tipo de servicio que puede prestarse de este modo.

Existen varias modalidades que los ayuntamientos pueden adoptar para asegurar la prestación continua, adecuada y equitativa de los servicios públicos,

"Las formas que pueden adoptar para la prestación de los servicios públicos, son:

- Directa
- Concesión

- Convenio Estado-Municipio.
- Organismo descentralizado.
- Empresa paramunicipal.
- Fideicomiso.
- Asociación municipal." (30)

Teresita Rendón, nos afirma que sólo existen dos formas de prestación de los servicios públicos: la directa y la concesionada.

A continuación se hará un análisis breve de las formas de prestación de los servicios públicos municipales.

Directa.-

" Es aquella en la que la administración municipal asume en forma privativa y excluyente de la participación de los particulares, la prestación de determinados servicios que por trascendencia, se consideran de interés público ". (31)

La prestación en forma directa, es la máxima expresión de la facultad constitucional, toda vez que el ayuntamiento se responsabiliza directa y totalmente de la prestación que incluyen la operación, mantenimiento y explotación.

Es importante señalar que por el carácter específico de ciertos servicios públicos, siempre tienen que prestarse en forma directa, por lo que se requiere indudablemente de gran capacidad técnica y administrativa de las unidades administrativas en donde el ayuntamiento delega su responsabilidad (llámese direc-

(30) Manual de Servicios Públicos Municipales. Op. cit. Pág. 39

(31) Rendón Huerta Barrera, Teresita. Op. cit. Pág. 261.

ción, departamento u oficina de servicios públicos), así como también de la existencia de personal idóneo que realice las actividades operativas requeridas para el buen funcionamiento de los mismos, además que es necesario contar con una adecuada planeación, programación, presupuestación, evaluación y control sobre la prestación de los servicios públicos.

Las unidades administrativas, antes mencionadas, se crean por acuerdo de cabildo y dependen directamente del presidente municipal y forman parte de la estructura orgánica de la administración municipal.

El titular de dichas unidades es nombrado por el propio presidente municipal y opera con el personal y recursos financieros y materiales que se le asignan por la vía del presupuesto de egresos que anualmente aprueba el ayuntamiento.

La prestación directa por parte del ayuntamiento, implica la necesidad de cubrir los gastos que se ocasionen por la operación de los servicios públicos, por lo que es necesario que las autoridades municipales realicen una jerarquización de los servicios para identificar y seleccionar aquéllos que la comunidad requiera con más urgencia y así evitar que afecte a la capacidad financiera del municipio.

Teresita Rendón manifiesta que en " El Derecho Administrativo Mexicano, a la forma directa de la prestación de los servicios públicos en la esfera municipal, también se le conoce con el nombre de municipalización ". (32)

También es cierto, que en ocasiones los gobiernos municipales tienen la buena intención de ofrecer los servicios, sin em-

bargo no tienen los recursos suficientes para ello.

Concesión.-

Teresita Rendón, nos define la concesión como "un acto jurídico administrativo de naturaleza mixta regulado por el Derecho Público que se realiza con la intervención de la autoridad concedente y el particular concesionario, mediante un procedimiento que tiene por objeto ampliar la esfera jurídica y patrimonial de este último, a través de la posibilidad que la administración pública le otorga, de prestar un servicio público o explotar un bien del Estado, dentro de los límites y condiciones que la Ley establezca ". (33)

En virtud de que en ocasiones existen condiciones que impiden al municipio prestar los servicios en forma directa, como es la carencia de recursos económicos, técnicos, materiales o humanos, cuenta con el recurso de la concesión de algunos de ellos, para evitar que la comunidad se vea afectada por la carencia de ciertos servicios que satisfagan sus necesidades.

" La concesión es el instrumento por el cual el municipio como autoridad otorgante, confía a una persona, física o moral, llamada concesionaria, la prestación o manejo del servicio público, bajo el control de la autoridad municipal ". (34)

En la concesión figuran dos elementos fundamentales: por un lado el ayuntamiento y los particulares y por otro, un objeto que es la prestación de un determinado servicio público.

La base general de la concesión es que el ayuntamiento ha

(33) Rendón Huerta Barrera, Teresita. Op. cit. Pág. 261.

(34) Manual de Servicios Públicos Municipales. Op. cit. Pág. 41.

ga y declare del dominio público la imposibilidad de prestar por sí mismo el servicio.

Generalmente, las concesiones se formalizan mediante la firma de un contrato, en las que se especificarán las condiciones a las que se sujetará, tales como:

" - La determinación clara del servicio que se concesiona.

- La duración de la concesión, las causas de su caducidad y la pérdida de la misma.

- Los impuestos, productos y derechos que se deriven de la concesión.

- La vigilancia concreta que el ayuntamiento realizará durante la prestación del servicio.

- La exposición de los casos en que se declara un servicio como causa de utilidad pública ". (35)

Los servicios públicos podrán concesionarse pero siempre y cuando se sujeten a las disposiciones de la Ley Orgánica Municipal de cada entidad federativa, a las bases y contenidos del contrato que ampara la concención y a las especificaciones adicionales que determine el ayuntamiento.

El ayuntamiento aún cuando haya concesionado un servicio, tiene la facultad de realizar cambios a los términos de la concesión, puede supervisar y evaluar su funcionamiento, convirtiéndose así en el asesor del concesionario.

La organización interna del concesionario para prestar un servicio queda fuera de la administración municipal, afectando-

la solamente cuando no sean respetados los términos y condiciones de la concesión o no se satisfagan las necesidades colectivas.

" Para concesionar un servicio público, es conveniente - considerar tres principios fundamentales:

- Que no lesionen el interés público o social.
- Que no afecten la estructura y organización municipal.
- Dar preferencia en igualdad de circunstancias a vecinos del propio municipio que tengan la nacionalidad mexicana "

(36)

" Son dos casos en que se requiere la aprobación del Congreso Local para concesionar los servicios públicos que son:

- 1.- Cuando el tiempo de la concesión exceda el trienio del ayuntamiento, y
- 2.- Cuando la concesión afecte bienes inmuebles municipales ". (37)

Es posible concesionar un servicio con la aprobación del cabildo, siempre y cuando se agote el recurso de solicitar al Estado su colaboración en la prestación de algún servicio, ya que con fundamento en el artículo 115 Constitucional se prevee el concurso de los estados cuando sea necesario y lo determine las leyes en la prestación de los servicios públicos a cargo del municipio.

Se pueden cancelar los contratos de concesión cuando no se cumplan con lo estipulado en dichos contratos, por causas de interés público, entre otras.

La autoridad municipal puede reincorporar la atribución -

(36) Manual de Servicios Públicos Municipales. Op. cit. Pág. 43.

(37) Ibidem. Pág. 43.

de prestar directamente los servicios públicos concesionados, - ya sea cancelando al particular las concesiones debido a irregularidades con que se preste o cause perjuicios graves a la colectividad, llamándose a este proceso, municipalización.

Para declarar la municipalización de los servicios públicos, se requieren estudios que apoyen el dictamen y que soporten la procedencia o improcedencia de la misma; puede ser por iniciativa del propio ayuntamiento o bien a solicitud de la mayoría de los usuarios o de las organizaciones del municipio.

Asimismo, cuando el ayuntamiento no tiene la capacidad - económica, administrativa y organizativa para prestar directamente el servicio municipalizado, puede concesionarlo nuevamente de acuerdo a la ley, pero procurando evitar las causas que ocasionaron la cancelación primera.

También los ayuntamientos, pueden aplicar un sistema mixto de prestación de un servicio público, en donde tendrán a su cargo la organización y dirección correspondiente, conforme a las disposiciones de los propios ayuntamientos.

Convenio Estado-Municipio.-

"El convenio es un mecanismo administrativo en virtud del cual el municipio se coordina con el Estado, a fin de transferir total o parcialmente, la prestación de un servicio público que por razones de insuficiencia de recursos, tanto financieros como técnicos y humanos, le resulte difícil atender en forma directa". (38)

La celebración de convenios de coordinación Estado-Muni-

pio tiene su base constitucional tanto a nivel federal como estatal.

Cuando los municipios no tienen suficientes recursos para prestar los servicios públicos, ya sea económicos, técnicos o financieros, los ayuntamientos podrán celebrar convenios con el gobierno del Estado para llevar a cabo el establecimiento y prestación de los mismos, en conformidad con las disposiciones contenidas tanto en la Constitución Local correspondiente, como en La Ley Orgánica Municipal respectiva.

Mediante los convenios, el municipio puede transferir parcial o totalmente sus facultades para la prestación del servicio público al gobierno del estado o bien, puede establecer la participación concurrente del estado y del municipio.

" Para celebrar un convenio se deben observar los siguientes requisitos:

- Un acuerdo de cabildo que autorice la firma del convenio entre el ayuntamiento y el gobierno del Estado.

- La certificación del costo de las obras e instalaciones mediante planes, proyectos y presupuestos.

- Que la vigencia del convenio nunca exceda al período legal del ayuntamiento en función.

- La autorización del Congreso Local, previo a la ejecución, según sea el caso ". (39)

Cuando algún servicio público provoque efectos fuera del territorio del municipio, o carezca de los recursos ya mencionados, el convenio deberá establecer las bases de coordinación entre

los municipios y las dependencias o entidades del gobierno estatal, que tengan a su cargo la prestación de dicho servicio público.

Organismo Descentralizado.-

Los organismos públicos descentralizados del municipio son aquellos que a iniciativa del ayuntamiento son creados por la legislatura del estado, con el fin de cumplir con una función específica; garantizar la explotación de bienes o recursos propiedad del municipio; impulsar la investigación científica y tecnológica o la obtención y aplicación de recursos para fines de seguridad y asistencia social.

La creación de estos organismos no desliga en ningún momento la responsabilidad del ayuntamiento de regular su funcionamiento, porque están sujetos a su control y vigilancia para el efecto de garantizar el cumplimiento de las políticas fijadas por las autoridades, con base a la voluntad de la mayoría de la comunidad.

Los organismos descentralizados poseen personalidad jurídica y un patrimonio propio, gozan de cierta autonomía en su funcionamiento y toma de decisiones, cuentan con una estructura administrativa independiente de la del ayuntamiento, operan con reglamento interior propio.

La descentralización por servicio que implica esta forma de prestar los servicios públicos, permite al ayuntamiento mejorar su eficacia y eficiencia al encomendar a un organismo la función exclusiva de atender un determinado servicio público, pero -

sujeto a un régimen de igualdad, regularidad, continuidad y adecuación.

" Para la creación de un organismo descentralizado municipal se sigue un procedimiento:

- Se crea por acuerdo tomado en sesión de cabildo.

- Se envía la iniciativa de creación del organismo al Congreso del Estado, acompañando la estructura jurídica interna, los objetivos bien definidos, descripción general de los programas a realizar, el monto de los recursos que se le destinaron, los impactos sociales y económicos que tendrá la creación de dichos organismos, el destino de las utilidades (si las hubiere) y el número de empleos que generará.

- El Congreso del Estado analizará la propuesta y si no existe impedimento alguno y hay conformidad, dará por aprobada la creación del organismo descentralizado". (40)

Empresas Paramunicipales.-

Las empresas paramunicipales son entidades que crea el ayuntamiento por acuerdo de cabildo, y, cuando lo disponga la ley con la aprobación del Congreso del Estado para la prestación de algún servicio público.

Esta forma de prestación puede emplearse para aquéllos en que exista la posibilidad de obtener algún beneficio material para el municipio, sin perder las características de servicio público.

blico, como podrían ser los mercados y centrales de abasto, rastro, panteones, limpia y transporte público, entre otros.

Las empresas paramunicipales pueden adoptar la modalidad de empresas mayoritarias o minoritarias dependiendo de diversas circunstancias.

Para cumplir con la prestación mediante una empresa -- paramunicipal mayoritaria, el presidente municipal tendrá a su cargo la planeación, supervisión, control y evaluación de las operaciones que realice dicha empresa, en el caso de, la de participación minoritaria su control queda sujeto a la vigilancia del ayuntamiento, a través de un comisario.

Para el control y vigilancia de las empresas paramunicipales, el presidente municipal se apoya en la Tesorería Municipal en donde se llevará un expediente de cada empresa que contendrá: la escritura constitutiva, inventario y balances, contrato y documentos que afecten al patrimonio de la empresa, auditorías e informes contables e informes del representante del ayuntamiento.

Estas empresas pueden crearse en aquéllos casos en que la iniciativa privada preste algún servicio público de manera irregular o se niegue a prestarlo en las condiciones en que lo requiera la comunidad; lo que puede significar un gran apoyo al desarrollo integral del municipio, y de esa manera el municipio pueda -- cumplir con un doble aspecto: satisfacer una necesidad social al prestar el servicio público y retribuirle utilidades que repercutirán en el incremento de los ingresos municipales.

Fideicomisos.-

Son aquellas entidades que se constituyen por acuerdo de

cabildo y cuando lo disponga la ley, con la aprobación del Congreso Local.

La modalidad que adopta es la de fideicomiso de administración a través del cual el fideicomitente entrega bienes muebles e inmuebles al fiduciario para que se encargue de la prestación de algún servicio público de interés colectivo.

Los fondos provienen del gobierno municipal, estatal o de alguno de sus organismos, con el fin de auxiliar al presidente municipal en la realización de ciertas actividades prioritarias o servicios públicos urgentes.

" En esta figura jurídica participan:

- El ayuntamiento como fideicomitente único.
- Alguna institución crediticia como fiduciario, y
- Algunos habitantes del municipio como fideicomitidos ". (41)

Las funciones de vigilancia y control se hacen a través de un comisario designado por el propio ayuntamiento.

Las acciones de un fideicomiso quedan establecidas en un contrato, donde se precisan los derechos y responsabilidades que corresponda ejecutar al fiduciario sobre los bienes fideicomitidos, sus limitaciones a los derivados de terceras personas, así como -- los derechos que el fideicomitente se reserve.

Asociación Municipal.-

Consiste en la unión de dos o más municipios de una misma entidad federativa y que tiene por objeto únicamente la prestación

de algún servicio público que en un municipio esté imposibilitado de prestar aisladamente por su complejidad o la insuficiencia de recursos.

Esta prestación tiene su base constitucional, tanto federal como estatal; condicionándola a un acuerdo entre ayuntamientos y sujeta a la Ley Orgánica Municipal o a la Ley especial que expida la Legislatura Local.

Todos los servicios públicos que consigna la fracción III del artículo 115 Constitucional, salvo que determinen lo contrario las legislaturas locales, pueden ser materia de asociación, siendo la única excepción el servicio de seguridad pública y tránsito.

Hay que aclarar que las asociaciones municipales no conducen a la formación de personas jurídicas que se encuentran por encima de los municipios que la integran, porque de lo contrario estaríamos hablando de figuras jurídicas intermedias entre municipio y gobiernos estatales, y se estaría violando una norma constitucional.

En todo caso, una asociación municipal según nuestra Constitución implica solamente una conjunción de esfuerzos, planes y recursos para la prestación de servicios públicos que tengan un interés común entre los municipios de una entidad determinada.

En la Guía Técnica del Instituto Nacional de Administración Pública, se hace referencia a otra forma de prestación de los servicios públicos, independiente de las ya mencionadas, y es la de:

Colaboración.-

Esta forma de prestación, consiste en que la comunidad y el ayuntamiento, en coordinación estrecha, contribuyen para el financiamiento, operación, conservación y mantenimiento de un servicio público municipal.

De esta manera se pueden realizar acciones concretas, - por ejemplo: el financiamiento compartido del servicio, el trabajo colectivo para la realización de una obra o mantenimiento de un servicio, la vigilancia de su correcto funcionamiento y otras, las cuales en nuestros días las estamos compartiendo através del Plan de Solidaridad que se viene desarrollando en el actual período presidencial del Lic. Carlos Salinas de Gortari.

Esta forma de administración garantiza en sí misma una - activa participación de la comunidad en el cuidado y buen funcionamiento de un servicio y una conciencia del beneficio que de esta se deriva.

Corresponde a las autoridades municipales reglamentar la operación de los servicios públicos bajo la forma de colaboración, garantizar una participación constante de los órganos de colaboración comunitaria, mediante un trabajo bien ejecutado y una estrecha coordinación con las autoridades municipales.

CAPITULO CUARTO
SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES
(SEGUNDA PARTE)

HACIENDA PUBLICA MUNICIPAL

1.- ASPECTO ECONOMICO MUNICIPAL.

El municipio como entidad jurídica y administrativa, - al desarrollar las funciones que le marca la ley, contrae obligaciones legales, políticas y sociales, es decir, todos aquéllos deberes consignados tanto en la Constitución Federal, como en -- la entidad federativa correspondiente, relativos al logro del -- bienestar colectivo, a la protección de los municipios y de sus - propiedades.

Para el cumplimiento cabal de las obligaciones antes - mencionadas, el ayuntamiento necesita de recursos humanos y mate - riales que formen su equipo de trabajo, mismos que representan - un gasto y en virtud de que son muchos los problemas que afrontan los municipios para allegarse de los fondos necesarios para hacer frente a sus necesidades, la rectoría de los ayuntamientos en sus respectivas localidades estan en función de las fuentes de recur-

sos con que cuenta, así como del destino y estructura de las erogaciones de la hacienda municipal.

El actual artículo 115 Constitucional contiene tres aspectos que lo diferencian del que regía anteriormente a la actividad municipal:

- a) establece en forma general los servicios municipales que deberán prestar los ayuntamientos.
- b) Trata con especialidad el renglón económico (ingresos y egresos) de los municipios, y
- c) enmarca las tareas de desarrollo urbano y ecológico como funciones propias de los municipios.

De la fracción IV del citado artículo, se desprende que los ingresos de los ayuntamientos estarán determinados y aprobados por las legislaturas locales y procederán de tres fuentes fundamentales:

- Impuestos y aprovechamientos sobre la propiedad inmobiliaria o predial.
- Participaciones federales.
- Contraprestaciones derivadas de la prestación de los servicios públicos.

Además establece que los presupuestos de egresos serán aprobados exclusivamente por los ayuntamientos, dejándole a las legislaturas locales la revisión de la cuenta pública municipal.

En la fracción III de dicho precepto constitucional, se enumeran los servicios públicos que estarán a cargo del municipio y son:

- 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.

De la fracción V del artículo en cita, se desprende que la utilización del suelo en el ámbito territorial del municipio, siempre y cuando no contravenga a las leyes federales o estatales, será competencia de las autoridades municipales, y así los ayuntamientos podrán administrar y zonificar su territorio, de acuerdo a su plan municipal de desarrollo urbano.

"La actividad financiera del municipio se inicia al formularse el presupuesto de egresos, declaración previa al hecho generador que impulsa a esta fracción del sector público a allegarse medios para cubrir los gastos que causará la atención de las necesidades de la colectividad, de lo que se desprenden los dos ramos primarios del erario municipal y que son el ingreso y el gasto público". (1)

El funcionamiento económico municipal es de gran importancia, ya que si existen ingresos para el sector público se lograría un desarrollo económico y social, por el que se elevaría la producción, generaría empleo y en general elevaría los niveles de vida de la población.

El aspecto económico municipal, puede dividirse en tres áreas de análisis:

(1) Financiamiento y Servicios Públicos Municipales. Estudios Municipales. Centro Nacional de Estudios Municipales: No.9 Mayo-Junio 1986. Primera Edición. México. 1986. Pág. 40.

- A) Fuentes de Ingresos,
- B) Gasto Público, y
- C) Empresas Públicas.

A) Fuentes de Ingreso Municipal.-

"El municipio puede obtener, por diferentes medios, los recursos económicos indispensables para su funcionamiento son:

- Por un acto unilateral del gobierno que, - basado en lo dispuesto por el artículo 31 fracción IV de la Constitución Política Federal, obliga a los particulares a contribuir al gasto público tanto de la Federación como de los Estados y Municipios.

- Por la prestación de servicios a la comunidad.
- Por la colaboración voluntaria de los propios particulares.

- A través de la participación en los impuestos correspondientes a los otros niveles de gobierno.

- Por subsidios que le sean concedidos.
- Por financiamientos, y
- Por ingresos derivados de sus bienes patrimoniales " . (2)

Existen varias formas o tipos de clasificación de los ingresos municipales.

Una clasificación de ingresos es la de ordinarios y extraordinarios, considerando dentro de los primeros a aquéllos ingresos que percibe regularmente la Tesorería Municipal y que son con-

secuencia de su presupuestación misma, entre los que se ubican a los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, contribuciones federales, mientras que los extraordinarios son aquéllos que se perciben como consecuencia de situaciones imprevistas no programadas y por lo tanto, no se dan en forma regular.

Otra clasificación divide a los ingresos en tributarios y no tributarios, los primeros de acuerdo a la doctrina son aquéllos que se obtienen haciendo uso del poder de imperio que tiene el poder público para exigirlos a los particulares, entre los que se ubican a los impuestos, derechos y contribuciones especiales; en tanto que los no tributarios se derivan de actividades relacionadas con la explotación o uso del patrimonio de los municipios de actos contractuales o bien, de la voluntad de los ciudadanos, entre los que tenemos a los productos, aprovechamientos y participaciones.

" Una tercera clasificación divide a los ingresos en tributarios, patrimoniales, transferidos al municipio, derivados de sanciones y crediticios.

Los ingresos tributarios son aquéllos que se obtienen haciendo uso del poder de imperio que tiene el poder público para exigirlos a los particulares.

Los patrimoniales son los que se derivan de la explotación, uso o enajenación del patrimonio municipal.

Los transferidos, son las participaciones, herencias legadas, donaciones, subsidios y otros por mandato de ley.

Los derivados del crédito, son los que provienen de empréstitos y financiamientos ". (3)

En México, se acepta la división de los ingresos municipales en ordinarios y extraordinarios.

Ingresos Ordinarios.-

Estos ingresos constituyen la forma normal y ordinaria de que dispone el municipio para proveerse de los fondos que necesita para realizar sus fines, acorde con las disposiciones emanadas de la legislatura local.

Se entiende por ingresos ordinarios aquéllos que no implican disminuciones en los activos de las entidades del Gobierno o sea, todos aquéllos conceptos de ingresos que se han definido como:

- Impuestos
- Derechos
- Productos
- Aprovechamientos y
- Aportaciones

Los ingresos ordinarios se obtendrán de acuerdo como lo establecen las leyes respectivas, en las que se estipula todo lo referente al sujeto, objeto y base de esos ingresos, así como las cuotas, tasas, tarifas y formas de pago y sólo en caso de que dichas leyes establezcan en forma deficiente alguno de estos renglones, se acudirá para su conocimiento o claridad al Código Fiscal de la Federación en forma supletoria.

A continuación se hará un estudio breve de los conceptos que integran los ingresos ordinarios:

a) Impuestos.-

El impuesto es considerado la figura tributaria más importante en los tres niveles de gobierno, federal, estatal y municipal, pero a raíz de las reformas hechas al artículo 115 Constitucional, el municipio adquiere la totalidad de los rendimientos tributarios que genere la propiedad inmobiliaria de su fraccionamiento, mejora y traslación, división y consolidación, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los impuestos son, según el artículo 2o. del Código Fiscal de la Federación, " Las contribuciones establecidas en la Ley y que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que no sean aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras ni derechos ".

De acuerdo con cifras recientes del Instituto Nacional de Estadísticas, Geográfica e Informática (INEGI) de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), los impuestos más comunes a nivel municipal suelen ser: el impuesto predial, que es el considerado el pilar de los recursos hacendarios municipales, ya que la base del impuesto es de fácil localización dentro de cada jurisdicción y los bienes inmuebles urbanos son de valor considerable, además de que la mayoría de los servicios que proporcionan los ayuntamientos benefician la propiedad inmueble.

Los impuestos de obstáculos, anuncios en la vía pública, y el impuesto sobre espectáculos y diversiones públicas son los renglones más importantes del erario municipal.

" La propia Constitución establece la posibilidad de que

los municipios celebren convenios con el Estado, para que este se haga cargo de algunas funciones relacionadas con la administración de las contribuciones antes mencionadas; sin embargo la actuación del Estado en estos casos se basa en facultades derivadas de la propia normatividad municipal, es decir, el impuesto debe aparecer en la Ley de Hacienda Municipal y en la Ley de Ingresos del Municipio, convirtiéndose la autoridad estatal para efectos de este cobro, en autoridad municipal y en consecuencia sujeta a la normatividad municipal, tanto sustantiva como adjetiva". (4)

Los impuestos deben reunir las siguientes características:

- El impuesto constituye una obligación constitucional, ya que no queda al arbitrio del particular cubrir o dejar de hacerlo el impuesto que le corresponda; la sola condición que se establece en este supuesto, es que el particular coincida con la situación o circunstancia que la ley señala como hecho generador del crédito fiscal, para que el particular queda obligado ante el fisco municipal.

- Todo impuesto debe ser establecido por una ley y en el caso particular de los municipios, será la Ley de Ingresos Municipales, la cual será expedida por el Congreso del Estado al que el municipio pertenece.

- La cuota del impuesto debe ser proporcional y equitativa. " Emilio Margain Manautou citado en la Ley de Hacienda Municipal de INDETEC, establece: "que un tributo es proporcional cuando comprende por igual, de la misma manera a todos --

aquellos individuos que se encuentran colocados en la misma situación o circunstancia; que sea equitativo significa que el impacto del tributo sea el mismo para todos los comprendidos en la misma situación ". (5)

- El producto del impuesto debe destinarse a cubrir los gastos públicos municipales. Esta característica se satisface -- cuando los rendimientos del impuesto se destinan a satisfacer gastos previstos en el presupuesto ya que de lo contrario aún cuando su rendimiento se destine a favor de la administración activa, se considerará inconstitucional.

- Los habitantes de toda la República deben contribuir - al sostenimiento de los gastos públicos de la federación, estado y municipio en que residan y que el tributo se establezca en favor de la administración activa.

Los impuestos junto con los otros ingresos ordinarios - deben bastar para asegurar en lo posible el equilibrio presupuestal, de manera que cuando se obtenga un déficit no sea por causa de las eficiencias en la estimación de los ingresos por lo que - las autoridades deberán atender a la eficiencia y eficacia administrativa en el manejo de los recursos con el fin de lograr los objetivos buscados.

A modo de ejemplo, podemos citar algunos de los impuestos que pueden ser implantados y recaudados por los municipios indistintamente de los ya mencionados, a saber:

- Diversiones y espectáculos públicos
- Remates no judiciales, loterías, rifas y sorteos.

- Acotamiento de solares.
- Anuncios, propaganda y publicidad comercial
- Fraccionamientos urbanos y señalamientos de lotes, solares sin construcción o sin banquetas.
- Vehículos que no consumen gasolina y carros fúnebres.
- Aparatos electromecánicos y juegos permitidos.
- Matanza de ganado y aves.
- Y otros gravámenes que podrían darse, tomando en cuenta las características económicas del municipio en cuestión.

b) Derechos.-

Son derechos, las contraprestaciones requeridas por el poder público, en pago de los servicios de carácter administrativo prestados por él.

Tanto los Códigos Fiscales Municipales como las Leyes de Hacienda Municipales en su caso, de la mayoría de las entidades federativas, coinciden al definir los derechos como las contraprestaciones establecidas por el poder público, conforme a la ley, en pago de un servicio, definición que coincide con el Código Fiscal de la Federación de 1967 y que ha sido sustituida en el Código Fiscal de la Federación de 1982 por la siguiente " Son derechos las contribuciones establecidas en la Ley por los servicios que presta - el Estado en sus funciones de derecho público, así como por el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público de la nación".

De las anteriores definiciones se puede observar que - existe diferencia por lo que se considera derechos para la federación que para los municipios, ya que la federación considera derechos los ingresos derivados del uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público de la nación, mientras que para el municipio contemplan los ingresos provenientes de contraprestaciones establecidas por el poder público conforme a la ley, y deberán ser en pago de un servicio.

Los derechos son capítulos financieros que deben tener mayor aplicación en el campo municipal, porque existe una relación estrecha entre los servicios proporcionados y las comunidades beneficiadas.

Se justifica que el municipio reclame el pago de los derechos, en virtud de que constituyen el equivalente o importe de los servicios prestados por él en forma particular, y dado que el interés público en la prestación de estos servicios no es de la misma intensidad que tratándose de servicios públicos generales, debe entonces el usuario soportar el costo del servicio.

Se puede señalar que se pagan derechos:

- En contraprestación de un servicio público particular.
- Cuando el municipio ejerce monopolio sobre el servicio.
- En la prestación de toda clase de servicios estén o no monopolizados.
- Sólo cuando el particular provoca la prestación del servicio.

- Cuando el servicio es impuesto por una ley.
- Cuando el servicio es prestado por la administración, sea en forma directa o delegada.

Son sujetos de los derechos las personas físicas o morales o entidades económicas quienes presten un servicio, ocupen un sitio o bien en la vía pública o en un mercado, o que deben inscribirse en el registro municipal de causantes con la finalidad de obtener algún tipo de licencia ya sea de funcionamiento o para construir, etc.

Citando algunos ejemplos de los derechos por los cuales el municipio obtiene ingresos encontramos los siguientes: certificaciones, legalizaciones, constancias, expedición de copias de documentos, licencias, refrendos diversos, estacionamientos, servicios públicos de agua potable y alcantarillado, drenaje, alumbrado público, seguridad pública y otros que podrían darse derivados de las características económicas del municipio en particular.

" Según cifras de INEGI, la dotación de agua potable es uno de los servicios que mayores recursos deja a los ayuntamientos del país. Su pago se hace en relación directa al consumo por lo que debería ser proporcionado por una empresa pública municipal de participación mayoritario u organismos descentralizados, como ocurre en Toluca, Monterrey y Mérida; evitaría el despilfarro del líquido y eliminaría el subsidio que se requeriría para obtener el sistema ". (6)

c) Productos.-

Son productos los ingresos provenientes de la explota--

ción por parte de personas físicas o morales de los bienes de dominio público del municipio.

" se consideran productos aquéllos ingresos que perciben las administraciones municipales y que se derivan de la explotación de los bienes que integran su patrimonio, así como de algunas actividades que no corresponden al desarrollo de funciones propias del derecho público y que por lo tanto no son susceptibles del establecimiento de contribuciones ". (7)

Los productos conforme al artículo tercero del Código - Fiscal de la Federación, son los ingresos que percibe el municipio por los servicios que preste en sus funciones de derecho privado, es decir, cuando el municipio actúa como particular y no como autoridad.

"Los elementos integrantes del patrimonio municipal susceptibles de generar productos que integran el acervo municipal son:

- Bienes
- Derechos, e
- Inversiones ". (8)

Por lo que se refiere a los bienes, la autoridad municipal se conduce en su administración a través de dos modalidades - diferentes; tratándose de bienes de dominio público, actúa bajo el imperio del derecho fiscal y administrativo, mientras que para el manejo de los bienes de dominio privado o bienes propios, se conduce como si fuera un particular, atendiendo a disposiciones del derecho civil, es decir se atenderá primordialmente el acuerdo de

(7) Ley de Hacienda Municipal. Op. cit. Pág. 61.

(8) Ibidem. Pág. 62.

las partes, a través de sus relaciones contractuales.

Por lo que se refiere a los derechos es muy común que los municipios tengan la facultad de disfrutar de bienes ajenos que se les hayan dado en comodato, usufructo o alguna otra figura jurídica privada, y que por el sólo hecho de que el municipio goce o disfrute de bienes que no sean de su propiedad, pueden obtener recursos.

Con respecto a las inversiones financieras que realizan los ayuntamientos y que se refieren a la colocación de dinero para hacerlo productivo y que pueden ser valores depositados por el municipio en las Instituciones Nacionales de Crédito, o bien, títulos de empresas en las que el municipio tenga participación en el capital social.

Aunque, la participación del municipio en el capital -- de empresas, al igual que en los valores en bancos, es de muy reducido volumen, debido a que la política financiera municipal se obliga a la administración a destinar sus recursos preferentemente a la prestación de servicios para satisfacer las necesidades sociales pero se pueden presentar estas inversiones atendiendo el interés general y estar condicionadas a la prestación de los servicios.

Otros ejemplos de productos que integran el acervo municipal son:

- La venta de bienes muebles e inmuebles.
 - El remate o venta de bienes mostrencos,
- entre otros.

d) Aprovechamientos.-

Son aprovechamientos aquéllos ingresos de la Hacienda Pública que no quedan comprendidos dentro de la clasificación de impuestos, derechos, productos y participaciones.

Como se desprende del concepto anterior, esta figura de ingresos contempla por exclusión todos los ingresos de derecho público que perciben los municipios, correspondiendo a este renglón específicamente los ingresos que se derivan del sistema sancionatorio, comprendiendo:

1) Rezagos.- que son los ingresos municipales cobrados por impuestos, derechos y productos correspondientes a ejercicios fiscales anteriores, los que se recaudarán conforme a las leyes aplicables vigentes en cada caso y conforme a las cuales se hayan causado los créditos de que se trate.

2) Recargos.- Es el pago que hace el contribuyente como compensación a la autoridad fiscal por la falta de pago oportuno de un crédito fiscal a que tiene derecho el municipio y que la propia legislación hacendaria debe señalar como una especie de indemnización, sin que esta exceda del cien por ciento del impuesto o derecho.

3) Multas.- son sanciones administrativas o fiscales que impone la autoridad por infracciones a las leyes o reglamentos municipales, las cuales se impondrán sin perjuicio del cobro de las prestaciones omitidas y de los recargos consiguientes.

En todos los casos se tomará en cuenta la gravedad de la

infracción, las condiciones del causante y la conveniencia de destruir prácticas establecidas, tanto para evadir la prestación fiscal, como para infringir en cualquier otra forma las disposiciones legales aplicables.

4) Intereses.- es la indemnización que el contribuyente cubre al fisco en compensación de los plazos que le fueron otorgados para cubrir el crédito fiscal.

5) Gastos de Ejecución.- son los gastos originados en el procedimiento administrativo de ejecución, que deberá cubrir el contribuyente afectado con carácter incondonable según las tarifas que fijen las leyes en vigor, al cobrarle la autoridad fiscal las contribuciones omitidas.

Además de los aprovechamientos mencionados, existen otros tales como: donaciones, cesiones, reintegros, indemnizaciones, herencias y legados a favor del municipio.

e) Participaciones.-

Son los ingresos que reciben los municipios por disposición de la Ley de Coordinación Fiscal y por disposiciones de las leyes de los estados.

Las participaciones representan el renglón más importantes de ingresos que perciben los municipios, ya que en alguno de ellos alcanzan niveles superiores al 80% de sus ingresos totales anuales.

Las participaciones provienen de dos fuentes, la del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, de cuyos rendimientos par

ticipan los estados a los municipios en una cantidad que no puede ser inferior al 20% de la que cada estado percibe mensualmente y de los ingresos que recaudan los estados directamente de sus fuentes propias y que por disposición de ley o por alguna circunstancia deciden participar los municipios.

De lo anteriormente señalado, se desprende que sólo -- existen dos tipos de participaciones:

- Federales y
- Estatales.

Las participaciones federales, no sólo son las que perciben los municipios a través de los estados como se mencionó anteriormente, sino que también las que la federación entrega directamente a los municipios por algunos conceptos que no quedan comprendidos dentro de la coordinación fiscal.

" El actual sistema de coordinación fiscal, de donde emanan las participaciones federales a los municipios, es producto - de un proceso de integración que se hace manifiesto, en principio, a través de las Convenciones Nacionales Fiscales llevadas a cabo en los años de 1925, 1933 y 1947, resultando como consecuencia de ellas, la Ley de Coordinación Fiscal, entre la federación y los - estados, publicada el 28 de diciembre de 1953 ". (9)

" Se coordinan la federación y los estados en algunas - materias, aunque con muchas deficiencias, hasta que se promulgó - la Ley del 22 de diciembre de 1978, para entrar en vigor el primer día de 1980, creándose por esta un sistema de participaciones federales sobre la recaudación total, ya no sobre impuestos aislados -

que tradicionalmente se había venido manejando. Asimismo se crea para vigilar, y sobre todo para fortalecer la coordinación, un sistema formal de coordinación integrado por el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los titulares de las áreas hacendarias de cada una de las entidades federativas ". (10)

La Ley de Coordinación Fiscal de 1978, establece un mecanismo de distribución de los rendimientos de la recaudación total federal, en las formas ya mencionadas.

La coordinación es un acto potestativo de los estados y la federación, de tal forma que si los estados no desean adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, lo podrán hacer libremente, quedando en posibilidad de hacer uso de su poder tributario a plenitud, ya sea para fijar sus propios impuestos, o para establecer los impuestos de los municipios con sus limitaciones constitucionales.

Ingresos Extraordinarios.-

Se consideran ingresos extraordinarios, aquéllos cuya percepción se autoriza excepcionalmente para promover el pago de gastos accidentales o extraordinarios, o cuando los ingresos ordinarios sean insuficientes para cubrir las necesidades de los municipios.

Es decir, estos ingresos se componen por un conjunto de ingresos que el municipio puede obtener de distintas personas físicas o morales, o de otros niveles gubernamentales, en forma eventual, cuando por necesidades imprevistas tienen que buscar recursos adicionales.

" Estos ingresos son derivados de financiamiento o de capital, ya que se originan del crédito público o de la enajenación de activos y que normalmente se destinan a la aplicación de sus bienes duraderos, incluyendo también las aportaciones y subvenciones especiales, tanto del gobierno federal como del estatal ".(11)

Los ingresos extraordinarios se integran por:

- Créditos.
- Contribuciones especiales y/o aportaciones de vecinos para obras públicas socialmente necesarias.
- Empréstitos.
- Subsidios.
- Transferencias.

A continuación haremos un estudio breve de estos ingresos.

a) Créditos.-

Los créditos son los ingresos que percibe el municipio por concepto de préstamos que obtiene para el cumplimiento de sus funciones.

" Los créditos tienen como fundamento la imposibilidad del ayuntamiento de sufragar inversiones relativamente grandes con el esfuerzo de los contribuyentes de un sólo ejercicio financiero ".

(12)

Los créditos pueden ser otorgados por la federación, el estado, particulares o por cualquier institución crediticia.

Los créditos permiten al municipio disponer de recursos -

(11) Manual de Servicios Públicos Municipales. Op. cit. Pág. 63

(12) Ibidem. Pág. 64.

ajenos y destinar estos a la adquisición anticipada de bienes o servicios o a la realización, igualmente anticipada de obras públicas cuando el municipio aún no cuenta con los recursos suficientes para ello; por lo que debe solicitar préstamos a cambio del compromiso de devolverlos después, compensado mediante el pago de intereses, llamandose a ésta operación Deuda Pública Municipal.

b) Contribuciones especiales y/o aportaciones de vecinos para realizar obras públicas.-

Son aquéllos recursos que recibe el municipio eventualmente y que desde el punto de vista económico, la contribución especial es un instrumento de gran valor para la cobertura del gasto público, ya que proporciona a las autoridades municipales la posibilidad de llevar a cabo obras que demanda la comunidad, sin tener que recurrir a los recursos del erario.

En virtud de que se aplica para la realización de determinadas obras para beneficio de la colectividad en su conjunto, también resulta beneficiado en forma individual determinado sector de la población, sin que exista la intención expresa de la autoridad para beneficiarlo, lo cual justifica que esas personas contribuyan en forma especial y de conformidad con su capacidad contributiva, mediante la aportación de recursos económicos para el financiamiento de la obra que realiza el gobierno municipal.

"En cuanto a esta figura tributaria, hay casi unanimidad en la doctrina, al señalar que las cuotas de aportación individuales que por este concepto se establezcan, deben ir en proporción directa al beneficio de cada sujeto en forma particular, pero el -

rendimiento total de la contribución especial no podrá exceder del costo total de la obra pública motivo de la misma, y a cuyo financiamiento será destino del mismo ". (13)

A diferencia de las contribuciones que son de carácter obligatorio, las aportaciones para obras públicas son de carácter voluntario, debiendo existir convenio entre cada uno de los beneficiados de la obra y la autoridad, recomendándose la firma de do cu men tos don de qu ede as en tada la ac cep ta ci ón de la ap or ta ci ón a fin de que en el pl azo con ve ni do el m un ici pio ten ga pos ibi lidad de re cu per ar el im por te pre via men te con ve ni do.

Tenemos como ejemplo de contribución especial, cuando el ayuntamiento realiza una obra o servicio público y con ella se benefician algunas propiedades, los dueños de estas deberán aportar una contribución especial; o bien cuando el ayuntamiento realiza una obra por cooperación, los habitantes deberán pagar la -- contribución especial por aportación de mejoras.

Las características de las contribuciones especiales -- son:

1.-Debe cubrirse sólo en prestaciones de servicios públicos impuestos por una ley o con motivo de la ejecución de ciertas obras, destinadas a servir de infraestructura básica, -- pero siempre y cuando sea de interés general pero divisible, ya -- que es necesario para saber la distribución de los costos que corresponden a cada contribuyente.

2.- El cobro debe fundarse en la Ley de Hacien da Municipal y específicamente en el Decreto que apruebe la Legis latura del Estado en relación con la obra o servicio que se vaya a

realizar. En dicho Decreto se debe especificar con precisión el presupuesto de hecho de la contribución y de los costos que se harán en aportaciones específicas a cargo de los contribuyentes en forma particular.

3.- El servicio debe prestarlo la administración activa o directa y en consecuencia los servicios concesionados no son susceptibles del establecimiento de contribuciones especiales.

4.- La aportación económica debe ser inferior al igual o al valor del servicio u obra ejecutada.

5.- La prestación debe ser proporcional al beneficio recibido, en base al artículo 31 fracción IV de la Constitución Federal.

c) Empréstitos.-

El artículo 117 de la Constitución General, señala que:

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

Del análisis de ésta disposición constitucional, se desprenden varios aspectos fundamentales en materia de deuda pública, como son:

- Sólo se podrán contraer empréstitos por los municipios -

para la realización de obras o servicios públicos con la finalidad de servir a la comunidad, pero procurando que esas inversiones sean recuperables, es decir que generen por sí mismas los ingresos que se invirtieron en ellas y permitan el pago de los intereses y capital invertido, de lograrse estos objetivos, la deuda pública municipal puede constituir un instrumento que vigorice al municipio.

- Las limitaciones que la ley impone a los municipios - para los empréstitos también se extienden a los organismos descentralizados y empresas públicas municipales, lo que da como resultado un efectivo control sobre el financiamiento de dichos organismos.

- Las bases que deberán regir, tanto para la contratación por parte del gobierno estatal, como por los municipios, deberán establecerse por las legislaturas locales y conforme a ellas se contraerán las obligaciones o empréstitos.

d) Subsidios.-

Los subsidios son recursos que la federación o los gobiernos de los estados ponen a disposición de los municipios para complementar los recursos y patrimonios de estos, a fin de coadyuvar el cumplimiento de sus responsabilidades legales.

" Se pueden clasificar en subsidios condicionales o incondicionales". (14)

Los primeros, son cuando se establece el destino que se le debe dar a los recursos, por ejemplo, los fondos destinados pa-

ra la construcción de sistemas de agua potable o caminos de mano de obra.

Son incondicionales cuando los recursos que se entregan a las autoridades municipales no tienen destino específico y pueden ser utilizado tanto para gasto corriente, como para pago de pasivos o inversiones en obras públicas.

e) Transferencias.-

Son recursos que se transfieren a los municipios para bienes determinados previamente y que normalmente tienen que ver con los programas originados por los Convenios Unicos de Coordinación (CUC), como son, por ejemplo obras de agua potable, construcción de aulas de escuelas, equipamiento urbano, entre otras.

B) Gasto Público Municipal.-

El presupuesto de egresos es la representación ordenada y clasificada de los gastos que el ayuntamiento debe realizar en un año para cumplir con sus funciones.

El presupuesto en los diferentes niveles de gobierno constituye una estimación, detallada de los egresos previstos para el siguiente ejercicio fiscal.

" El presupuesto de egresos constituye el programa anual de gastos del municipio, ya que permite al ayuntamiento:

- Prever los recursos financieros necesarios -
para la administración municipal.

- Llevar un control estricto de los gastos de

- Manejar adecuada y honestamente los fondos financieros del municipio ". (15)

El presupuesto de egresos es un documento normativo que obliga a la Tesorería Municipal a efectuar sólo aquéllos gastos y pagos que hayan sido incluidos en el presupuesto, siendo grave el actuar fuera de los gastos previstos.

El gasto público es un componente importante de las finanzas públicas porque mediante su ordenamiento y jerarquización en el presupuesto de egresos se convierte en una herramienta básica para promover e impulsar el desarrollo municipal.

"Este presupuesto debe ser elaborado por la Tesorería Municipal, bajo la dirección y orientación del Presidente Municipal tomando en cuenta los siguientes aspectos:

- el monto disponible de los ingresos del ayuntamiento.

- Lo dispuesto en la Ley Orgánica Municipal del Estado y en la Ley de Hacienda Municipal ". (16)

De acuerdo con la Ley Orgánica Municipal, el ayuntamiento debe aprobar el Presupuesto Anual de Egresos, verificando que se sujete a los recursos disponibles en el municipio.

Gustavo Cabañas manifiesta " conforme al Manual de Contabilidad Municipal del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, el presupuesto de egresos se puede estructurar de la manera siguiente:

Subcuentas:

- 1.-Servicios personales.
- 2.-Servicios no personales.

- Materiales y suministros.
- Maquinaria y equipo.
- Adquisición de inmuebles.
- Construcciones.
- Transferencias. y
- Deuda Pública " (17)

No obstante, lo ideal sería que el ejercicio del presupuesto de egresos se ajustara a los objetivos y propósitos del plan de desarrollo municipal y a sus respectivos programas operativos anuales.

Con la elaboración del Plan de Desarrollo, se busca como objetivo principal el sistematizar y racionalizar las actividades municipales; dicho plan pretende determinar que obras o servicios públicos son prioritarios para la comunidad y plantear una programación que permite el aprovechamiento óptimo de los recursos.

" Los ayuntamientos deben incluir en el plan de desarrollo municipal los programas que cubrirán con recursos propios; además, tienen la posibilidad de contar con recursos provenientes del gobierno federal y estatal, planteando propuestas y presentando un esquema de prioridades de carácter municipal, a través del Comité de Planeación para el Desarrollo (COPLADE) de la entidad ". (18)

El presupuesto debe constituir el instrumento de ejecución inmediata, a corto plazo, de los objetivos de mediano plazo contenidos en el plan municipal de desarrollo, ya que el presupuesto es el medio que permite pasar del plan a la acción, al designar las partidas y controlar los fondos para las operaciones del año siguiente.

(17) Martínez Cabañas, Gustavo. Op. cit. Pág. 202.

(18) Financiamiento y Servicios Públicos Municipales. Op. cit. Pág. 53.

En la práctica el problema económico y administrativo al que se enfrenta cada - gobierno a cualquier nivel, es la - elaboración del presupuesto.

" Con la aplicación correcta de las reformas al artículo 115 Constitucional, los municipios incrementarán sus ingresos, lo que por supuesto elevará las erogaciones para ofrecer - mejores servicios a la población. En ese sentido, el sistema del presupuesto por programas puede servir a los municipios para aumentar su eficiencia ". (19)

" El presupuesto se formulará por programas que muestra el trabajo a desarrollar atendiendo a objetivos definidos, - el cual no se puede aplicar sin la desconcentración de actividades y sin contar con una estructura orgánica administrativa bien definida ". (20)

Cuenta Pública Municipal.-

La cuenta pública municipal es el documento que contiene el análisis entre lo presupuestado y lo ejercido, en ella se explica las desviaciones y se justifica cualquier incremento en función de los nuevos objetivos que hayan surgido durante el año del ejercicio presupuestal, asimismo refleja la acción de la administración municipal en beneficio de la comunidad.

Regularmente la cuenta pública municipal refleja la - forma en que se aplicó la Ley de Ingresos; la forma en que se realizó la fiscalización; los estímulos aplicados a promover la actividad económica; el uso del crédito; la colaboración ciudadana en el financiamiento de los servicios públicos; la forma en que

(19) Financiamiento y Servicios Públicos Municipales. Op. cit. Pág. 54.

(20) *Ibidem*. Pág. 55.

se cumplió con los programas de obras y servicios públicos; el monto total del gasto y la estructura final del gasto público.

C) Empresas Públicas Municipales.-

En la actualidad la participación del gobierno municipal dentro de la actividad económica es casi nula, tomando en consideración los raquíticos ingresos que perciben los ayuntamientos vía productos.

Es posible hacer realidad el objetivo del fortalecimiento municipal, convirtiéndolo al municipio en agentes económicos productor de bienes y servicios, a través de las empresas públicas municipales.

" Para poner en práctica la reforma municipal, los ayuntamientos cuentan con un instrumento importante que son las empresas públicas municipales, estas pueden ofrecer una serie de ventajas para la población destacando las siguientes:

1.- Apoyar el ingreso del ayuntamiento lo que se logra en dos formas: la primera consiste en generar utilidades por sus operaciones de mercado y la segunda mediante los impuestos y contribuciones locales que debe cubrir.

2.- Aumentar el empleo en el municipio, evitando así la emigración hacia las grandes ciudades o al exterior.

3.- Coadyuvan al aumento de la oferta y la demanda de bienes y servicios para satisfacer los requerimientos de la población en el municipio.

4.- Contribuyen a reducir la carrera inflacionaria, debido a que las empresas públicas municipales deben vender sus pro--

ductos más bajos que los particulares, pueden ayudar a regular los precios en la región ". (21)

En resumen podemos decir, que para promover el desarrollo microregional e incentivar la actividad económica local se requiere la implementación de las empresas públicas municipales, cuyas ventajas serían: las de apoyar el ingreso de los ayuntamientos, aumentar el empleo, combatir la inflación e incrementar la oferta y demanda de bienes y servicios.

Ahora bien, podemos afirmar en forma general, con respecto al aspecto económico municipal, que su hacienda ha sido la parte más débil de la administración municipal, pero a partir de las reformas constitucionales se ha logrado fortalecer económicamente al municipio a fin de que pueda desarrollar y enfrentar las facultades y obligaciones que le corresponden como entidad -- prestadora de servicios, estableciendo las actividades que satisfagan las necesidades públicas o de interés social.

El fortalecimiento económico del municipio conduce al interés de avanzar en el desarrollo de la tecnología administrativa, utilizando métodos y rutinas modernas que faciliten elevar la eficiencia y eficacia de la prestación de los servicios públicos.

Moisés Ochoa Campos, establece: que para el mejoramiento interno de las hacienda municipales, se llegó a las siguientes recomendaciones:

- 1.- El mantenimiento y uso adecuados de los padrones de los causantes.

- 2.- La promoción de campañas de regularización
- 3.- La promoción de campañas de empadronamiento.
- 4.- La adopción de un programa de recuperación de rezagos.
- 5.- La actualización y uso adecuados, del padrón de propiedades municipales, para promover su rentabilidad.
- 6.- La implantación de modernos sistemas administrativos.
- 7.- La promoción de la capacitación del personal.
- 8.- La mejoría de la presentación de oficinas
- 9.- La aplicación correcta de los instrumentos fiscales y reglamentos vigentes, para los diversos aspectos de la administración municipal ". (22)

2.- LEGISLACION BASICA EN MATERIA HACENDARIA MUNICIPAL.-

Los ordenamientos legales son instrumentos básicos para las actividades de los órganos del Gobierno Municipal.

En materia hacendaria municipal es necesario contar con la normatividad suficiente para lograr cabalmente el propósito de cada una de las fases de la administración de la hacienda municipal, de tal forma que de su adecuada estructuración depende, en la mayoría de los casos, el óptimo aprovechamiento de los recursos municipales, y de las acciones que se emprendan en esta mate

ria.

Los documentos jurídico-normativos que se consideran para un adecuado manejo de la hacienda municipal son:

- a) Código Fiscal Municipal.
- b) Ley de Ingresos Municipal.
- c) Ley de Presupuesto, Contabilidad, Gasto y Cuenta Pública Municipal.
- d) Ley del Patrimonio Municipal.
- e) Ley de Deuda Pública Municipal.
- f) Ley de Hacienda Municipal.

Es necesario hacer notar que cada uno de estos cuerpos legales deberá ser acorde a las características propias de los propios de cada estado, y dentro del mismo contener, de ser necesario, disposiciones específicas por región y aún por municipio que permiten la operancia de las disposiciones legales que contengan.

A continuación se hará un breve estudio de cada uno de los cuerpos legales que forman la legislación hacendaria municipal.

Código Fiscal Municipal.-

En este ordenamiento se agrupan todas las normas de carácter hacendario cuyo objeto se traduce generalmente en el establecimiento de las definiciones y conceptos del derecho fiscal en el nivel municipal, por lo que para su estructuración es conveniente que se clasifique para facilitar el manejo del documen-

to, debiendo constar de los siguientes apartados destinados a:

- disposiciones preliminares.
- señalamiento de las autoridades en materia fiscal.
- Obligaciones y derechos de los contribuyentes.
- Constitución y existencia de los créditos fiscales.
- Sanciones, y lo relacionado a los ilícitos fiscales.
- Procedimientos administrativo-fiscales (procedimientos administrativo de ejecución), y
- Recursos administrativos que pueden hacer valer los particulares ante la autoridad hacendaria municipal, como medios de defensa cuando consideren que los actos de las autoridades violen o lesionen sus derechos.

Ley de Ingresos Municipal.-

Estas leyes, son documentos que establecen los gravámenes que tendrán vigencia durante un ejercicio fiscal determinado, para que los municipios acudan a ellos como medio de allegarse los recursos necesarios para solventar los gastos de su administración.

De lo anterior se desprende que las leyes de ingresos cumplen dos funciones:

- El señalamiento de las fuentes de ingresos que serán gravadas para la obtención de recursos y,
- Establecer el presupuesto de ingresos, es de

cir la estimación de los ingresos a obtener durante un determinado período administrativo.

De lo anterior se desprenden, que en estas leyes se comprenderán las cuotas, tasas o tarifas que deban fijarse para el ejercicio fiscal correspondiente, ya que de asentarse en la Ley de Hacienda representaría un inconveniente en relación a la operatividad y aplicación de los gravámenes, ya que sería difícil que en un sólo documento de aplicación en todos los municipios de un mismo Estado, pudieran establecerse cuotas diferentes para cada uno de ellos, pudiendo caer en la cómoda solución de establecer cuotas iguales para los municipios con características totalmente diferentes.

Estas leyes son elaboradas por los ayuntamientos y aprobadas por las legislaturas estatales, con vigencia de un año, dando también vigencia a los gravámenes necesarios para la obtención de recursos durante ese período, pudiendo prescindirse de gravar determinadas fuentes aún previstas en la Ley de Hacienda Municipal.

Ley de Presupuestos, Contabilidad, Gasto y Cuenta Pública Municipal.-

Para la realización de las funciones de programación, ejecución y control del gasto público, requieren por su naturaleza la existencia de funciones normativas que regulen la uniformidad de acciones y formas de control, incluyendo los registros de las operaciones realizadas con tal fin.

En esta ley se deberán presentar las disposiciones legislativas que formarán parte de las acciones propias del egreso, con

la finalidad última de proporcionar las bases que permitan contar con los instrumentos necesarios para el mejor aprovechamiento del gasto público, así como el más eficaz control legislativo que por mandato constitucional corresponde ejercer a los Congresos Locales.

Esta ley debe contener por lo menos cuatro capítulos correspondientes a:

- El presupuesto municipal.
- La contabilidad municipal.
- El gasto municipal.
- La cuenta pública municipal.

Ley del Patrimonio Municipal.-

El manejo del patrimonio representa una parte importante de la administración hacendaria municipal, ya que constituye un medio con que cuentan los municipios para allegarse recursos que les faciliten el desarrollo de las instituciones y el cumplimiento de sus funciones.

Debido a las características propias de la conformación y manejo de los bienes patrimoniales es necesario que exista una reglamentación específica del mismo que faciliten situaciones -- irregulares que se llegen a presentar.

Será objeto de esta ley, la de proporcionar las normas mínimas necesarias para el manejo de bienes y derechos que conforman el patrimonio municipal, debiendo tener diferencias específicas en cada estado, en virtud de la distinta conformación legisla

tiva que cada entidad de la República presenta.

En base a la fracción II del artículo 115 Constitucional los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la Ley, de lo que se desprende la obligación de que las Legislaturas locales emitan normas para el manejo del patrimonio municipal.

"La mayor parte de los estados no contemplan específicamente ordenamientos jurídicos especiales para regular el manejo del patrimonio de los municipios, aunque se contemple la existencia de diversas normas dispersas en los diferentes cuerpos legislativos aplicables en el nivel de gobierno municipal. Se considera que lo más práctico y efectivo será recopilar en un sólo documento toda la legislación que tenga por objeto regular el manejo patrimonial de los municipios, con la finalidad de hacer más accesible y operativa la administración del mismo". (23)

En esta ley, se contendrán como mínimo cuatro capítulos:

- Disposiciones preliminares sobre los aspectos conceptuales del patrimonio y las partes que lo integran.
- Descripción de los órganos encargados de manejar el patrimonio y sus atribuciones.
- Adquisiciones y enajenaciones de los bienes municipales como formas de acrecentar y reducir el patrimonio municipal.
- Responsabilidades sobre el manejo patrimonial.

Ley de Deuda Pública Municipal.-

La deuda pública representa las obligaciones y emprésti-

titos contraídos por el gobierno municipal y constituye un valioso instrumento para la obtención de recursos que permiten lograr a la administración el cumplimiento de sus programas con anticipación a la obtención de sus recursos normales.

El artículo 117 Constitucional destaca la necesidad de que exista este cuerpo normativo en cada estado.

Este documento contendrá, el concepto de deuda pública y de inversiones públicas productivas; requisitos para la obtención de empréstitos y financiamientos, procedimientos administrativos y legislativos; obligaciones y medidas de control derivados de su contratación y los órganos de la administración encargados de contratar la deuda, entre otras.

" En la actualidad se carece de este documento en casi la totalidad de los estados del país, con las consecuencias, en ocasiones nefasta, ocasionadas por el uso indiscriminado de este recurso que se traduce en un fatal paralizamiento de las actividades operativas normales de la administración, ocasionado porque los recursos ordinarios tienen que encauzarse a salvar enormes deudas no programadas con un sano punto de vista financiero".

(24).

Ley de Hacienda Municipal.-

Esta disposición es el instrumento jurídico que tiene las disposiciones sustantivas que rigen en la materia propia de los ingresos de los municipios, es decir, establece las fuentes a que pueden acudir los municipios para la obtención de los recursos que aplicarán en la consecución de sus fines propios, así

(24) Ibidem. Pág. 19.

como las modalidades específicas de cada una de estas fuentes - con relación a su integración.

De lo anterior se desprende que en las leyes de ingresos anuales de los municipios, no se podrán establecer el cobro o recepción de ingresos que no estén contemplados en la Ley de Hacienda Municipal.

El contenido de la Ley de Hacienda deberá precisar:

- El concepto o fuente a la que podrá gravarse.
- El objeto del gravámen.
- El sujeto obligado a su pago.
- La base para determinar el monto del pago.
- El tiempo de pago.
- Las exenciones.
- Las obligaciones particulares con relación a cada fuente de ingresos.
- Quiénes son los responsables solidarios, y
- Quiénes son los responsables sustitutos.

3.- FORMAS DE FINANCIAMIENTO PARA LA PRESTACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES.-

Las formas de financiamiento son el conjunto de mecanismos, tanto institucionales como por colaboración vecinal, mediante los cuales el ayuntamiento obtiene ingresos adicionales que le permiten subsanar las insuficiencias financieras de su hacienda.

Los ayuntamientos al dotar a una comunidad de obras y servicios públicos básicos, le implica la necesidad de efectuar gas-

tos mayores a los ingresos que perciben debido al elevado costo de las obras y las dificultades que tienen los municipios para contar con el financiamiento adecuado.

"El desarrollo municipal, como proceso sostenido de inversiones, se debe concebir dentro del marco del desarrollo nacional y estatal, en lo que se refiere a su finalidad, pero en cuanto al contenido de las inversiones debe determinarse por la disposición Constitucional". (25)

En términos generales son cinco las formas de financiamiento que los municipios disponen para la prestación de los servicios públicos y que conforme al Manual de Servicios Públicos Municipales, son:

- Mediante recursos propios u ordinarios.
- Mediante contribuciones especiales que aportan los particulares como colaboración individual o colectiva, aún de las instituciones públicas asentadas en los municipios.
- Los recursos canalizados de la federación a los estados por la vía del Convenio Unico de Desarrollo (CUD).
- Por la vía del crédito que otorga BANOBRAS
- Por la vía del Convenio Unico de Desarrollo Estado-Municipio.

A continuación se hará un estudio de cada una de estas formas de financiamiento.

Recursos Propios.-

Conforme a la fracción IV del artículo 115 Constitucional los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se -

formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan y en todo caso percibirán:

a) las contribuciones, incluyendo tasas adicionales que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria.

b) 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 los servicios públicos a su cargo

Es importante señalar que si bien las autoridades municipales están facultados para el cobro de los derechos, excepto aquéllos que sean objeto de coordinación fiscal, las tarifas, es decir los montos exactos a cobrar, están establecidos por la Ley de Ingresos Municipales aprobada por la Legislatura Local.

Ahora bien, es necesario mencionar que para lograr un equilibrio financiero entre lo que se gasta y lo que se cobra es fijando una tasa, suficientemente adecuada a la prestación del servicio público, que viene siendo el porcentaje fijo que señala la Ley de Ingresos Municipales a los contribuyentes por la prestación de un servicio público.

Estos recursos son destinados para labores de conservación, mantenimiento, reparación y en ciertos casos para cierto tipo de obras pequeñas de remodelación y modificación de obra física.

Contribuciones Especiales.-

Por lo general son los recursos que aportan los particu-

lares para la prestación de los servicios públicos, pueden hacerse de manera individual o colectiva, si se trata de alguna organización de carácter privado, también se incluyen aquellos recursos que aportan las organizaciones del sector social, como son: cooperativas, sindicatos, clubes, asociaciones de colonos, agrupaciones profesionales, entre otras.

Estas aportaciones pueden ser en efectivo, especie o por servicio.

Los recursos en efectivo son las cantidades monetarias que se entregan al municipio, mediante cuotas previamente convenidas entre autoridad y comunidad, o fijadas por los particulares en función de su capacidad económica específica, por la magnitud de las obras e importancia del propio servicio público.

"Sea cual fuere el monto de las aportaciones, el espíritu de esta forma de financiamiento es la libertad total con que pueden actuar los habitantes ante la insuficiencia de recursos -- en que puede estar el ayuntamiento para prestar los servicios públicos necesarios ". (26)

Las aportaciones en especie constituyen la entrega física de insumos, materiales, instrumentos y equipo entre otros, que los particulares hacen a las autoridades municipales como apoyo a los requerimientos para la prestación de los servicios públicos municipales.

Las aportaciones por servicio están constituidas por el trabajo personal de la población mediante las llamadas faenas; permite canalizar las habilidades de los municipios.

Convenio Unico de Desarrollo (CUD)

"Este convenio es el principal instrumento jurídico, administrativo, programático y financiero de la coordinación intergubernamental en los tiempos actuales, cuyo objetivo es el de -- fortalecer a las entidades federativas y a los municipios a través de una mayor asignación de recursos al ámbito regional y armonización de las necesidades locales con la programación sectorial del Gobierno Federal. Es el CUD que, a partir de 1983, sustituye en propósitos al CUC o Convenio Unico de Coordinación ".

(27)

Como programas orientados a los servicios públicos están los de infraestructura básica de apoyo, que considera subprogramas de electrificación rural, carreteras y equipamiento para el comercio , también están los de infraestructura para el desarrollo social que comprende subprogramas de agua potable, ampliación y mejoramiento de la planta física, entre otros.

Un aspecto importante que considera esta forma de financiamiento, son las acciones que conjuntamente realizan las autoridades federales y estatales para vigorizar al municipio en aspectos administrativos, técnicos, económicos, políticos y sociales. De estas se destacan las referentes a las transferencias de recursos federales a los municipios a través de los estados para la elaboración de estudios y proyectos de desarrollo municipal, de asesoría técnica en materia de desarrollo urbano, tenencia de la tierra, reserva, y otros, así como en el campo de los servicios públicos.

En resumen podemos decir que el CUD sintetiza los esfuerzos de coordinación entre los ámbitos gubernamentales en nuestro país, es decir, el federal, estatal y municipal, además de ser un instrumento de racionalidad económica, financiera y administrativa que facilita la integración del Plan Nacional de Desarrollo en los marcos del federalismo mexicano. Son entonces evidentes los grandes beneficios que se están alcanzando y seguramente se seguirán alcanzando por este instrumento de coordinación intergubernamental.

Créditos.-

Esta es una fuente de financiamiento a la que recurren los municipios, generalmente con el objeto de obtener recursos para la construcción de instalaciones destinadas a la prestación de algún servicio público, en virtud de la insolvencia económica o disponibilidad inmediata de recursos financieros.

El crédito se materializa específicamente en los empres titos públicos que consisten en el uso que se hace de los recursos otorgados por una entidad pública, generándose con este una obligación de pago.

La utilización del crédito tiene que hacerse para obras autofinanciables y canalizar los recursos que se obtengan a la finalidad prevista, para evitar el derroche y así incrementar la deuda pública innecesariamente.

Su base constitucional está en el artículo 117 de nuestra Carta Magna.

La institución financiera que canaliza recursos a los mu

nicipios mediante créditos es el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (BANOBRAS) que tiene por objeto:

" - Coadyuvar al fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre en los términos del artículo 115 Constitucional.

- Promover y financiar la dotación de infraestructura, servicios públicos y equipamiento urbano.

- Otorgar asistencia técnica y financiera para la mejor utilización de los recursos crediticios y el desarrollo de las administraciones locales ". (28)

En BANOBRAS existe todo un sistema de jerarquización de las condiciones de otorgamiento de créditos de acuerdo a la naturaleza del municipio y el tipo de obra y servicio que apoyan, y que conduce a variaciones en el tratamiento financiero en términos del monto prestable, plazo de recuperación y tasas de interés.

Para el financiamiento de las obras de desarrollo urbano y sus respectivos servicios públicos, BANOBRAS cuenta con las siguientes líneas de crédito:

- Recursos Propios.
- Fondo Fiduciario Federal del Fomento Municipal. (FOMUN).
- Fondo Fiduciario Financiero para Agua Potable y Alcantarillado (FIFAPA)
- Programa de Fortalecimiento Municipal - - - (FORTAMUN).
- Programa de residuos sólidos.

Los financiamientos se otorgan en los casos en que las obras o servicios públicos obtengan ingresos suficientes para cu-

brir los gastos que ocasiona el crédito, con el objeto de evitar que estas obras sean subsidiadas.

Una ventaja que otorga BANOBRAS para el financiamiento es que los créditos son a plazo de recuperación bastante amplio, y con intereses más bajos que en otras instituciones.

El Fondo Fiduciario Federal de Fomento Municipal (FOMUN) tiene el propósito de otorgar créditos para la realización de -- obras y servicios públicos urbanos, a los municipios que por sus características socioeconómicas no tienen acceso al financiamiento bancario.

Las obras que se realizan por medio de este fondo deben ser socialmente rentables, lo cual significa, una vez concluidas le proporcionan a la administración municipal ingresos suficientes para cubrir el costo de la operación y pagar el préstamo con que -- se construyeron, incluyendo la posibilidad que los vecinos beneficiados, a través de sus contribuciones o aportaciones, sean los -- que finalmente cubran la inversión realizada.

" Los sujetos de crédito del FOMUN son los gobiernos estatales y municipales, así como las empresas paraestatales que -- operan a estos niveles, siempre y cuando la ciudad donde se vaya a realizar el proyecto está en el rango de entre 2,500 y 100,000 habitantes". (29)

El Fondo de Inversión Financiera para Agua Potable y Alcantarillado (FIFAPA), que administra BANOBRAS, en su carácter -- de agente financiero del gobierno federal, tiene la finalidad de

otorgar créditos para la construcción, ampliación y/o rehabilitación de sistemas de agua potable, alcantarillado y drenaje.

" Este fondo se aplica a ciudades de tamaño mediano o de más de 50,000 habitantes. Son sujetos de crédito del FIFAPA los gobiernos estatales y municipales directamente, o los organismos y empresas que tienen la función de prestar este servicio". (30)

Como objetivo general del Programa de Fortalecimiento Municipal (FORTAMUN) está promover el autodesarrollo municipal, frenar el deterioro de la infraestructura urbana y de servicios públicos municipales indispensables; así como planear, financiar, e instrumentar los proyectos necesarios para el desarrollo.

"El FORTAMUN dispone de tres instrumentos básicos para la ejecución de sus acciones, estos son:

- Capacitación y asistencia técnica para la administración municipal, su finalidad es mejorar y fortalecer la estructura administrativa e institucional de los municipios a través de eventos de capacitación a funcionarios y empleados del ayuntamiento.

- Fortalecimiento institucional, con el objeto de capacitar a los recursos humanos de las dependencias federales y estatales involucrados en el proyecto, es decir, comprende la formación de capacitadores que apoyen permanentemente el desarrollo municipal.

- Mecanismos financieros de apoyo: su propósito es apoyar financiera y técnicamente la ejecución de obras de infraestructura en los municipios que así lo requieran y cuya realización se deriva de las acciones de capacitación y asistencia --

técnica realizadas por FORTAMUN ". (31)

El programa de residuos sólidos tiende a mejorar el -- manejo del servicio, recolección, traslado y disposición final de residuos sólidos que permita el restablecimiento del medio ambiente y reduzca las enfermedades en el hombre.

Los plazos de amortización son hasta de 15 años y la -- realización del proyecto requiere la intervención de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), en su categoría -- de agente técnico del gobierno federal.

Estos créditos son otorgados a los municipios previamente seleccionados.

BANOBRAS participa durante la realización del proyecto en la tramitación del crédito, asesoría para el concurso, contrato de obra y ejecución del proyecto y en asistencia técnica en el funcionamiento y administración del servicio público, así como en el establecimiento de cuotas y tarifas.

Convenio Unico de Desarrollo Estado-Municipio (CUDEMUN).-

Con el objeto de lograr la racionalidad y la congruencia entre los ámbitos de los gobiernos locales y con base en la experiencia del Convenio Unico de Desarrollo entre la federación y los estados, se han elaborado y firmado convenios de esta naturaleza - ✓ entre la entidad federativa y los municipios.

"Este convenio surge como un instrumento único de coordinación con el objetivo de evitar el paternalismo en las relaciones entre las autoridades, y ser sujetos de derechos y obligaciones -

(31) Ibidem. Pág.71.

transferir recursos, asesoría y responsabilidades a los ayuntamientos y a la administración comunal, propiciar que las mismas autoridades resuelvan sus problemas, proporcionar a los municipios posibilidades reales de participación en programas de desarrollo regional; coadyuvar a la descentralización administrativa a nivel municipal; mejorar los servicios municipales, abatir costos y, en su ma, el desarrollar al conjunto de los municipios de una entidad ".
(32)

Este convenio es celebrado por los gobiernos de las entidades federativas con los ayuntamientos de su propio territorio, - siendo la única vía de coordinación entre ambas esferas de gobierno y sus acciones se concretizan en programas para el desarrollo municipal que se formalizan bajo la figura de acuerdos de coordinación, contratos o convenios de concertación.

Para tal efecto se forma en el seno del Comité de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADE) el subcomité municipal, que se constituye como canal único de coordinación entre las instancias gubernamentales que permite una mejor congruencia con el sistema de planeación.

Para el financiamiento de los programas, al amparo del - CUDEMUN, se prevee que la ejecución de las obras y la prestación -- de los servicios públicos pueda realizarse con fondos provenientes de los presupuestos de egresos del estado o del ayuntamiento con los créditos otorgados al municipio por las instituciones de créditos y con las aportaciones que en efectivo o especie hagan los sectores social y privado.

Desde luego, todos los recursos financieros aplicables a

los programas son sujetos a la normatividad y al control por parte de las autoridades correspondientes, siendo supervisados en sus avances y calendarización preestablecidos.

Este convenio puede ser susceptible de revisión, adición y modificación en cualquier tiempo, de común de acuerdo entre las partes.

Asimismo, su evaluación se puede realizar en el interior del COPLADE, por el ejecutivo del estado y el ayuntamiento, en relación al incumplimiento del convenio puede ser por condiciones -- económicas extraordinarias, o bien, por dolo, culpa o negligencia de los funcionarios y demás autoridades tanto estatales como municipales. Con respecto a las controversias que se susciten con motivo de la ejecución del convenio son conocidas por el Tribunal Superior de Justicia del Estado.

"La gran diferencia que existe entre el Convenio Unico del Desarrollo Estatal y el Convenio Unico de Desarrollo Municipal, es que el segundo recoge las experiencias del primero, lo que significa un avance más firme en las relaciones intergubernamentales en el ámbito regional ". (33)

4.- PARTICIPACION COMUNITARIA EN LA PRESTACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES.

Toda vez que nuestro país, conforme a lo dispuesto por el artículo 40 de la Constitución Federal, es una república democrática, la participación en las tareas de un gobierno municipal es

de suma importancia para justificar precisamente ese régimen democrático que supone la participación ciudadana no sólo para elegir a las autoridades, sino para intervenir en la gestión administrativa en estrecha relación con sus gobernantes.

Por tal razón, la autoridad municipal debe promover la representación de colonos y vecinos en la gestión municipal; la organización, representación y participación de usuarios en los órganos prestadores de servicios públicos municipales; la participación de vecinos en los planes de desarrollo municipal y urbano, y la organización del trabajo comunitario, así como la colaboración ciudadana para el fortalecimiento del municipio como parte de un programa orientado hacia la democratización integral y a la descentralización administrativa a partir del municipio.

De tal manera, que es trascendental la función del gobierno municipal para la promoción de la participación ciudadana en los aspectos de la vida política, económica y social de una comunidad con el fin de que esta pueda lograr su pleno desarrollo municipal pero es necesario para que esta participación sea eficaz, debe ser debidamente planificada y regulada de acuerdo con las características propias de cada municipio, ya que aún cuando pueden darse lineamientos generales, es indispensable que cada municipio adecúe dicha reglamentación a su propia realidad de acuerdo con sus condiciones geográficas, económicas, sociales y políticas.

" La administración pública en cualquiera de sus niveles o ámbitos de gobierno, aparte de ser el elemento instrumental del ejercicio del poder político, es también el ámbito de participación efectiva de los grupos representativos de la sociedad, y su funcio-

namiento concierne al conjunto de la comunidad ". (34)

" La participación comunitaria municipal es la organización racional y conciente de las personas que habitan en el municipio, con el propósito de proponer las iniciativas que satisfagan sus necesidades; definir intereses y valores comunes; colaborar en la realización de obras y prestación de servicios públicos; conocer sus responsabilidades como miembros del municipio e influir en la toma de decisiones del ayuntamiento ". (35)

Con la participación logramos que haya una relación más estrecha entre vecinos y las autoridades municipales, permitiendo que la población informe de sus necesidades, demandas y sugerencias a los órganos administrativos correspondientes, y así las soluciones estén más acordes con la realidad social.

También es posible ahorrar recursos financieros en la realización de obras y prestación de servicios, porque la comunidad -- puede hacer aportaciones de dinero, en mano de obra voluntaria y en recursos materiales; o bien con su participación colectiva puede -- procurar resolver aquéllos problemas que estan dentro de sus posibilidades, pero siempre tratándo de asegurar el bienestar general.

Por las razones antes expuestas, es necesario e indispensable que la acción participativa de la comunidad tenga un respaldo jurídico y se establezcan los niveles de corresponsabilidad ante las autoridades municipales y la comunidad; por lo que en la actualidad se cuenta con una estructura jurídica formal que favorece la creación de los comités de planeación, los consejos de colaboración municipal, los comités de acción ciudadana y las comisiones -

consultivas de desarrollo urbano, los cuales lograrían ampliar más su acción a través de los comités de manzana, asociaciones de colonos y juntas de vecinos, así como diseñar las fórmulas para asegurar una coordinación programática más estrecha y eficaz de los grupos organizados con las autoridades municipales.

Hay que aclarar que la constitución de organizaciones vecinales debe de respetar como base fundamental el principio de autoridad para que no se conviertan en organismos paralelos a los ayuntamientos, ni se contrapongan, ni obstaculicen las acciones en beneficio de la comunidad; por lo que deberá existir una vinculación legislativa y social con el ayuntamiento.

La organización de la participación comunitaria deberá partir con los comités de manzana, proseguir en las asociaciones de barrios, colonias y fraccionamientos, posteriormente en los consejos de colaboración municipal y perfeccionarse en los comités de planeación municipal y de esa manera lograr el fomento de obras y servicios públicos bajo el régimen de autoayuda y cooperación.

" Uno de los medios en que podemos apoyarnos para lograr mejores resultados de la participación vecinal, es sin duda, la investigación social; la cual nos permite organizar, planear y diseñar las acciones de trabajo, con un mayor rigor metodológico, de tal manera que la promoción permita efectivamente la acción conjunta de usuarios y organismo administrador". (36)

Con la colaboración de los organismos de participación comunitaria se renueva la confianza del pueblo y se motiva, al mismo tiempo, la participación ciudadana para contribuir en forma directa a la prestación de los servicios, desde un punto de vista eco

nómico, técnico y material, sin la necesidad de crear nuevos impuestos que lastimarían los ingresos de los municipales.

La participación de los vecinos está comprendida en el artículo 50. de la Constitución Federal que prescribe como obligatorio el desempeño de los cargos consejibles, al igual que en las leyes orgánicas se establecen que los ayuntamientos para dar solución a los problemas municipales podrán auxiliarse en los -- consejos municipales o similares.

Otro instrumento jurídico que establece la participación comunitaria, es la Ley General de Asentamientos Humanos que incluye en su articulado la facultad de los tres niveles de gobierno -- de promover la participación de los distintos grupos sociales que integran la comunidad, en la elaboración y ejecución de los planes y programas de desarrollo urbano.

La Ley de Planeación establece las bases para promover -- y garantizar la participación y consulta de los diversos grupos -- sociales, con el propósito de que la población exprese su opinión para la elaboración, actualización y ejecución de los planes de -- desarrollo.

Algunos requisitos que los órganos de colaboración deberán de considerar para el logro de sus objetivos, y son:

"- Cumplir con las responsabilidades y obligaciones ante el ayuntamiento.

- Conocer a fondo el problema a resolver y las ventajas que se van a lograr.

- Unificar a los habitantes ante problemas comunes.

- Distribuir equitativamente el trabajo y los

beneficios.

- Promover la participación de la mayoría de la comunidad.

- Informar ampliamente a los habitantes, y -

- Mantener en constante comunicación con las autoridades municipales ". (37)

Existen diversas formas de participación comunitaria, - que a continuación detallaremos:

a) Participación Formal.-

Es aquella que está establecida constitucionalmente por los derechos que tiene el ciudadano para elegir a sus gobernantes, siendo el voto la muestra de la voluntad política y social a través del cual se logra que haya fortalecimiento con la elección, entre la comunidad y el ayuntamiento.

La población tiene el derecho y la responsabilidad de participar en la toma de decisiones conjuntamente con los gobernantes que eligió, cooperando de esta manera en la búsqueda de soluciones favorables a los problemas que afronta.

b) Participación espontánea.-

Es aquella que se representa cuando los miembros de la localidad al sentir una necesidad o al enfrentar un problema -- común se organizan y tratan de resolverlo por sí mismos, o bien proponen al ayuntamiento las medidas más recomendables, por ejemplos en situaciones de emergencia como son incendios, sismos, etc.

Las organizaciones de estos grupos pueden formarse por un comité a cargo de las personas de mayor reconocimiento entre los vecinos de la localidad, el cual deberá trabajar de manera constante y coordinada hasta la solución del problema.

c) Participación organizada.-

Es aquella que promueven las asociaciones de colonos, los clubes de servicio, los partidos políticos, los comités de manzana, las juntas de vecinos, los consejos de colaboración municipal y el propio gobierno municipal, para apoyar el cumplimiento de los planes y programas de gobierno, o bien realizar obras y acciones de beneficio colectivo.

Esta forma de participación tiene por objeto colaborar de manera ordenada y permanente en la solución de problemas sentidos por los habitantes de un municipio, así como apoyar a las autoridades a lograr un desarrollo comunitario.

d) Organos de colaboración comunitaria.-

Existen diversos organismos que pueden colaborar con el ayuntamiento para mejorar la operación y funcionamiento de los servicios públicos municipales, entre los que podemos mencionar: comités de manzana, asociación de colonos, juntas de vecinos, consejos de colaboración municipal y comisiones o consejos de planificación y desarrollo, entre otros.

La colaboración de estos organismos con el gobierno es muy valiosa en la realización de actividades encaminadas a mejorar las condiciones de vida de la comunidad.

e) Comités de Manzana.-

Es una organización básica, a través de la cual los habitantes de cada una de las manzanas de las diversas localidades -- del municipio participan en la ejecución de acciones de beneficio colectivo.

Estos comités se integran por elección popular, mediante convocatorias que hacen las autoridades municipales, cada comité puede contar con un jefe de manzana, un secretario y tres vocales

Las funciones que desarrollan estos comités quedaron asentadas en el primer capítulo del presente trabajo.

f) Asociación de Colonos.-

Se integra por los jefes de los comités de manzanas en cada colonia, pueblo o localidad del municipio, de acuerdo con la convocatoria que expida el ayuntamiento y con el fin de participar en la satisfacción de las necesidades más apremiantes de la comunidad.

Estas asociaciones podrán contar con una directiva integrada por un presidente, un secretario y tres vocales.

Sus principales funciones son: identificar las demandas y necesidades de la colonia y remitirlas a la junta de vecinos; - organizar a los colonos para participar en la realización de obras y prestación de servicios públicos e informar a los colonos de las gestiones que se realicen en el ayuntamiento para atender sus peticiones y demandas.

g) Junta de Vecinos.-

Se podrá integrar una junta de vecinos en cada barrio, - pueblo o localidad del municipio con la participación de las directivas de las asociaciones de colonos.

La directiva de la junta, podrá integrarse por un presidente, un secretario, un tesorero y tres vocales que son electos en asamblea convocada por el ayuntamiento y en la que participarán todos los presidentes de las asociaciones de colonos.

Sus principales funciones son: conocer los problemas y necesidades de los vecinos en materia de servicios y plantearlos al consejo de colaboración municipal; proponer al presidente municipal la medida para mejorar dicha prestación; informar al consejo de colaboración de problemas administrativos y de servicios que no ha yan podido resolver y conocer oportunamente los programas de obras y servicios del ayuntamiento y proponer adiciones y modificaciones a los mismos.

h) Consejos de Colaboración.

Este grupo, quedó explicado en el capítulo primero del pre sente trabajo.

i) Consejo de Planificación y Desarrollo.-

Estos consejos, tienen entre otras funciones, las siguientes: participar en la formulación de los planes municipales de desa rrollo urbano, para que se definan las áreas destinadas a habitación recreación, comercio y otros usos; recomendar la realización de obras

y prestación de servicios que contribuyan al bienestar de los habitantes; promover la participación y colaboración de los vecinos en las acciones gubernamentales de beneficio colectivo; intervenir en la proyección y recomendar al ayuntamiento la apertura, construcción, ampliación y reparación de calles, caminos, parques, etc. participar en la formulación del proyecto del reglamento de construcciones y designar cuando lo crea conveniente, comités especiales que vigilen la ejecución de una obra determinada.

Es importante tener presente la participación comunitaria a través de estos órganos, ya que apoya al ayuntamiento en tres aspectos esenciales de la vida municipal que consisten en:

- La realización de acciones tendientes a lograr el desarrollo municipal.
- La formulación de una conciencia de cooperación y colaboración para satisfacer necesidades sociales, y
- El fortalecimiento de la comunicación entre las autoridades municipales y la comunidad que garantice una gestión municipal y una acción comunitaria más efectiva.

CONCLUSIONES

- 1.- El municipio se manifiesta como asociación de vecindad circunscrito a un territorio determinado.
- 2.- El municipio mexicano es la base de nuestra organización política y administrativa, con personalidad jurídica y con sus propias autoridades.
- 3.- El municipio está legalmente constituido y su posición es legal de acuerdo con los mandatos constitucionales y como persona moral con derechos y obligaciones propias a su naturaleza.
- 4.- La historia del municipio, se inicia en Roma, cuyo régimen municipal se implantó en todas las ciudades que conquistó y en consecuencia el Municipio Romano quedó trasplantado en España y con motivo de la conquista de Nueva España, la institución municipal española también quedó trasplantada en nuestro territorio mexicano.
- 5.- Legislativamente fue el Decreto del 26 de diciembre de 1914 la primera medida sobre el Municipio Libre y Constitucionalmente la libertad municipal quedó consagrada en el artículo 115 de la Carta Magna de 1917.
- 6.- De las múltiples reformas hechas al artículo 115 Constitucional la de más trascendencia ha sido la del 3 de febrero de 1983, que trata de perfilar mejor y más firme la personalidad jurídica de los municipios y su ca-

pacidad de obrar a fin de que éste puede hacerse responsable directo, no sólo de la libre administración de su hacienda, sino también de los servicios públicos.

7.- La reforma hecha al artículo 115 Constitucional, ha permitido fortalecer a la célula básica de la democracia que es el municipio, y los puntos más importantes son:

- a) Desaparición y suspensión de los poderes municipales.
- b) Facultad legislativa.
- c) Servicios mínimos.
- d) Impuestos municipales.
- e) Rendimientos de los bienes propios y de sus servicios.
- f) Participaciones federales.
- g) Libre formación de sus presupuestos.
- h) Desarrollo Urbano.
- i) Reforma Política.
- j) Aspectos laborales.
- k) Celebración de convenios con otros ayuntamientos, con los estados o con el propio Gobierno Federal.

8.- Los municipios de nuestra República Mexicana están constituidos por poblaciones que son rurales, semiurbanos, urbanas y metropolitanos, por lo que al elaborarse las leyes y reglamentos respectivos deberá tomarse en cuenta este hecho y formular una clasificación de los municipios con relación a su

capacidad económica, tomando en cuenta las fuentes impositivas de que pueden disponer.

- 9.- El municipio mexicano, a pesar de estar considerado como la base de la organización política, administrativa y territorial para la conformación de los estados de la federación, ha poseído sólo una autonomía formal, en la práctica ha estado sometido a los poderes tanto estatal como federal, que han impedido su desarrollo y transformación.
- 10.- En nuestros días la autonomía municipal reconocida por la Constitución Federal, no existe en forma total.
- 11.- En México, existen tres niveles de gobierno que tienen su fundamento en la Constitución Federal y su distinción radica en las diferencias que median entre soberanía, autonomía y libertad municipal; la soberanía es el atributo del Gobierno Federal, la autonomía es el atributo de los estados federados y la libertad municipal es el atributo de los municipios.
- 12.- A la administración pública municipal podría definirse en base a las actividades que el ayuntamiento realiza y que está en función de las atribuciones que las legislaturas locales les asignen.
- 13.- El representante del estado en el ámbito municipal es el ayuntamiento, el cual está obligado a cumplir con las responsabilidades respectivas, en tanto no estén reservadas para la entidad estatal o federal.
- 14.- Las facultades municipales están investidas en el artículo 115 Constitucional.

- 15.- Lo que puede ser susceptibles de descentralizar en el propio municipio es lo relativo a los servicios públicos, a la organización social y a las cuestiones del desarrollo económico, siendo esta descentralización a través de diversas modalidades (organismos o empresas) en forma exclusiva, compartida o concesionada.
- 16.- El gobierno municipal podrá en caso de interés general, concesionar la prestación de los servicios públicos o la explotación de los servicios públicos o la explotación, uso o -- aprovechamiento de bienes o servicios.
- 17.- El actual artículo 115 Constitucional contiene tres aspectos -- que lo diferencian del que regía en la actividad municipal:
 - a) establece en forma general los servicios -- municipales que deberá prestar el ayuntamiento.
 - b) trata en forma específica el renglón económico, ingresos y egresos del municipio.
 - c) enmarca las tareas de desarrollo urbano y ecología como funciones propias de los municipios.
- 18.- La administración hacendaria le corresponde realizar aquellas funciones que tienen incumbencia con la obtención de recursos, con la administración de su patrimonio y con el ejercicio del gasto incluyendo en las actividades del ciclo hacendario las fases de planeación, organización, dirección, ejecución y control financiero.

- 19.- El municipio queda financieramente bajo la dependencia de la federación y del estado y un tanto al margen de lo que se considera una verdadera libertad municipal ya que los recursos obtenidos por impuestos, derechos por servicios, productos y aprovechamientos están en manos de las legislaturas locales y las participaciones están sujetas a la negociación entre la federación y los estados dentro del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

- 20.- La estructura de los ingresos y la forma de organizarlos han determinado la pobreza del municipio en relación con sus responsabilidades en el marco del desarrollo.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- AGENDA DEL PRESIDENTE MUNICIPAL. Editado por la Dirección -- General de Estudios Administrativos del Desarrollo Urbano -- de la Subsecretaría de Asentamientos Humanos. México. 1982.
- 2.- AGENDA FISCAL. Ediciones Fiscales ISEF, S.A., Décima Edición México. 1990.
- 3.- BURGOA, IGNACIO. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa. Primera Edición. México. 1973.
- 4.- COMPENDIO DE LEYES Y REGLAMENTOS MUNICIPALES. H. Ayuntamiento de Ecatepec de Morelos, Estado de México. 1985-1987.
- 5.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Editorial Trillas. Tercera Edición. México. 1986.
- 6.- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE MEXICO. Ed. Comisión Federal Electoral, México. 1981.
- 7.- CONSTITUCION POLITICA COMENTADA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México. - 1985.
- 8.- DECRETO DE REFORMAS A LOS ARTICULOS 17, 46, 115 y 116 DE LA - CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Diario Oficial de la Federación. 17 de Marzo de 1987.
- 9.- DE LA TORRE VILLAR, ERNESTO. La Constitución de Apatzingán y los Regidores del Estado Mexicano. UNAM. México. 1978.

- 10.- DE PINA, RAFAEL. Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa. Décimo Quinta Edición. México. 1983.
- 11.- DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA. Editorial Porrúa. Vigésima Novena Edición. México. 1986.
- 12.- EL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL Y LAS NUEVAS ATRIBUCIONES MUNICIPALES. Editado por el Centro Nacional de Estudios Municipales. Secretaría de Gobernación. Textos Municipales. No. 4 México. 1984.
- 13.- ELABORACION Y EJERCICIO DEL PRESUPUESTO DE EGREGOS. Guía Técnica No. 4. Editado Por el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP). Primera Edición. México. 1985.
- 14.- ESTUDIOS MUNICIPALES. Financiamiento y Servicios Públicos Municipales. Editado por el Centro Nacional de Estudios Municipales. Secretaría de Gobernación. Tomo No. 9. Primera Edición. México. 1986.
- 15.- ESTUDIOS MUNICIPALES. La Reforma Municipal. Editado por el Centro Nacional de Estudios Municipales. Secretaría de Gobernación. Tomo No. 19. Primera Edición. México. 1986.
- 16.- ESTUDIOS MUNICIPALES. La Reforma Municipal. Editado por el Centro Nacional de Estudios Municipales. Secretaría de Gobernación. Tomo No. 21. Primera Edición. México. 1988.
- 17.- ESTUDIOS MUNICIPALES. La Reforma Municipal. Editado por el Centro Nacional de Estudios Municipales. Secretaría de Gobernación. Tomo No. 23. Primera Edición. México. 1988.
- 18.- FAYA VIESCA, JACINTO. El Federalismo Mexicano. Régimen Constitucional del Sistema Federal. Editado por el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP). Primera Edición México. 1988.

- 19.- FORTALECIMIENTO DEL MUNICIPIO. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. Editado por el Instituto Nacional de la Administración Pública. (INAP) Primera Edición. México. 1986.
- 20.- FRAGA, GABINO. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. Un décima Edición. México. 1966.
- 21.- FUNCIONES FEDERALES DE APOYO AL MUNICIPIO. Editado por el Centro Nacional de Estudios Municipales. Secretaría de Gobernación. Textos Municipales No. 5. México. 1984.
- 22.- GARCIA SANCHEZ, JOSE. El Municipio. Sus relaciones con la Federación. Editorial Porrúa. Segunda Edición. México. 1986.
- 23.- LA ADMINISTRACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES. Editado por el Instituto Nacional de la Administración Pública. (INAP). Guía Técnica. No. 9. Primera Edición. México. 1985.
- 24.- LA INFORMACION EN LA ADMINISTRACION MUNICIPAL. Editado por el Instituto Nacional de la Administración Pública. (INAP). Guía Técnica No. 20. Primera Edición. México. 1986.
- 25.- LA LEY DE HACIENDA MUNICIPAL. Editado por el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas. INDETEC.- México. 1989.
- 26.- LA NUEVA ESTRUCTURA CONSTITUCIONAL DEL ARTICULO 115. Editado por el Centro Nacional de Estudios Municipales. Secretaría de Gobernación. Textos Municipales No. 12. México. 1985.
- 27.- LA REGLAMENTACION MUNICIPAL. Editado por el Instituto Nacional para la Administración Pública (INAP) Guía Técnica No. 2 Primera Edición. México. 1985.

- 28.- LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES AL ARTICULO 115 Y LAS ADECUACIONES A LAS LEYES FEDERALES. Editado por el Centro Nacional de Estudios Municipales. Secretaría de Gobernación. Textos Municipales No. 3 México. 1985.
- 29.- LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MEXICO. Ed. Comisión Federal Electoral. México. 1981.
- 30.- LEY ORGANICA MUNICIPAL DE PUEBLA. Marco Jurídico-Administrativo Estatal y Municipal, Estado de Puebla. PRI-CEPES. México. Enero de 1987.
- 31.- LORET DE MOLA VADILLO, RAFAEL. Problemática del Municipio sin Recursos. Textos Universitarios S.A. México. 1976.
- 32.- MANUAL DE ADMINISTRACION MUNICIPAL. Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos. -- México. 1981.
- 33.- MANUAL DE SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES. Editado por el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) y Banco Nacional de Obras Y Servicios Públicos S.N.C. (BANOBRAS). Primera Edición. México. 1987.
- 34.- MARCO JURIDICO DEL MUNICIPIO. Editado por el Centro Nacional de Estudios Municipales. Secretaría de Gobernación. Textos - Municipales No. 2 México. 1985.
- 34.- MARTINEZ CABAÑAS, GUSTAVO. La Administración Estatal y Municipal de México. Editado por el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP - CONACIT) Primera Edición. México. 1985.
- 35.- MONTAÑO, AGUSTIN. Manual de la Administración Municipal. Editorial Trillas. Primera Reimpresión. México. 1981.

- 36.- OCHOA CAMPOS, MOISES. La Reforma Municipal. Editorial Porrúa. Cuarta Edición. México. 1985.
- 37.- PALOMAR DE MIGUEL, JUAN. Diccionario para Juristas. Editorial Mayo. México. 1981.
- 38.- PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL. DECLARACION DE PRINCIPIOS, PROGRAMACION DE ACCION Y ESTATUTOS. Editado por el - PRI. México. 1953.
- 39.- POSADA, ADOLFO. El Régimen Municipal de la Ciudad Moderna. - Lib. General Victoria Suárez. Madrid. 1938.
- 40.- PROYECTO DE LEY DE INGRESOS MUNICIPALES. Editado por el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) Gufa Técnica No. 3 PRIMERA Edición. México. 1985.
- 41.- RENDON HUERTA BARRERA, TERESITA. Derecho Municipal. Editorial Porrúa. Primera Edición. México. 1985.
- 42.- RUIZ MASSIEU, JOSE FRANCISCO. Estudios de Derecho Político - de Estados y Municipios. Editorial Porrúa. Primera Edición - México. 1986.
- 43.- SERRA ROJAS, ANDRES. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. Novena Edición. México. 1979.
- 44.- TENA RAMIREZ, FELIPE. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa. Onceava Edición. México. 1972.
- 45.- UGARTE CORTES, JUAN. La Reforma Municipal. Editorial Porrúa. Primera Edición. México. 1986.
- 46.- VAZQUEZ, HECTOR. El Nuevo Municipio Mexicano. Secretaría de - Educación Pública. Primera Edición. México. 1986.