

879309

34

24

UNIVERSIDAD LASALLISTA BENAVENTE
Con Estudios Incorporados a la Universidad
Autónoma de México.
Clave 8793-09

**"LA FORMA DE GOBIERNO MUNICIPAL
Y LA ADMINISTRACION PUBLICA"**

T E S I S

TESIS CON
FALTA DE ORIGEN

Que para obtener el Título de Licenciado en Derecho

P R E S E N T A

Laura Gabriela Pacheco Aguilera.

Celaya, Guanajuato. 1992.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INDICE.

INTRODUCCION.	Pág. 1
----------------------	------------------

CAPITULO PRIMERO.

1.-Evolución Histórica del Municipio.	2
1.1.- El Municipio en Grecia	6
1.2.- El Municipio en Roma	12
1.3.- El Municipio en España	14
1.4.- El Municipio en México	17

CAPITULO SEGUNDO.

2.- Formas de Gobierno Municipal.	22
2.1.- Unipersonales	24
2.1.1.- Sistema de Gerente	25
2.1.2.- Sistema por Administrador	25
2.2.- Organos Colegiados	27

CAPITULO TERCERO.

3.- El Ayuntamiento como Organo de Gobierno.	27
3.1.- Facultades del Ayuntamiento	32
3.2.- Atribuciones del Ayuntamiento	35
3.3.- Integración del Ayuntamiento	40
3.3.1.- Del Presidente Municipal	41
3.3.2.- De los Síndicos	44
3.3.3.- De los Regidores	45

CAPITULO CUARTO.

4.- La Administración Pública Municipal.	47
4.1.- Concepto de Administración Pública	49
4.2.- Formas de Organización Administrativa	51
4.3.- Centralización Administrativa	53
4.4.- Descentralización Administrativa	55
4.5.- Funciones y Atribuciones de los Organos de la Administración Pública Municipal	60
4.5.1.- Facultades y Atribuciones de la Secretaria del Ayuntamiento	61
4.5.2.- Facultades y Atribuciones de la Tesorería Municipal	64

4.5.3.- Facultades y Atribuciones de la Dirección de Programación y Administración Municipal	66
4.5.4.- Facultades y Atribuciones de la Dirección de Obras Públicas y Desarrollo Urbano Municipal	69
4.5.5.- Facultades y Atribuciones de la Dirección de Servicios Públicos Municipales	72
4.5.6.- Facultades y Atribuciones de la Dirección de Comunicación y Acción Social	75
4.5.7.- Facultades y Atribuciones de la Dirección de Fomento y Desarrollo Municipal	78
4.5.8.- Facultades y Atribuciones de la Dirección de Abastos Municipales	81
4.5.9.- Facultades y Atribuciones de la Dirección de Obras por Cooperación	82
4.5.10.- Seguridad Pública Municipal	84
INTRODUCCION AL CAPITULO QUINTO	85

CAPITULO QUINTO.

5.- Conclusiones	86
5.1.- Marco de Referencia	86
5.2.- Reformas al Artículo 115 Constitucional	90
5.3.- Autonomía Municipal	96
5.4.- Importancia del Municipio	96

5.5.- Necesidad de Actualizar la Normatividad Referida al Municipio	100
5.6.- Referencia "A Priori" para emprender el Trabajo de Análisis a la Ley Orgánica Municipal	102
5.7.- Proyecto de Contenido	107

BIBLIOGRAFIA.

INTRODUCCION.

Dentro de tantos puntos de atención que puede tener un conglomerado humano, al interiorizarse en el estudio o investigación de los factores que le caracterizan y conforman, como lo pueden ser: el histórico, sociológico, cultural, económico, etc. es sin duda la organización del mismo un tema por demás importante para lograr obtener los conceptos que se busquen y pretendan.

Desde los comienzos formales del municipio en Roma y Grecia hasta nuestros días, se aprecia claramente, que un pilar importante en la conservación de las agrupaciones humanas es la armonía que debe existir en su interrelación, principalmente en las relaciones de las congregaciones y sus representantes; para una positiva relación, así como para un buen desempeño en las funciones a realizar por parte de los representantes, se requiere contar con una estructura adecuada y eficaz.

Es por ello que el presente trabajo se aboca a estudiar y en su caso proponer un proyecto de reformas a la Ley Orgánica Municipal actual del Estado de Guanajuato, con la finalidad de fortalecer al Municipio y garantizar su autonomía plena.

CAPITULO PRIMERO

1.- EVOLUCION HISTORICA DEL MUNICIPIO.

Surgen varias hipótesis en relación al origen del Municipio; que van desde aquellas que lo plantean como algo natural, espontáneo o divino, hasta las que lo señalan como una consecuencia de la forma de organización que adopta el Estado en su régimen de Derecho. Los partidarios del origen natural del Municipio divididos entre los que aseguran su aparición como algo divino, los que lo atribuyen a factores socio-económicos y los que lo ven como una necesidad connatural a la especie humana en tanto ser político.

Acerca del origen divino, la Comuna es la única asociación que se encuentra de tal modo en la naturaleza. La sociedad Comunal existe en todos los pueblos, el hombre es quien forma todos los reinos y crea las Repúblicas; la Comuna parece salir directamente de la mano de Dios.

En la segunda variante, que es de tipo materialista, se considera al Municipio como producto de factores socio-económicos e identifica en cierta manera el nacimiento del Estado con el Municipio, viéndolo como

forma de organización primaria en que los nexos fundamentales son el poder genitivo y la descendencia en cuyo núcleo se busca satisfacer las necesidades de producción.

En la tercera hipótesis, señala que el Municipio tiene su origen en la propia naturaleza del ser humano que consiste en asociarse en núcleos concretos y reconocer en su seno una autoridad para lograr la unidad, el orden, la defensa de sus intereses en general, conseguir la cohesión y la fuerza necesaria en el logro de sus propios fines.

Antes de hacer el estudio particular del proceso histórico del Municipio en civilizaciones concretas, haré un panorama global de las épocas de la historia Municipal.

En la primera época, el Municipio vive informe e impreciso, sin que la humanidad tenga conciencia de que existe, es como un momento genitivo.

En cuanto a la segunda época, el poder del Municipio es robustecido por el desenvolvimiento de la conciencia jurídica. Ocurre como fenómeno natural que la vida y civilización, se desborden del casco de las ciudades. La ciudad, conglomerado de tribus, ha logrado una organización estatal, por la cual cumple en sí misma la totalidad de los fines sociales; de sus

leyes, se impone su justicia. En este momento histórico es cuando se presenta el que varios Estados quedaron reunidos dentro de otros Estados; surgen así las insurrecciones, las guerras y ello favoreciendo más la extinción de dominio, de la que se considerará como ciudad capital, haciéndola consciente de una porción de obligaciones que son medios para lograr el fin común.

En la tercera época, el desconcierto que produjo la incursión de los Germanos rompió los vínculos unificantes del imperio y cada ciudad hizo suya la independencia de autonomía. La invasión de los barbaros en el imperio Romano se realizó fundamentalmente a través de la introducción en el mismo, de grandes masas de gente. Este hecho significó que las legiones y sus acompañantes habían de traer una organización propicia para tratar a los pueblos ocupados en patrón de conquistados o vencidos y, ellos mismos adoptaban posturas de dominantes, desde el primer momento impusieron los germanos sus Leyes y sus Reyes; dictaron aquellas con carácter general e hicieron sentir a los Municipios el peso de un poder superior, al que debían someterse. El resultado de esta actitud fue que los preceptos de Derecho Público, de Derecho Penal y todos los Procedimientos Civiles o Administrativos, fueran emanados del poder real.

Comprende la cuarta época un largo período histórico de construcción de las nacionalidades, en el que se van robusteciendo cada vez más los sentimientos de la ciudadanía especial y van haciendo y consolidándose

ciertos Estados: Alemania, Inglaterra, los balKánicos o Islámicos, Asiáticos y Africanos, Francia y principalmente España, esta fue la época de las reformas religiosas, contenido por el libre influjo de la santa inquisición, tuvo este período histórico compleción y diversidad verdaderamente excepcional; podemos señalar que se presentó entonces un dar y negar de personalidad y autonomía a los Municipios.

La quinta época que abarca propiamente desde el año de 1789, hasta fines del siglo XIX, se caracteriza por la diversidad de doctrinas y por propiciar la desorientación. La reacción que era de esperarse de la corriente individualista contra el absolutismo, produjo como es sabido la Revolución Francesa. Se originó todo sobre el absolutismo de la masa, y fue entonces cuando se pensó en el Municipio para concederle su propio Gobierno, así resultaron las ciudades y lugares en plan maquiavélico. La organización Municipal de esta época fue levantada en principios generales meramente filosóficos consignados en las cartas Constitucionales a las cuales se les dio valor especial, como una manera de pacto firmado entre los pueblos y los monarcas. En este periodo se dio una organización uniforme a través de la Ley, se desconocía el principio de autonomía y se imponía al Municipio condiciones para su vida, con lo que surgió la entidad como creación absoluta de la Ley.

En la sexta época de la historia Municipal, mucho se ha discutido respecto a la personalidad y naturaleza jurídica del Municipio, se ha hablado largamente en torno a la Hacienda Pública Comunal, así como la Municipalización de los servicios públicos, el manejo directo de algunos aspectos en materia de educación, de saneamiento urbano, de planeación de finanzas, etc.

Al terminar el desarrollo de las seis épocas de la historia Municipal, es preciso especificar los puntos medulares de las culturas que han dejado impreso su sello en la actual configuración de nuestros Municipios, por esto veremos la evolución histórica del Municipio en Grecia, Roma, España y México.

1.1.-EL MUNICIPIO EN GRECIA:

Para la justa comprensión del proceso histórico de formación del municipio, es preciso conocer la ciudad griega en la cual dos factores fueron determinantes: La configuración geográfica y el culto religioso.

Grecia, estado europeo del mediterráneo oriental, constituido por el extremo meridional de la Península de los Balcanes y las Islas de los mares jónico y Egeo. País eminentemente montañoso presenta un paisaje

muy variado, en que el predominio de las montañas se ve sólo alterado por la presencia de pequeñas llanuras interiores o abiertas al mar.

Este factor natural determinó la existencia de pequeñas y numerosas ciudades, formando sociedades totalmente separadas ya que entre ellas no sólo había una distancia territorial, sino algo más profundo; la diferencia en el culto, pues sus Dioses no eran los mismos. El culto de una ciudad estaba prohibido al hombre de otra ciudad vecina.

Cada ciudad por exigencia de carácter religioso debía ser absolutamente independiente, ya que era necesario que cada cual poseyera su Código propio, su religión y de ésta emanaba la Ley, su propio calendario, su moneda particular, su peso y medida. La línea de demarcación era tan profunda, que apenas se concedía que pudiera aceptarse el matrimonio entre habitantes de dos ciudades distintas.

Grecia jamás logró formar una sola ciudad; ni las ciudades latinas, ni las etruscas, ni las tribus samnitas, pudieron formar nunca un cuerpo compacto. Cada ciudad estaba muy apegada a su autonomía; así designaba al conjunto integrado por su cultura, por su derecho, por su gobierno, por toda su independencia religiosa y política.

El Municipio como tal no se encuentra en Grecia, ya que éste aparece en Roma; lo que encontramos es una figura semejante al municipio que es la Polis Griega creando las primeras formas de gobierno democrático, lo cual viene a ser el primer antecedente del municipio actual.

La religión doméstica entre los antiguos, dio forma institucional a la familia que debería tener un altar y un fuego sagrado, el hogar.

El rito doméstico fue particular y exclusivo de cada familia y solo el padre conocía sus secretos y los transmitía al heredero. Los sacerdotes eran pues, los padres de familia y no aceptaban intromisión alguna en su potestad. Con lo anterior surge la idea de domicilio, el cual, por su carácter religioso, se consideró inviolable. El carácter exclusivista de la religión cimento la idea de propiedad. Solo el primogénito podía heredar, en cuanto a las hijas, por el hecho de que al casarse ingresaban a otra familia y no podían continuar el culto doméstico quedan sin el disfrute de este derecho.

El culto doméstico conservó unida a la familia, y la constituyó en Gens, que es una gran familia, una asociación de individuos emparentados y agrupados en torno al culto y al sacerdote, que era su jefe y juez. Las necesidades de defensa, de comercio y de regular el matrimonio (hombres y mujeres de la misma Gens no podían unirse), hicieron de Grecia que, después de cierto tiempo, se agrupasen varias familias en lo que llamaron una Patria. Para

dar un contenido de legalidad a esta unión, tuvieron un Dios protector común a todas las familias que la integraban y designaron un jefe o patriarca que presidía los sacrificios y las asambleas.

Más tarde varias patrias se aliaron e integraron una Tribu que adoptó un Dios, escogido entre los héroes y un jefe que presidía a su vez el culto común y las asambleas de las tribus. Posteriormente se unieron varias tribus, a condición de que se respetase el culto de cada cual y surgieron las aldeas formando confederaciones que tenían su centro en lo que fue la ciudad. Así sucedió Atica y surgió Atenas.

La Polis Griega, equiparada al Municipio, nace de una yuxtaposición de formas de asociación tradicionales de sentido ritual, como el Clan; de carácter militar, como la patria y de índole política en la Tribu. Sobre este cimiento se levantaron las federaciones o alianzas de Clanes o Gens, la de carácter militar dio a la tribu su existencia sobre bases todavía gentilicias, y la alianza de tribus de índole política, constituyó la aldea y después la ciudad. Tal fue, la forma en que apareció el Municipio en Occidente.

La ciudadanía en la antigua Polis, se ejerció únicamente a través de la calidad de miembro de un Clan o Gens. La asamblea de la ciudad estuvo formada en Atenas por los eupatriadas, en Esparta, por los iguales; todos ellos eran jefes absolutos de sus Gens.

La plebe, verdaderos esclavos, estaba integrada por los pueblos conquistados y vivían fuera de la ciudad sin derechos y por lo tanto sin hogar ni Ley que los amparase.

Los individuos libres eran los parientes del pater y los clientes eran los asociados a la Gens, con el tiempo se abrigó en los clientes la idea de emanciparse, éstos existían en toda Grecia, tenían prohibido casarse fuera de la Gens, la religión les daba el carácter de siervos y no eran ciudadanos.

En el año 612 a. de C., Solón elaboró y puso en vigor una constitución que daba a todos los atenienses el derecho de ciudad, de formar parte en las asambleas del pueblo y de ocupar las magistraturas. Dio a todos el derecho de propiedad; suprimió los términos sagrados y estableció medidas para que la falta de pago no se negociara en servidumbre. La reforma de Solón tuvo por objeto permitir la transición entre dos épocas y en consecuencia, conservó muchas características de la antigua organización. Dividió a la sociedad en 300 Gens., en 12 Fratrías, y en 4 Tribus.

Clístenes consumó la Reforma de Solón en el año a. de C., repartiendo al pueblo en 10 Tribus y dividió a éstas en demos (Municipios). Cada una elegía 50 miembros de la Bule formando un Consejo de 500 personas; dicho Consejo funcionaba como asamblea de representación de la Polis Griega, se encargaba de preparar los proyectos de Ley, se ocupaba de las finanzas y de la

política exterior. Este mismo procedimiento se implantó en muchas ciudades griegas, y cuando los pueblos lograron la igualdad, quisieron gobernarse por ellos mismos, las ciudades alcanzaron un desarrollo precoz y aparece el Municipio Urbano (Demos).

Se concluye que la cultura griega aportó al régimen municipal:

1.- La Polis, como una forma de organización municipal en la que se dan los primeros órganos de gobierno.

2.- Aparece el concepto de ciudadano con derechos y obligaciones de carácter civil y político.

3.- Aparece el Demos como asociación de ciudadanos, el cual es el antecedente remoto de las asociaciones políticas.

4.- Aparece el sufragio como expresión de soberanía popular.

5.- El interés público substituye a las prescripciones de carácter religioso.

1.2. EL MUNICIPIO EN ROMA:

Ningún pueblo en la historia de la humanidad ha tenido mayor trascendencia e influencia en el desarrollo de la ciencia del Derecho como Roma, de esta cultura provienen casi todas las instituciones jurídicas.

Los romanos dan los primeros antecedentes de organización política de carácter municipal. Servio Tulio introdujo la división del pueblo en cinco Clanes y cada una en Centurias. Cada Centuria tenía un representante en la Asamblea. Había 193 Centurias, 98 estaban integradas por los ciudadanos más ricos. El sistema gubernamental funcionaba como un régimen aristocrático disfrazado de democracia.

Aparece el Tribunado que es el antecedente más claro del gobierno municipal. Los tribunos serán hombres en quienes se depositaba a la confianza comunal; el pueblo elegía uno por cada cuatro Tribus o barrios. Este tribunado tenía facultades jurisdiccionales y realizaba funciones de carácter administrativo.

El Municipio como institución encuentra su origen en roma; el término municipio proviene del Latín *munia-capere*, que era el acto voluntario por el cual una comunidad de habitantes aceptaba las cargas de interés público. El acto volitivo de la *munia-capere* hace aparecer tres tipos de municipios:

1.- *Optimo Jure*.- Eran municipios de pleno derechos gozaban de autonomía absoluta, eran considerados como una extensión de Roma, venían a ser las aldeas más cercanas a la capital, los individuos gozaban de la calidad de ciudadanos tenían derechos civiles y políticos en plenitud.

2.- *Caerites*.- Conocidos como los derechos latino, estos municipios tenían autonomía administrativa, se les otorgaba plenitud de derechos civiles pero no políticos.

3.- *Aerari*.- O municipio sometidos, no tenían ventaja alguna, no gozaban de derechos civiles ni políticos, eran gobernados por un prefecto que venía de Roma.

El origen de los Ayuntamientos, se debió a la lucha que surgió entre los Plebeyos y los Patricios, de esa lucha surgieron primero los Tribunos de la plebe, que fueron una especie de procuradores del pueblo.

Después, los ediles plebeyos iniciaron las funciones municipales y luego, los ediles curules que habían de representar la existencia de los primeros Ayuntamientos. La Jurisdicción Civil recayó en los pretores y la administrativa en los ediles curules.

Los primeros antecedentes de la Legislación escrita eran ordenanzas que en la actualidad conocemos como reglamentos; así, los edictos curules son el primer antecedente de la organización legislativa escrita. Con la institución de los ediles curules y de los pretores existía ya el municipio.

1.3 EL MUNICIPIO EN ESPAÑA

De todos los pueblos que habitaron la península Ibérica en la época de la España primitiva o pre-romana, fueron los iberos los que predominaron y dieron carácter a las instituciones sociales, económicas y jurídicas de la época.

El Municipio en la Edad Media conservó entre los visigodos la organización y funcionamiento que tenía en los últimos tiempos del Imperio Romano, al lado de éste aparece la Asamblea de todos los hombres libres

de cada población o distrito rural, para tender administrativa, no jurídicamente, las cuestiones de deslinde.

Las hipótesis que explican el origen del Municipio en España son:

a) La de Herculano; opina que el Municipio Europeo es derivación del romano-visigótico.

b) La de Hinojosa; sostenía que el concepto de municipio tal como fue concebido en el Derecho Romano termina en el período de la denominación visigoda y se sustituye por las estructuras que impusieron los conquistadores.

c) La de Pérez Pujol; Señala que se dio la influencia romana hasta el período de la dominación árabe haciendo radicar en ese hecho nuevas ideas en cuanto a la organización que creó un concepto diferente del municipio en España.

d) La de Sánchez Albornoz; concluye que el modelo del Municipio Romano desaparece durante la dominación germánica, fue extinguiéndose por un proceso natural de descomposición y naciendo así, con peculiaridades y organización propia el municipio Español.

La población de la reconquista tuvo distintos orígenes, en ocasiones, los monarcas establecían nuevos núcleos de población procurando atraer gente a ellos para que sirvieran de dique a los ataques de los árabes. La comunidad de vida engendró entre estos elementos heterogéneos relaciones a intereses comunes protegidos y regulados por normas nacidas de la misma vida local o de la concesión de los monarcas o señores. De este modo cada municipio tuvo su Ley particular o Fuero Municipal, por la que se regia.

En su organización fue básica la institución del concilium o Asamblea Judicial, formada por los hombres libres de un territorio, éste fue el Consejo o Municipio de la edad media, en la que el comex o judex designado por el Rey, sucede al judex elegido por la asamblea de vecinos, y a los jueces nombrados por el pueblo para ejercer funciones jurídicas.

El Gobierno de la ciudad radicaba en la Asamblea General de vecinos (Consejo Abierto), que se congregaba para tratar y resolver los asuntos de interés general, elegía a los que iba a desempeñar los cargos municipales, apareciendo el merino de nombramiento real y como empleado subalterno el Sayón, estos funcionarios ejercían como mandatarios del Consejo, las atribuciones políticas, administrativas, judiciales y militares.

Este régimen municipal influyó favorablemente en la condición de las clases rurales e industriales, y los municipios y sus milicias se aliaron con los reyes para frenar el feudalismo. El carácter democrático se cambió después en aristocrático, naciendo el Consejo Municipal o Ayuntamiento integrado por los que desempeñaban cargos municipales (Consejo Cerrado) que suplantaba a la Asamblea General de vecinos.

A principios del siglo XIII, aumenta la importancia del Municipio como Unidad Política de Gobierno y administración, figuraban al frente los jueces concejales o forenses, el poder popular directo estaba representado por Juntas o Asambleas Generales de Vecinos, durante este período se observa un sistema tributario muy estructurado que clasificaba los ingresos en: Contribuciones, Indemnizaciones por servicios no prestado, Multas y Compensaciones.

I.4EL MUNICIPIO EN MEXICO:

Los aztecas o mexicas, requirieron y tuvieron una forma de organización política, que analizada desde el punto de vista natural y material, tiene algunos rasgos del régimen municipal.

El municipio fue conocido entre los aztecas con el nombre de Calpulli, éste cumplía con las tareas que vendrían siendo equivalentes a las de los Municipios Europeos.

Calpulli significa barrio y linaje, sitio de asentamiento y una corporación unida por la sangre, y cuyo origen está en las tierras que poseen. El Calpulli, estaba sujeto a los jefes aztecas llamados tlatoanis quienes ejercían en su provincia la jurisdicción civil y criminal; gobernaban según sus leyes y fueros, y muriendo dejaban su señorío a sus hijos o parientes.

Existieron confederaciones de tribus que tenían un mismo jefe militar electo por el consejo de Jefes, estos imperios o confederaciones de Tribus fueron: El Imperio Azteca, Imperio Maya, Confederación del Valle de Puebla, el Imperio Tarasco. Estos estuvieron gobernados por lo que se conoció como Tlatuan.

El Consejo en Nahuatl era el puesto más significativo, su elección era vitalicia y a la muerte del miembro del Consejo se elegía otro de acuerdo a las características de cada Tribu, tenía a su cargo el régimen común agrario, distribuía el producto de las tierras, cuidaba la conservación del orden, la impartición de justicia y el culto a sus dioses o antepasados y presidía el Consejo.

El Tecutli era el Jefe Militar del Calpulli cuidaba la instrucción militar a los jóvenes, era el capitán en las batallas, y portaba la insignia de linaje. Había funcionario menores como el Tequilatus que dirigía el trabajo comunal, los calpisques recaudadores del tributo, sacerdotes que se encargaban del culto a los dioses.

La revolución del Municipio en México, de la Colonia y la Independencia se divide en tres épocas fundamentales: Desde la llegada de Hernán Cortés a la fundación de la Villa Rica de la Veracruz hasta mediados del siglo XVI, la culminación del municipio colonial y la decadencia con la instrucción de las intendencias.

En la instauración del Municipio son tres las corrientes que señalan las causas de implantación del municipio en México:

1.- El Municipio en México surge como consecuencia de la Legislación vigente en España, esa legislación reconocía la existencia del municipio.

2.- Las causas de la fundación de los municipios en México se debe a la necesidad que tenía Cortés de lograr su independencia del Gobierno del cuba, encontrando en el Municipio una forma de fundar un régimen en donde él fuera la máxima autoridad.

3.- El Municipio se estructura como consecuencia del proceso de colonización, la necesidad de establecerse los conquistadores que traían consigo ideas españolas.

Estas tres teorías son complementarias.

El primer Ayuntamiento fue creado el 22 de Abril de 1519 en la Villa Rica de la Veracruz, ya instalado el primer ayuntamiento surge la necesidad de avanzar tierras adentro, por lo cual en 1521 se establece otro Ayuntamiento en Coyoacán, y posteriormente en Puebla. Con la creación en estos Ayuntamientos se forman las primeras ordenanzas en los años 1524 y 1525, encontrando lo siguiente:

1.- Difundir la religión católica a través de frayles.

2.- Establecer la prohibición expresa de los Españoles de cobrar tributos a los indios en oro.

3.- La obligación de los Españoles de prestar el servicio militar y de guardar armas, según la extensión de la tierra y el número de indios que estuvieran a su servicio.

4.- La obligación de residencia es de 8 años como mínimo en el lugar vecinado, bajo pena de perder todo en cas de que emigraran a otro lugar.

En las ordenanzas de 1525, ya se encuentran normas más vinculadas en la organización municipal, destacando la forma de integración de los Ayuntamientos.

En cada Villa había 2 Alcaldes, 4 Regidores, 1 Procurador y un escribano, estos miembros eran nombrados cada 1º de Enero. Establecieron también la institución del Fiel, el abastecimiento, el lugar donde debería depositarse la basura, etc.

Encontramos aquí antecedentes de muchas instituciones actuales: el Alcalde cumple con las funciones de un Presidente Municipal, los Regidores siguen existiendo, el Procurador equivale el Síndico y el Escribano en el Secretario.

El número de miembros del Consejo varia de acuerdo con las diferentes épocas, en un principio era un Alcalde de Ordinario, 5 Ediles, posteriormente 1 Alcalde Mayor, 2 Alcaldes Comunes, 8 Ediles y un Escribano. En 1573 es cuando se dan las primeras ordenanzas de descubrimiento.

1.- RENDON Huerta Barrera Teresita, Derecho Municipal, Edit. Porruas. A., México, D.F. pág. 19 (Párrafo I pág. 2)

2.- ENCICLOPEDIA Salvad Diccionario, Edit. Salvat, S.A., Barcelona, España, 1972 Pág. 80 (Párrafo IV pág. 6)

3.- RENDON Huerta Barrera Teresita, Ob. Cit. Pág. 51 (Párrafo I y II Pág. 12)

4.- Ibíd. Pág. 74 (Párrafo I pág. 15)

5.- Ibíd. Pág. 92 (Párrafo II Pág. 20)

CAPITULO SEGUNDO

2.- FORMAS DE GOBIERNO MUNICIPAL

El Gobierno Central de la Teoría Política es la clasificación de los Gobiernos. De aquí que el problema pueda ser presentado también como el de la distinción entre las diferentes formas del Estado.

El Estado puede revestirse de diversas formas, en su estructura y en su actividad política, por lo cual es necesario distinguir lo que se entiende por forma del Estado y forma de Gobierno.

Se consideran formas del Estado los modos de estructurarse respecto a todos sus elementos constitutivos, es decir, la forma que adapta el todo social. como formas de Estado se pueden tipificar la Monarquía, la República y dentro de éstas, la Central y la Federal, la confederación de Estados y algunas otras.

En cuanto a la forma de Gobierno, sólo hace referencia a una parte del Estado, a los órganos que ejercen el poder, es la estructura que adoptan los órganos o poderes del Estado, en el ejercicio de sus funciones constitucionales y las relaciones políticas que se establecen entre sí.

Como puede apreciarse la forma del Estado se refiere al todo y la forma de Gobierno, a una parte de ese todo; o sea, los poderes u órganos del Estado que lo ejercitan.

El Estado Mexicano, como consecuencia del ejercicio de su soberanía en un Estado independiente frente a otros, puede determinar libremente su actividad interna, autodeterminarse en cuanto a su forma de Estado y de Gobierno, y a su propio orden jurídico.

La forma de Estado Mexicano es una República representativa, democrática federal, compuesta de Estados libres y soberanos (Autónomos, Según la teoría constitucional) en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación, (Artículo 40 Constitucional). En cuanto a la forma de Gobierno del Estado Mexicano es de tipo Presidencial.

El Gobierno de la Federación está constituido por los poderes de la unión: Ejecutivo, Legislativo y Judicial (Las Entidades Federativas también tienen esta distribución). Se estima que en un régimen federal como el nuestro, hay una sola soberanía y diferentes potestades, o competencias derivadas de la constitución; la competencia Federal, Estatal y Municipal.

Por lo anterior y en atención al punto de interés, sólo se tratará lo referente a los Municipios. Así, se debe señalar que no es lo mismo referirnos a los tipos de Municipios que a los tipos de formas de Gobierno Municipal; ya que en los primeros aludimos en sí, como persona jurídico-colectiva, en los segundos se habla tan sólo de uno de sus elementos esto se traduce en que las formas de Gobierno Municipal no son más que las variantes del elemento formal.

2.1.- UNIPERSONAL

El elemento formal es el órgano de dirección del Municipio. Como sucede en la Teoría General del Estado, el Gobierno no se refiere a la totalidad del Municipio, sino sólo al aspecto de carácter formal. Siendo varias las formas de Gobierno en los diversos países encontramos lo siguiente:

2.1.1.- SISTEMA DE GERENTE

Se da en Estados Unidos de América. El Gerente es una sola persona (Forma de Gobierno Unipersonal), que tiene a su cargo al Dirección de los trabajos del Municipio. Este tipo de Gobierno puede estimarse como una de las experiencias americanas más características e interesantes, y en la que de modo más radical, se ha intentado la solución del problema de la eficacia, pero sobre las bases de la Democracia, en el Gobierno de las ciudades.

2.1.2.- SISTEMA POR ADMINISTRADOR

El sistema de Gerente evoluciona hasta convertirse en lo que se conoce como Gobierno por Manager, se encuentra auxiliado por un Consejo, que es el encargado de realizar las tareas Municipales.

La función de dirigir la administración de los asuntos de las ciudades se confiere por la Asamblea representativa de la misma a un funcionario único profesional. El Manager es el jefe de la Municipalidad, y corresponden sus funciones a las de director de la sociedad o empresa privada. El Consejo dicta las ordenanzas, vota o determina los impuesto, orienta la política, y el Mayor y el Manager cuidan de la práctica en la acción.

Las características que resultan fundamentales en el régimen del Manager son las siguientes:

1.- Los poderes Legislativos y Ejecutivo se concentran en un Consejo o comisión.

2.- La comisión o consejo realiza sus funciones ejecutivas mediante un manager (gerente municipal), nombrado libremente por el consejo o comisión.

3.- El Manager, como jefe del sistema ejecutivo, nombra y renueva los jefes de departamentos y sus subordinados.

4.- El consejo o comisión es un pequeño cuerpo cuyos miembros, son generalmente, elegidos por el cuerpo electoral-unificado todos por todo él.

5.- El Presidente del Consejo es el mayor de la ciudad, pero sin poderes especiales.

2.2.- ORGANOS COLEGIADOS

En nuestro medio y como una herencia de las culturas que ya estudiamos, sobre todo de España, nuestro Gobierno Municipal tiene rasgos del Municipio Español y otros que se han ido perfilando de acuerdo a las necesidades y momentos históricos.

La función Pública Municipal fundamentalmente se realiza a través de dos órganos: uno Unipersonal, Ejecutor y Directivo, llamado Presidente Municipal, y otro colegiado deliberadamente, preponderantemente legislativo, denominado Ayuntamiento.

El Ayuntamiento es un cuerpo colegiado de elección popular directa, de acuerdo con lo que dispone el artículo 115 Constitucional. A él corresponde el ejecutar todas las atribuciones inherentes al Municipio. La palabra Ayuntamiento viene de Jungere, Junctum, que significa juntar, unir, es la unión de dos o más individuos para formar grupo.

El Ayuntamiento esta integrado por el Presidente Municipal, los Síndicos y los Regidores quienes son electos directamente por el pueblo en su totalidad. El número de miembros es variable, dependiendo de la importancia del Municipio.

Tiene facultades para expedir dos tipos de reglamentos:

A).- INTERNOS: Atañen a la organización y estructura administrativa de la propia municipalidad. Estos determinan el número, las facultades y funciones de las direcciones, departamentos, oficinas, etc., que son necesarios para el cumplimiento de sus tareas propiamente burocráticas.

B).- EXTERNOS: Los que proyectan a la colectividad, ejemplo de ello son los reglamentos de policía, tránsito y los demás que regulan los servicios públicos.

Existen varios sistemas para determinar los cargos que dentro del Ayuntamiento desempeñan sus miembros; pueden elegirse como regidores de un ramo determinado (mercados, rastros, espectáculos, tesorería, secretaría, presidencia municipal), o bien, su elección se hace en grupo y una vez electos se distribuyen entre ellos los diferentes ramos de la administración municipal.

Tiene además otras funciones eminentemente administrativas como son las de nombrar, remover, conceder licencias a sus empleados, realizar funciones electorales, crear y sostener servicios de seguridad, higiene urbana, salubridad pública, etc.

Su actividad legislativa, pese a su limitación es la más importante y trascendente desde el punto de vista jurídico.

La función ejecutiva o administrativa, recae en el Presidente Municipal; en teoría es el funcionario encargado de cumplir y ejecutar las resoluciones de cabildo, así como llevar a cabo la administración del municipio.

El Ayuntamiento como cuerpo colegiado, celebra sus sesiones periódicamente; sus decisiones o resoluciones se denominan resoluciones de cabildo, que contienen las actas del cabildo, cuya redacción y certificación corresponde al secretario del Ayuntamiento.

Se puede decir en síntesis, que esta modalidad del Gobierno Municipal parte del principio de división, de poderes, aún cuando no este plasmado claramente en los textos legislativos, ni en la práctica. Subyace tal idea al determinar la Constitución facultades legislativas en el artículo 115, fracción II, segundo párrafo, ejecutivas en el propio artículo, fracción I y judiciales o sancionadoras en el artículo 21.

La organización Federal no siempre tiene formas igualitarias en todos los Estados. La organización Federal Mexicana, no es igual a la Organización Federal de otros Estados Federales; tenemos así que en nuestro Estado Federal hay tres esferas de competencia, la Federal como tal, la Estatal y Municipal.

1.- ACOSTA Romero Miguel, Teoría General
del Derecho Administrativo, Edit.
Porrúa, S.A., México, D.F., 1981,
Pág. 46 (Párrafos II, III y
IV pág. 22)

2.- RENDON Huerta Barrera Teresita, Derecho
Municipal, Edit. Porrúa, S.A.,
México, D.F., 1985, Pág. 139
(Párrafos I, II y III pág. 25)

3.- Ibid., Pág. 146 (Párrafos III y IV pág. 27)

4.- Ibid., Pág. 147 (Párrafos I y II pág. 28)

CAPITULO TERCERO

3.- EL AYUNTAMIENTO COMO ORGANO DE GOBIERNO.

El Ayuntamiento, como ya se dijo es un cuerpo colegiado de elección popular directa, de acuerdo con lo que dispone el artículo 115 Constitucional. A él corresponde ejecutar todas las atribuciones inherentes al municipio. Como característica de éste se señala la autonomía, tanto de la Administración Federal, como de la Administración local; y tiene trascendencia política y jurídica, pues se basa en un sistema de elecciones democráticas para designar a los miembros del Ayuntamiento; no deben existir órganos intermedios entre el municipio y la administración central, federal, ni con el Gobierno del Estado.

La autonomía del municipio se refiere exclusivamente a la región urbana y rural que comprenda su superficie territorial, y debe estar garantizada por ingresos propios, que le permitan cumplir las atribuciones, facultades y obligaciones que le otorga la Constitución y las Leyes locales.

Es difícil precisar cuales son dichas atribuciones, facultades y obligaciones de los municipios, por que no hay unidad en las comprendidas dentro de la Constitución Política del Estado de Guanajuato y la Ley Orgánica Municipal.

3.1.- FACULTADES Y OBLIGACIONES DEL AYUNTAMIENTO.

De acuerdo con la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, compete a los Ayuntamientos:

I.- Expedir, los bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general.

II.- Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones y practicar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Federal, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarias.

III.- Prestar los siguientes servicios públicos:

- A).- Agua Potable y Alcantarillado.
- B).- Alumbrado Público.
- C).- Limpia.
- D).- Mercados y Centrales de Abastos.
- E).- Panteones.
- F).- Rastros.
- G).- Calles, Parques y Jardines.
- H).- Seguridad Pública y Tránsito. E
- D).- Los demás que le determine la Ley.

Lo anterior de acuerdo a la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política Federal.

El Estado concurrirá con los Ayuntamientos en la prestación de los servicios públicos cuando así fuere necesario y en los términos que disponga la Ley.

IV.- Formular y aprobar sus tarifas de abastos y de los servicios públicos.

V.- Crear en los términos de la Ley, organismos descentralizados y participar en empresas mixtas para la prestación de los servicios públicos Municipales.

VI.- Formular y aprobar su presupuesto de egresos correspondiente al siguiente año fiscal, con base en sus ingresos disponibles.

VII.- Planear y regular de manera conjunta y coordinada con la federación, el Gobierno del Estado y los Gobiernos Municipales respectivos, el desarrollo de los centros urbanos, cuando dichos centros se encuentren situados en territorios Municipales del Estado o de éste con otros vecinos, de manera que forma o tienda a formar una continuidad demográfica debiendo apegarse a la Ley Federal de la Materia.

VIII.- Formular los planes de desarrollo municipal de conformidad con lo dispuesto por la Constitución Política del estado.

IX.- La ejecución de todas las disposiciones relativas a la higiene urbana y la salubridad pública.

X.- La realización de las Funciones Electorales, Federales y Estatales, de conformidad a las Leyes de la Materia.

XI.- Las demás facultades y obligaciones que les señale la Ley.

3.2.- ATRIBUCIONES DE LOS AYUNTAMIENTOS

Es competencia de los Ayuntamientos en base a lo dispuesto por la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato.

I.- Iniciar Leyes ante el Congreso del Estado.

II.- Prestar y administrar dentro de las modalidades que la Ley establezca, los servicios públicos a su cargo.

III.- Fomentar los intereses materiales, cívicos y culturales del Municipio.

IV.- Auxiliar a las autoridades sanitarias en la planeación y ejecución de sus disposiciones.

V.- Elaborar los censos del Municipio y auxiliar a las Autoridades Federales y Estatales en la formación de los censos y estadísticas de toda índole.

VI.- Realizar los trabajos electorales en la esfera de su competencia.

VII.- Inspeccionar las escuelas públicas y privadas de su Municipio, e informar lo conducente a quien corresponda.

VIII.- Elaborar conforme a las Leyes respectivas las listas de ciudadanos para la insaculación de jurados.

IX.- Acordar conforme a la Ley y demás disposiciones aplicables, su presupuesto de egresos, remitiendo al Congreso del Estado, copia autorizada del mismo y vigilar su exacta aplicación.

X.- Fomentar su pronóstico de ingresos y someterlo para su conocimiento al Congreso de Estado, en los primeros diez días del mes de noviembre.

XI.- Determinar la forma y casos en que se debe caucionar el manejo de los fondos públicos.

XII.- Formar y mantener los cuerpos de seguridad pública.

XIII.- Nombrar y remover al Secretario del Ayuntamiento, al Tesorero Municipal y a los demás funcionarios, por mayoría absoluta de votos, a propuesta del presidente Municipal.

XIV.- Establecer en el territorio del municipio, las delegaciones necesarias.

XV.- Nombrar Delegados Municipales, propietarios y suplentes, a propuesta del Presidente Municipal.

XVI.- Expedir su reglamento interior, los bandos de Policía y Buen Gobierno y los Reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general.

XVII.- Proponer y, en su caso, aprobar las bases para la celebración de contratos y empréstitos y cualquier otro acto jurídico que pueda afectar el patrimonio del Municipio, observando la Ley de Deuda Pública para el Estado y Municipios.

XVIII.- Celebrar convenios con el Gobierno del Estado, para la ejecución y operación de obras y de coordinación fiscal, colaboración administrativa y prestación de servicios.

XIX.- Auxiliar a las autoridades de la Federación y del Estado en las funciones de su competencia.

XX.- Dentro del mes de diciembre de cada año, rendir a la ciudadanía, un informe por conducto del Presidente Municipal en sesión pública y solemne, del Estado que guarda la administración municipal.

XXI.- Conceder licencias hasta por dos meses para separarse de sus cargos a los regidores y a los síndicos de Ayuntamiento, y autorizar al Presidente Municipal para ausentarse del Municipio por un término mayor de quince días.

XXII.- Distribuir' entre síndicos y regidores, las comisiones unitarias o conjuntas, permanentes o temporales, para la atención de los diversos asuntos del Municipio, y conferir eventualmente a los regidores, comisiones específicas concretas.

XXIII.- Impartir la instrucción cívica y militar a que la fracción II del artículo 31 de la Constitución Política de la República se refiere.

XXIV.- Dictar las disposiciones que se estimen pertinentes para hacer efectiva la obligatoriedad de la enseñanza primaria, en los términos del artículo tercero de la Constitución Federal de la República.

XXV.- Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo municipal, participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra; otorgar licencias y permisos para construcciones y participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológica, en los términos de las Leyes Federales y locales relativas;

XXVI.- Establecer en forma general las bases bajo las cuales han de celebrarse los contratos de obra fuera de concurso, y, en su caso, las modalidades para la celebración de éstos;

XXVII.- Proponer la apertura o ampliación de las vías públicas y decretar la nomenclatura de las calles, plazas y jardines públicos, así como el alineamiento y nomenclatura oficial de avenidas y calles, conforme al reglamento correspondiente;

XXVIII.- Nombrar apoderados y representantes en asuntos jurídicos concretos, excepto en negocios judiciales;

XXIX.- En general, promover en la esfera administrativa todo lo necesario para la creación y sostenimiento de sus servicios municipales, y para el acrecentamiento del patrimonio del municipio; y,

XXX.- Las demás que la Ley les señale.

3.3.- INTEGRACION DEL AYUNTAMIENTO.

El Municipio libre, base de la división territorial del Estado y de su organización política y administrativa, es una institución de carácter público, constituida por una comunidad de personas establecidas en un territorio delimitado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, autónomo en su gobierno interior y libre en su administración de su hacienda.

El Gobierno Municipal y el manejo y administración de los intereses de las poblaciones corresponde a los Ayuntamientos, los que en asuntos de su competencia no dependen de otra autoridad.

Los Ayuntamientos se integrarán por un presidente Municipal, y por el número de regidores y síndicos que la Ley determine, sin que el número de sus miembros sea mayor de quince ni menor de seis. Además, cada Ayuntamiento tendrá un Secretario, un Tesorero y los Funcionarios y empleados que señale el reglamento interior y el presupuesto de egresos.

Las sesiones del ayuntamiento serán públicas, pero éste podrá acordar que sean secretas, cuando exista alguna causa que lo justifique, y serán validas cuando asista la mayoría de sus miembros. Cuando no asiste la mayoría, se citará a nueva sesión, la cual será valida con el número de miembros que asistan. Las sesiones se efectuarán de acuerdo a las veces que indique el Reglamento Interior.

3.3.1.- DEL PRESIDENTE MUNICIPAL

Estará al frente del Municipio y tendrá funciones como las de dirigir y supervisar el buen desarrollo de las dependencias de la Presidente Municipal, dictar las normas generales de la Presidencia Municipal, que no se opongan a los reglamentos aprobados por el Ayuntamiento; promulgar y publicar el bando municipal, dar publicidad a las normas de carácter general y reglamentos aprobados por el Ayuntamiento.

Dentro de su competencia ejecutiva y de acuerdo con la Ley Orgánica para el Estado de Guanajuato, compete al Presidente Municipal:

I.- Ejecutar las determinaciones del Ayuntamiento.

II.- Cuidar del buen orden y operatividad de los servicios municipales.

III.- Convocar al Ayuntamiento a sesiones ordinarias y extraordinarias de acuerdo con lo que establece la Ley y el Reglamento Interior del Ayuntamiento;

IV.- Presidir las sesiones del Ayuntamiento en las que tendrá además de su voto particular el de calidad;

V.- Representar al Municipio en la celebración de actos y contratos previamente aprobados por el ayuntamiento.

VI.- Representar al Municipio en todos los actos oficiales, o delegar esa representación;

VII.- Dirigir el funcionamiento de los servicios Municipales mediante las dependencias administrativas que se establezcan.

VIII.- Proponer al Secretario, Tesorero y demás funcionarios ante el Ayuntamiento y nombrar a los empleados municipales.

IX.- Publicar en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado los bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones de observancia general;

X.- Organizar, dirigir e inspeccionar las dependencias Municipales.

XI.- Calificar las faltas y sancionar a los infractores de los reglamentos gubernativos y de policía y de los demás reglamentos y disposiciones administrativas, estas facultades pueden ser delegadas;

XII.- Cuidar el buen estado y mejoramiento de los bienes de aprovechamiento común; de los afectos a un servicio público y de los propios del Municipio;

XIII.- Disponer de los elementos de seguridad pública Municipal para la conservación del orden y la tranquilidad pública;

XIV.- Ejercer las atribuciones que le confieran las Leyes Federales y Locales;

XV.- Avisar a la Secretaría del Ayuntamiento, cuando pretenda ausentarse del Municipio por más de 24 horas y hasta por quince días consecutivos. Cuando las ausencias excedan de ese lapso, requerirá la autorización del Ayuntamiento;

XVI.- Las demás que le confieran las Leyes y Reglamentos.

3.3.2.- DE LOS SINDICOS

Compete a los Síndicos del Ayuntamiento:

I.- Asistir puntualmente a las sesiones del Ayuntamiento:

II.- Desempeñar las comisiones que le encomiende el Ayuntamiento informando su resultado;

III.- Representar al Ayuntamiento ante toda clase de autoridades judiciales, pudiendo delegar, bajo su más estricta responsabilidad, esa representación en negocios judiciales concretos;

IV.- Asumir las funciones de Ministerio Público en los términos de la Ley Orgánica de la Institución;

V.- Las demás que le señalen las Leyes y los Reglamentos.

Además los Síndicos tendrán atribuida la supervisión de la Tesorería.

3.3.3.- DE LOS REGIDORES

Compete a los Regidores:

I.- Asistir puntualmente a las sesiones del Ayuntamiento;

II.- Desempeñar las comisiones que les encomiende el Ayuntamiento, informando su resultado;

III.- Proponer al Ayuntamiento los acuerdos que deban dictarse para el mejoramiento de los servicios Municipales y en especial de aquellos cuya vigilancia les haya sido encomendada;

IV.- Citar a sesiones ordinaria y extraordinarias del Ayuntamiento si no lo hace el Presidente Municipal, en los términos de la Ley del Reglamento interior;

V.- Recabar en las dependencias Municipales los datos e información que requieran para el mejor desempeño de su función; y

VI.- Los demás asuntos que la Ley y los Reglamentos les señalen.

**1.- CONSTITUCION Política para el Edo. de
Guanajuato, Gto., 1988,
Art. 117 (Párrafo II
Pág. 32**

**2.- LEY Orgánica Municipal para el Edo. de
Guanajuato, Gto., 1985, Art. 16
(Párrafo I pág. 35)**

**3.- ACOSTA Romero Miguel, Teoría General del
Derecho Administrativo, Edit.
Porrua, S.A. México, D.F., 1981,
Pág. 359 (Párrafo II pág. 41).**

CAPITULO CUARTO .

4.-LA ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL

Desde los tiempos más lejanos, de la historia, a la historia, ha existido Administración Pública. En Egipto, en la época de Ramsés, existía un manual de organización y gobierno. En Grecia y en Roma También se observan estructuras Administrativas.

Desde luego en la Edad Media y en el Renacimiento hubo sistemas de Administración que se van perfeccionando y agrandando cada vez más. La Administración Pública Moderna, ha visto ampliada cada vez más su estructura y misiones o cometidos que se podría decir, corren paralelas con la ampliación de la actividad del Estado, independientemente de la filosofía y concepción política que sustente los dirigentes del Estado.

La Administración Pública día a día, acrece sus agencias, oficinas, departamentos, o unidades administrativas, el personal de éstas y los medios materiales con que cuenta para ello. Sociológicamente se puede considerar, que el aumento de población, el avance tecnológico y científico

y la búsqueda de métodos de progreso y bienestar dentro de la sociedad, han provocado que la Administración Pública actúe en campos que hasta hace poco tiempo eran desconocidos.

Para hacer frente a esas actividades el Estado tiende a crear agencias o unidades administrativas que se encarguen precisamente de cumplir con los nuevos cometidos; y vemos así que surgen nuevas Secretarías y Departamentos de Estado, o bien, nuevas estructuras administrativas, como la descentralización, la desconcentración, las empresas públicas y el Fideicomiso Público.

Es así como la Administración Pública Moderna, tiene que enfrentarse a una problemática distinta y aplicar métodos y sistemas acordes con la época, para realizar con eficacia su función y lograr una coordinación entre la multitud de órganos que la integran, así como los órganos de los otros poderes, de la Entidad Federativas y Municipios, en una sistema federal como el nuestro.

4.1.- CONCEPTO DE ADMINISTRACION PUBLICA

La palabra Administración tiene diferentes conceptos. En un sentido popular, la Administración es un sinónimo de dar, acción de dirigir a un fin. En un sentido económico, como una forma de cuidar los intereses pecuniarios.

La Administración Pública, es la parte de los órganos del Estado que dependen directa, o indirectamente, del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad Estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) Elementos personales; b) Elementos patrimoniales; c) Estructura jurídica; d) Procedimientos Técnicos.

Gabino Fraga, nos señala que la Administración Pública es la forma en que se organiza el Estado para cumplir sus fines.

La Administración Pública puede estudiarse desde un punto de vista orgánico y desde un punto de vista funcional o dinámico.

Desde el punto de vista orgánico, se le identifica con el poder ejecutivo y todos los órganos o unidades administrativas que, directa o indirectamente, dependen de él. Orgánicamente la Administración Pública Municipal está constituida por el Presidente Municipal, Secretario Municipal, Tesorero Municipal y todos los órganos que dependen del Presidente Municipal.

Desde el punto de vista funcional, la Administración Pública, se entiende como la realización de la actividad que corresponde a los órganos que forman ese sector. En este sentido, administrar es realizar una serie de actos para conseguir una finalidad determinada. En este caso, los fines del Municipio son múltiples y complejos; y para cuya consecuencia se necesita también una complejidad de órganos encargados de realizarlos de una manera armónica, que se logra a través de su enlace y coordinación jerarquizados.

Con lo anterior se deja establecido, que la Administración Pública es una necesidad vital que todo grupo humano necesita, esto es, organizarse para poder funcionar. Aún cuando muchos autores suelen referirse exclusivamente a la Administración Pública Federal, es importante hacer notar que también funciona la administración pública local en cada uno de los 31 Estados que integran la República y la Administración Pública Municipal en los diversos Municipios de cada una de dichas entidades.

La Administración Pública Federal, es regulada por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en tanto que la Administración Pública Municipal por la Ley Orgánica del municipio libre correspondiente.

4.2.-FORMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

La administración Pública, como todo elemento del Estado, necesita ordenarse y adecuarse técnicamente, es decir organizarse para realizar su actividad rápido, eficaz y convenientemente.

La organización administrativa, es la forma o modo en que se estructuran u ordenan las diversas unidades administrativas que dependen del Poder Ejecutivo, directa o indirectamente, a través de relaciones de jerarquía y dependencia, para lograr un unidad de acción, de dirección y ejecución, en la actividad de la propia administración, encaminada a la consecución de los fines del Estado.

Tradicionalmente se han considerado cuatro formas de organización administrativa:

- 1.- Centralización.
- 2.- Desconcentración.
- 3.- Descentralización.
- 4.- Empresas Públicas y Fideicomiso de Estado.

La realidad administrativa impone muchas veces variantes a estas formas, ya que no existe una precisión absoluta ni una definición clara entre ellas; y aún la doctrina discute sus caracteres esenciales. Es más, las necesidades cambiantes del Estado lo obligan a recurrir a distintas formas de administración y corresponde al Derecho proporcionar el marco jurídico para ella.

El hecho de que se señalen las anteriores formas de organización administrativa, confirma que en este sentido, no hay cuestiones de dogmatismos; pues según se ve en la esfera municipal, para su administración, se han ensayado más formas y técnicas, que las ya apuntadas.

4.3.- CENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.

Es la forma de organización administrativa en la cual, las unidades, órganos de la administración pública se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución.

La centralización administrativa implica la unidad de los diferentes órganos que la componen y entre ellos existe un acomodo jerárquico de subordinación frente al titular del Poder Ejecutivo. Esa unidad se aprecia a través del orden y grado que guardan entre sí los distintos órganos de la Administración Pública, establecida a través de un vínculo jurídico entre ellos para determinar órganos superiores, coordinados e inferiores, mediante el ejercicio de los poderes que implica la propia relación y que se ejercen por los titulares de los mismos.

La centralización administrativa posee facultades de unidad, decisión y ejecución, así como facultades que tiene el superior sobre el inferior que se pueden agrupar en la siguiente forma:

- A).- Poder de decisión.
- B).- Poder de nombramiento.
- C).- Poder de mando.

- D).- Poder de revisión.
- E).- Poder de vigilancia.
- F).- Poder disciplinario.
- G).- Poder de resolver conflictos de su competencia.

La apreciación de la Administración Pública Municipal es de la siguiente manera:

- A).- Ayuntamiento.
- B).- Presidente Municipal.
- C).- Síndicos y Regidores por materia.
- D).- Secretaría.
- E).- Tesorería.
- F).- Organismos descentralizados.
- G).- Empresas Municipales.
- H).- Fideicomisos Públicos Municipales.

En cuanto a la organización interna de la administración pública municipal, depende también de la importancia económico-social del municipio, su densidad demográfica y la extensión de su territorio. Estructuralmente los municipios tienen diversas ramas administrativas; en ellas encontramos a la tesorería municipal, y un serie de dependencias y departamentos

por materia o ramos, como son policía, tránsito y bomberos, mercados, rastros, agua potable, saneamiento, alumbrado, parques y jardines, obras públicas, etc., al frente de cada una de esas dependencias está un regidor y son administrados directamente por el Ayuntamiento.

Cabe aclarar que dentro del municipio pueden darse también las formas de administración centralizada, desconcentrada, descentralizada y de sociedades mercantiles municipales, sobre todo en municipios de gran importancia.

4.4.- DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.

La descentralización administrativa, como forma de organización administrativa ha surgido como un recurso del estado contemporáneo, en la medida en que aumenta sus atribuciones, por tener mayor ingerencia en las actividades de los particulares de los particulares, fundamentalmente en el aspecto económico y en el aspecto técnico, en ocasiones se hace necesario substituir total o parcialmente a la actividad de los particulares. Por otra parte resulta imposible que la Administración

Pública, a través de sus órganos centralizados domine todas las ramas de la técnica y de la ciencia, para ello se hace necesario crear los órganos descentralizados con las características esenciales jurídicas, para confiarles la prestación de ciertos servicios .

La descentralización es el fenómeno que va del centro a la periferia y se aprecia en la actualidad, en la organización de Estados y de la Administración Pública.

La descentralización se distingue de la desconcentración por ser un órgano que depende indirectamente del Ejecutivo Federal, tiene invariablemente personalidad jurídica, siempre tiene patrimonio propio y posee facultades más autónomas; mientras que la desconcentración es un órgano inferior subordinado a una secretaría, departamento de estado o a la presidencia; puede contar o no con personalidad jurídica; con patrimonio propio y posee facultades limitadas.

Tradicionalmente se ha clasificado a la descentralización administrativa en:

- A).- Por servicio.
- B).- Por región.
- C).- Por colaboración.

Esta clasificación tradicional tomada de la teoría francesa, no se da en México con todas sus variantes, en nuestro país la única forma de descentralización administrativa es la técnica, que también podemos conocer por descentralización como descentralización por servicios, debiendo descartarse de la doctrina, las variantes de descentralización que no se acoplan a la organización jurídica política en la actualidad del Estado Mexicano.

El vocablo descentralización, puede comprender dos significados: la política y la administrativa, la primera corresponde a la forma de estado o forma de gobierno y la segunda se refiere exclusivamente a la organización de los elementos administrativos, dependientes del poder ejecutivo, ya sea Federal, Local o Municipal.

Existen autores que al catalogar al municipio como un organismo descentralizado en su carácter administrativo, le niegan autonomía, por lo que es necesario hacer notar que en uso de su carácter político se estructura su Gobierno, de la manera más puramente democrática que se ha dado en el transcurso de la historia, por medio de elecciones populares y directas, para escoger al Presidente y al Ayuntamiento, pero no se debe olvidar que esos órganos de gobierno realizan además actividades de carácter administrativo como la expropiación de edificios para el establecimiento de escuelas de educación elemental, etc.

Se entiende que el municipio es un órgano político-administrativo concebido en la Constitución, desde un punto de vista estrictamente político, es dudoso que pudiera hablarse de descentralización por regiones administrativamente, ya que hay características teóricas comunes entre el Municipio y las Entidades Federativas y resultaría que éstas últimas también serían organismos descentralizados por región; por esto es necesario que esta clasificación se supere y se considere al municipio como una de las esferas previstas en la Constitución dentro del Estado Federal, ya que el municipio en sí, constituye una persona jurídica de Derecho Público eminentemente política, cuya forma de gobierno puede variar de acuerdo con las modalidades que cada Estado adopta sobre su particular.

El que un organismo preste servicios públicos, no es característica definitiva para considerarlo descentralizado; el municipio es una estructura político-administrativa y, técnicamente, no tiene nexos con la organización centralizada Federal o Local, desde el punto de vista jerárquico y, además, el propio municipio puede tener en su organización las formas centralizada, descentralizada, desconcentrada, por lo cual se niega que tenga el carácter de organismo descentralizado por región, desde un punto de vista estrictamente administrativo.

Como persona jurídica colectiva de Derecho Público, los organismos descentralizados tienen las siguientes características:

- 1.- Son creados invariablemente por un acto legislativo, sea Ley del Congreso de la Unión, o bien, decreto del Ejecutivo.
- 2.- Tienen régimen jurídico propio.
- 3.- Tienen personalidad jurídica propia que le otorga ese acto legislativo.
- 4.- Denominación.
- 5.- La sede de las oficinas y dependencias y en su ámbito territorial.
- 6.- Tienen órganos de dirección, administración y representación.
- 7.- Cuentan con una estructura administrativa interna.
- 8.- Cuentan con patrimonio propio.
- 9.- Objeto.

10.- Finalidad.

11.- Régimen fiscal.

Todo el sistema descrito, lleva la finalidad de buscar la coordinación en la actividad del sector descentralizado y de empresas de Estado con la Administración Central.

4.5.- FUNCIONES Y ATRIBUCIONES DE LOS ORGANOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL.

Para el estudio, planeación, funcionamiento y despacho de todos los asuntos relacionados directa o indirectamente con la Administración Pública Municipal, contará con la colaboración y auxilio de la Secretaría del Ayuntamiento, de la Tesorería Municipal, así como de las demás dependencias establecidas en los reglamentos, con las denominaciones que en los mismos se les den éstas y sus titulares, tendrán la misma jerarquía o rango, por lo tanto no existirá preeminencia alguna entre ellas, asignándole las facultades y atribuciones correspondientes.

4.5.1.- FACULTADES Y ATRIBUCIONES DE LA SECRETARIA DEL AYUNTAMIENTO.

Son atribuciones y facultades de la secretaría:

I.- Auxiliar al Presidente Municipal en los asuntos relativos a los servicios públicos municipales,

II.- Poner en conocimiento del Presidente Municipal o del Ayuntamiento las irregularidades que observe en el funcionamiento de los servicios públicos,

III.- Proporcionar la asesoría jurídica necesaria a las dependencias encargadas de la prestación de los servicios públicos, por conducto de la oficina de servicios jurídicos.

IV.- Recopilar los bandos, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas en lo general pero sobre todo en lo que compete a los servicios públicos municipales manteniéndolos actualizados,

V.- Presentar al Ayuntamientos, por conducto del Presidente Municipal, las sugerencias que crea convenientes para el mejor funcionamiento de los servicios públicos y en general del la Administración Pública Municipal,

VI.- Organizar y vigilar el funcionamiento de las oficinas correspondientes a reclutamiento, estadística y de asuntos de extranjería,

VII.- Vigilar la correcta aplicación de los bandos, reglamento, circulares y disposiciones administrativas en los que no este expresamente reservado a otras dependencias,

VIII.- Organizar y vigilar el funcionamiento de la alcaldía municipal, así como el de los jueces calificadores y auxiliares, con excepción de las facultades reservadas a la policía preventiva municipal,

IX.- Encargarse de todos los asuntos que en forma expresa le encomiende el Ayuntamiento o el Presidente Municipal,

X.- Recibir los escritos y comunicaciones dirigidos al Ayuntamiento, dando cuenta de ello en forma oportuna.

Las dependencias de la Secretaría son:

1.- Reglamentos Municipales:

- A).- Permisos,**
- B).- Licencias, y,**
- C).- Espectáculos.**

2.- Servicios Jurídicos:

- A).- Jueces calificadores,**
- B).- Alcaldía de la cárcel municipal,**
- C).- Reclutamiento,**
- D).- Asuntos de extranjería,**
- E).- Estadística,**
- F).- Servicios Médicos.**

4.5.2.- FACULTADES Y ATRIBUCIONES DE LA TESORERIA MUNICIPAL.

Son facultades de la tesorería municipal las siguientes:

I.- Elaborar y entregar al Presidente Municipal proyectos de leyes o Reglamentos y de otras disposiciones que juzgue necesarias para el correcto y más eficiente manejo de los asuntos tributarios del Municipio y del gasto público, para que los haga llegar al Ayuntamiento, a fin de que si se aceptan, se promueva lo pertinente para su aplicación.

II.- Planear en coordinación con las demás dependencias los proyectos de presupuesto anuales de ingresos y egresos.

III.- Organizar y llevar las contabilidad del Municipio y las estadísticas financieras del mismo.

IV.- Pagar las nóminas del personal al servicio del Municipio.

V.- Proporcionar a las autoridades Hacendarías Estatales y Federales la información estadística que le soliciten.

VI.- Coadyuvar con el síndico en los juicios que se ventilen ante cualquier autoridad, en defensa de los intereses de la Hacienda Municipal o representar al Ayuntamiento en tales juicios en virtud de la delegación que en su favor se haga.

VII.- Proveer al Ayuntamiento, Presidente Municipal y a las dependencias, de los bienes y servicios que requieran para el desarrollo de sus funciones, según el presupuesto de egresos aprobado.

VIII.- Establecer con la aprobación del Ayuntamiento, los sistemas y procedimientos idóneos para la administración de la Hacienda Municipal.

IX.- Expedir y autorizar las certificaciones de las constancias que obren en los archivos y expedientes de la propia Tesorería.

X.- Expedir licencias y permisos de funcionarios.

XI.- Intervenir en las compras que realiza el Municipio.

Para el ejercicio de las atribuciones que corresponden a la Tesorería Municipal, se integrará por un Titular y por los departamentos siguientes:

- a).- Ingresos
- b).- Egresos.
- c).- Contabilidad.
- d).- Caja.
- e).- Presupuestos.
- f).- Contraloría Interna.
- g).- Informática.

4.5.3.-FUNCIONES Y ATRIBUCIONES DE LA DIRECCION DE PROGRAMACION Y ADMINISTRACION MUNICIPAL.

A la dirección de Programación y Administración le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Proporcionar a las dependencias municipales el personal de empleados que requieran o soliciten, para realizar sus funciones al presupuesto de egresos aprobado.

II.- Llevar el registro de la totalidad del personal al servicio de la Administración Municipal.

III.- Recibir las quejas o inconformidades del público en general, sobre el comportamiento de los empleados municipales en relación a sus actividades oficiales y comunicarlas al Presidente Municipal.

IV.- Comunicar por conducto del jefe de la dependencia que corresponda, los nombramientos que se efectúen, así como las remociones de los empleados al servicio de la Administración Municipal.

V.- Elaborar en coordinación con la Tesorería Municipal las nóminas de pago.

VI.- Coordinar y vigilar la adecuada prestación de los servicios de intendencia y mantenimiento de los edificios e instalaciones de las dependencias municipales.

VII.- Programar y efectuar en coordinación con la Tesorería Municipal, las compras y adquisiciones que realice el municipio, para la prestación de los servicios públicos o para el mantenimiento de las dependencias municipales, salvo en los casos que expresamente se determine que la adquisición se realice por alguna dependencia en particular.

VIII.- Controlar y vigilar los almacenes de los bienes propiedad del municipio.

IX.- Llevar conjuntamente con la Tesorería el inventario de los terrenos, edificios y bienes valiosos del patrimonio municipal.

X.- Programar y llevar ala práctica los cursos necesarios para la capacitación de los servidores públicos del municipio.

XI.- Manejar en general todo lo relativo a los recursos humanos de la administración municipal.

XII.- Realizar en coordinación con las dependencias correspondientes, los programas, actividades y acciones necesarias para que cumplan de manera adecuada sus funciones

Para la realización de las funciones que tiene a su cargo la Dirección de Programación y Administración tendrá un director y contará con las siguientes oficinas o departamentos:

- a).- Programas,
- b).- Recursos Humanos,
- c).- Adquisiciones,
- d).- Radio-comunicaciones,
- e).- Almacenes, y,
- f).- Servicios Generales.

4.5.4.- FACULTADES Y ATRIBUCIONES DE LA DIRECCION DE OBRAS PUBLICAS Y DESARROLLO URBANO MUNICIPAL.

A la Dirección de Obras Públicas y Desarrollo Urbano le corresponde el despacho de los siguientes asuntos en lo general:

I.- Asesorar al Ayuntamiento, Presidente Municipal y cualquier dependencia municipal, en lo relativo a las obras públicas municipales;

II.- Intervenir en la realización de los convenios o contratos relativos a la obra pública municipal, en lo concerniente a los aspectos técnicos y de presupuesto, así como vigilar que sean cumplidos en los términos en que están concedidos;

III.- Ejecutar las obras públicas municipales, salvo aquellas que sean otorgadas contractualmente a particulares u otras dependencias estatales y/o federales o que deban efectuarse por los propios concesionarios u organismos descentralizados que presten el servicio público sujeto a esa modalidad.

IV.- Vigilar que las obras municipales que se realicen por entidades distintas a la dirección se hagan en forma adecuada, poniendo en conocimiento del Presidente Municipal o el propio Ayuntamiento cualquier irregularidad,

V.- Realizar los concursos correspondientes para el otorgamiento de las obras públicas municipales a particulares, en los términos de las Leyes y Reglamentos correspondientes,

VI.- Elaborar los ante-proyectos de presupuestos, tanto de carácter general, como los particulares de las obras a realizar,

VII.- Planear en coordinación con las autoridades estatales y federales que correspondan, el desarrollo urbano del municipio,

VIII.- Inspeccionar las obras, tanto particulares como públicas que se realicen en el Municipio,

IX.- Aplicar las disposiciones legales en materia de construcción, desarrollo urbano, fraccionamientos y asentamientos humanos en general,

X.- Aprobar y tramitar el pago a contratistas y proveedores,

XI.- Los que le confiera en el reglamento de construcción y demás disposiciones legales, así como los que en forma específica le encarguen el Ayuntamiento o el Presidente Municipal.

Para el ejercicio de las facultades concedidas y para la prestación de los servicios públicos a su cargo, esta dirección tendrá un director auxiliado de las siguientes oficinas o departamentos:

- a).- Planeación y control,
- b).- Plan directo de Desarrollo Urbano,
- c).- Fraccionamientos,
- d).- Licencias y Permisos,
- e).- Obras y servicios públicos,
- f).- Construcciones,
- g).- Obras de vigorización municipal,
- h).- Supervisión.

Esta dirección tiene a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a).- Agua potable y alcantarillado,
- b).- Calles y pavimentos,
- c).- Regulación urbana y construcción.

4.5.5.- FACULTADES Y ATRIBUCIONES DE LA DIRECCION DE SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES.

La dirección de servicios públicos municipales, tiene a su cargo los siguientes servicios:

- a).- Alumbrado público,
- b).- Limpia y recolección de basura,
- c).- Panteones,
- d).- Parques y jardines.

A esta dirección le corresponde en consecuencia el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Planear, realizar, controlar y mantener en condiciones de correcta operación el alumbrado público,

II.- Realizar la labor de limpia y recolección de basura en el municipio y por lo tanto proyectar y llevar a efecto todas las acciones necesarias para ello, así como adquirir, mantener y supervisar el equipo dedicado a esa labor,

III.- Mantener en condiciones adecuadas los parques y jardines del municipio y demás áreas verdes de éste, efectuando las actividades que para esto se requieran,

IV.- Establecer, administrar y mantener en correcta operación los panteones municipales y vigilar la creación y la prestación de los servicios en los panteones concesionados a los particulares,

V.- Coordinar sus actividades con las demás dependencias municipales, sobre todo con la Dirección de Obras Públicas y Desarrollo Urbano para la realización de las obras correspondientes de los servicios a su cargo,

VI.- Proporcionar el mantenimiento adecuado a la maquinaria y equipo de las demás dependencias y oficinas municipales,

VII.- Cuidar que la nomenclatura y numeración oficial se mantenga en buen estado,

VIII.- Mantener en buen estado los edificios e inmuebles del municipio destinados a las oficinas de las distintas dependencias, coordinando su actuación con la Dirección de Obras Públicas y Desarrollo Urbano si fuere necesario,

IX.- Organizar y vigilar el funcionamiento del vivero municipal,

X.- Establecer, manejar y controlar los talleres de propiedad del municipio,

XI.- Las demás que le señalen las Leyes, Reglamentos o en especial el Ayuntamiento del Municipio.

4.5.6.- FACULTADES Y ATRIBUCIONES DE LA DIRECCION DE COMUNICACION Y ACCION SOCIAL.

A esta Dirección corresponde la responsabilidad de los siguientes asuntos:

I.- Contribuir a proyectar una buena imagen de las autoridades municipales,

II.- Revisar directamente los periódicos y revistas, y, hacer recortes de la información que aparezca referente a las autoridades o a la Administración Municipal e informando a ambas,

III.- Elaborar y entregar los boletines de prensa a los medios de comunicación del municipio, Estado o Nación,

IV.- Recibir y atender a los visitantes que acuden a la Presidencia Municipal,

V.- Recibir y atender a los periodistas o reporteros de los diferentes medios de comunicación,

VI.- Organizar recepciones y eventos especiales en coordinación con las dependencias municipales respectivas,

VII.- Redactar, mandar imprimir y distribuir las invitaciones para actividades sociales, culturales y políticas que realicen las Autoridades Municipales,

VIII.- obtener de las autoridades municipales y dependencias administrativas, las noticias que haya que difundir,

IX.- Dirigir y controlar las actividades del fotógrafo municipal,

X.- Clasificar fotografías y notas y llevar el control de las mismas,

XI.- Recoger la opinión del pueblo a través de quejas, encuestas u otro medio para evaluar servicios y acciones y proponer las soluciones pertinentes,

XII.- Establecer y cultivar relaciones que le permitan mantener actualizada la información que se requiere para el cumplimiento de las funciones de las autoridades municipales;

XIII.- Orientar a las personas sobre las actividades de los funcionarios, ubicación de departamentos y la prestación de los servicios públicos;

XIV.- Promover, coordinar y dirigir las actividades sociales y culturales;

XV.- Coordinar el archivo histórico del municipio.

Esta se integra con oficinas o departamentos de:

- a).- Comunicación, prensa, radio y televisión,
- b).- Relaciones públicas,
- c).- Acción social y orientación ciudadana,
- d).- Archivo histórico municipal.

4.5.7.- FACULTADES Y ATRIBUCIONES DE LA DIRECCION DE FOMENTO Y DESARROLLO MUNICIPAL.

La Dirección de Fomento y Desarrollo tiene como atribuciones las siguientes:

I.- Promover y organizar los programas y acciones relativos a la creación o establecimiento de empresas del sector público, social y privado en materia agropecuaria, industrial, comercial, artesanal y turística, así como ejecutar los programas aprobados para estas áreas,

II.- Promover y organizar la expansión de los sectores para la producción distribución y consumo de toda clase de bienes y servicios que demande el interés de la sociedad,

III.- Promover la asesoría técnica en materia agrícola, ganadera, industrial, turística y artesanal,

IV.- Vigilar la preservación de los recursos naturales, hidráulicos y agropecuarios, y desarrollar su potencial productivo,

V.- Fomentar la enseñanza técnica y agropecuaria mediante la promoción de instituciones educativas, experimentales y de enseñanza superior, ante las autoridades competentes,

VI.- Fomentar la creación de fuentes de empleo mediante el establecimiento de fuentes de trabajo,

VII.- Proponer los mecanismos y estímulos que faciliten el establecimiento de fuentes de trabajo,

VIII.- Proponer el desarrollo de la pequeña industria y la familia en el medio rural y urbano,

IX.- Organizar y promover la producción artesanal,

X.- Organizar y promover eventos sobre desarrollo económico, así, como la celebración de exposiciones y ferias de carácter comercial, industrial, artesanal, agrícola y ganadera,

XI.- Proponer al Ayuntamiento Municipal las políticas y programas en materia educativa, cultural, recreativa y de bienestar social, así como ejecutar los programas aprobados en esta ares,

XII.- Coordinar, dirigir, vigilar las actividades culturales, deportivas artísticas y educativas;

XIII.- Promover y ejecutar convenios de coordinación en materia educativa, artística, cultura y deportiva con los Gobiernos Estatales, Federales y demás Municipios;

XIV.- Fomentar, dirigir vigilar la creación y conservación de centros culturales, recreativos, deportivos y educativos;

XV.- Promover la realización de eventos de capacitación y representa al Ayuntamiento ante toda clase de organismos económicos, culturales y deportivos;

XVI.- Las demás que le señalen las Leyes y Reglamentos vigentes y las que le asigne el Presidente Municipal.

Para el ejercicio de la facultades a cargo de la Dirección de Fomento y Desarrollo Municipal, contará con un director de fomento y las dependencias siguientes:

a).- De fondo cultural, que lo será el responsable de la casa de la cultura.

b).- De fomento deportivo, que lo será el encargado de la ciudad deportiva.

c).- De fomento comercial, industrial, artesanal y turístico.

d).- De banda de música.

4.5.8.- FACULTADES Y ATRIBUCIONES DE LA DIRECCION DE ABASTOS MUNICIPALES

Para la prestación de los servicios encomendados a la Dirección de Abastos, tendrá un director y contará con las dependencias siguientes:

a).- Mercados.

b).- Rastros.

c).- Centro de acopio y de abastos.

El funcionamiento y operación de los servicios, se regirá por la Ley Orgánica Municipal, los Reglamentos de mercados y rastros en vigor.

4.5.9.- FACULTADES Y ATRIBUCIONES DE LA DIRECCION DE OBRAS POR COOPERACION.

Esta dirección tendrá el despacho de los siguiente asuntos:

I.- Promover, coordinar y coadyuvar a la ejecución de nuevas obras de servicio público, así como para el mantenimiento, reconstrucción y habilitación de las ya existentes en el medio urbano y rural mediante la participación económica de los vecinos,

II.- Realizar estudios sobre la necesidad de realizar nuevas obras de servicio público en el medio rural y urbano,

III.- Jerarquizar los proyectos de acuerdo con las necesidades y estudios de vialidad necesarios,

IV.- Analizar conjuntamente con la Dirección de Obras Públicas y Tesorería Municipal los diferentes presupuestos y proyectos de acuerdo al costo y calidad, así como el beneficio e interés público que aporte cada plan y proponer alternativas de ejecución al Presidente Municipal,

V.- Aportar información y sugerencias que apoye la solicitud de crédito y financiamiento que requiera para la realización del proyecto,

VI.- Verificar y obtener la cooperación de vecinos para llevar a cabo las obras de beneficio, proyectadas mediante la coordinación con las direcciones , dependencias o departamentos municipales respectivos,

VII.- Proporcionar a la Tesorería Municipal la documentación que garantice el cumplimiento del compromiso contraído por los vecinos para la ejecución de las obras,

VIII.- Mantener relación y coordinación con las dependencias federales, estatales y municipales, así como con las asociaciones de vecinos o colonos y agrupaciones para el conocimiento de las actividades y proporcionar el apoyo y colaboración en la solución de sus problemas.

Dependencias:

- a).- Obras por cooperación en el medio rural.
- b).- Obras por cooperación en el medio urbano.

4.5.10.- SEGURIDAD PUBLICA MUNICIPAL.

El servicio de seguridad pública de policía, de tránsito y vialidad y de bomberos, se prestará por el municipio a través del cuerpo de policía, de la dirección de tránsito y del cuerpo de bomberos.

Los cuerpos de seguridad pública están constituidos por órganos de dirección, administración y operación con el número de plazas que señale el presupuesto de egresos respectivo.

**1.- ACOSTA Romero Miguel, Teoría General del
Derecho Administrativo, Edit.
Porrua, S.A., México, D.F., 1981,
Pág. 61 (Párrafo I pág. 47)**

2.- *Ibíd.*, Pág. 63 (Párrafo II pág. 49)

3.- *Ibíd.*, Pág. 67 (Párrafo III pág. 51)

4.- *Ibíd.*, Pág. 69 (Párrafo I pág. 53)

5.- *Ibíd.*, Pág. 218 (Párrafo I pág. 59)

**6.- BANDO de Buen Gobierno del Municipio de
Irapuato, Gto., art. 22
(Párrafo I pág. 61)**

7.- *Ibíd.*, Art. 50 (Párrafo I pág. 64).

INTRODUCCION AL CAPITULO QUINTO.

Una vez estudiada la evolución histórica del municipio a que se refiere el capítulo primero, así como la forma de Gobierno Municipal, al Ayuntamiento como Organó de Gobierno y a la Administración Pública Municipal temas referidos en los capítulos segundo, tercero y cuarto, es de proceder a la conjugación de los temas tratados, pasando a las aportaciones que del presente estudio se derivan, las cuales procuraran ser recomendaciones para una organización práctica y funcional en los Municipios del Estado; y que a manera de conclusiones corresponden al V y último capítulo.

CAPITULO QUINTO

5.- CONCLUSIONES.

5.1.- MARCO DE REFERENCIA.

El municipio como institución de muchos siglos, encargada de organizar a las colectividades en sus aspectos más inmediatos de convivencia, se remonta hasta la antigüedad clásica del municipio en Roma. Fue el Derecho Público Romano el creador de esta institución, que llega más tarde a nuestro continente por la influencia española de la conquista, matizada con algunas instituciones de origen germano, particularmente visigodas, como el *conventus oblicus vicinorum* que daría origen a los cabildos abiertos del Derecho Español.

Como lo señala la historia, en al Nueva España los Ayuntamientos fueron prácticamente la única representación del pueblo, sobre todo con los llamados Alcaldes ordinarios que se conservaron siempre de elección popular, sin embargo, con frecuencia, los oficios concejiles eran subastados al mejor postor para acrecentar la riqueza de la corona.

En los albores del siglo XIX, bajo la influencia de las ideas de soberanía popular devenidas de la Revolución Francesa, al organización Municipal jugó un papel relevante en los movimientos libertarios de América.

La Constitución de Cádiz de 1912, de efímera vigencia, fue el primer ordenamiento que reglamentó con precisión al Municipio, habiéndole dedicado varios artículos de su texto.

Las Constituciones Federales de 1824 y 1857, en forma muy general dejaron la reglamentación Municipal como materia de competencia estrictamente local. El Artículo 109 de la Constitución de 1857, no obstante, es el precedente constitucional inmediato del 115 de la Constitución de Querétaro.

También cabe destacar que las bases constitucionales de 1835 y las Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836, de carácter Centralista, reglamentaron con amplitud la organización Municipal del País, dedicándole varios incisos de la sexta Ley.

Conforme a este marco social e histórico, el constituyente de 1916-1917, diseñó partir de la iniciativa del Presidente Carranza, el actual artículo 115.

El proyecto de Carranza solamente especificaba sobre el Municipio, que éste sería la base de la división territorial de los Estados y que no existirían autoridades intermedias entre el propio Municipio y el Gobierno del Estado, más nada reglamentaba de la Hacienda Municipal. Por ello, la asamblea, después de aprobar sin mayor trámite lo referente a los aspectos políticos Municipales, centró la discusión sobre la estructura de la Hacienda Municipal, estimando que debía legislar sobre tan importante renglón para otorgar al Municipio una verdadera autonomía financiera.

El primer dictamen especificaba que "LOS MUNICIPIOS ADMINISTRABAN LIBREMENTE SU HACIENDA, RECAUDARAN TODOS SUS IMPUESTOS Y CONTRIBUIRAN A LOS GASTOS PUBLICOS DEL ESTADO, EN LA PROPORCION Y TERMINOS QUE SEÑALE LA LEGISLATURA LOCAL. LOS EJECUTIVOS PODRAN NOMBRAR INSPECTORES PARA EL EFECTO DE PERCIBIR LA PARTE QUE CORRESPONDA AL ESTADO Y PARA VIGILAR LA CONTABILIDAD DE CADA MUNICIPIO. LOS CONFLICTOS HACENDARIOS ENTRE LOS MUNICIPIOS Y LOS PODERES DE UN ESTADO LOS RESOLVERA LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACION EN LOS TERMINOS QUE ESTABLEZCA LA LEY".

La redacción presentada por la comisión al pleno de la asamblea, causó una gran polémica. Los Diputados dividieron su criterio entre los que aceptaban que correspondiera al Municipio la recaudación de todos los impuestos y que fuera éste quien entregara al Estado recursos para contribuir a los gastos públicos que aquél o la otra corriente, que sostenía la posición contraria.

Después de múltiples debates, finalmente quedo esta fracción aprobada con la redacción que tuvo hasta 1983, que decía "LOS MUNICIPIOS ADMINISTRAN LIBREMENTE SU HACIENDA, LA CUAL SE FORMARA DE LAS CONTRIBUCIONES QUE SEÑALEN LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS Y QUE SERAN SUFICIENTES PARA ATENDER A LAS NECESIDADES MUNICIPALES".

La redacción final, por su vaguedad, fue la causa de que la Hacienda Pública Municipal haya pasado por largos años de penuria, por ello, en las reformas de 1983, que adelante comentaré, el constituyente permanente ha vuelto a replantar las bases de la Autonomía Financiera del Municipio.

5.2.-REFORMAS AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.

El artículo 115, ha sido reformado en nueve ocasiones en su texto original.

A).- La primera reforma (DIARIO OFICIAL DEL 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. 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 aquellas cuya población exceda de este número y no legue a 800 mil habitantes y de 11 en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

B).- La segunda reforma (DIARIO OFICIAL DEL 29 DE ABRIL DE 1933) tuvo como objeto establecer con precisión el principio de no reelección absoluta para Gobernantes, y de no reelección relativa para diputados locales e integrantes de los Ayuntamientos.

C).- La tercera reforma (DIARIO OFICIAL DEL 8 DE ENERO DE 1943) modificó la parte correspondiente de la fracción III del texto original, que indicaba que los Gobernadores de los Estados no podrían durar en su cargo más de cuatro años, para reglamentar la duración a un plazo no mayor de 6 años.

D).- La cuarta reforma (DIARIO OFICIAL DEL 12 DE FEBRERO DE 1947) fue de importancia básica en la historia del país; por virtud de ella se otorgó el derecho a la mujer para participar en elecciones municipales, tanto para votar como para ser votada.

E).- La quinta reforma (DIARIO OFICIAL DEL 17 DE OCTUBRE DE 1953) está íntimamente ligada a la anterior reforma por cuanto que a través de ella, se suprimió el párrafo que se había adicionado con motivo de la cuarta reforma en virtud de que con esa misma fecha, se reformó el Artículo 34, que otorgó la plena ciudadanía a la mujer para que participará en forma cabal en todos los procesos políticos nacionales.

f) La sexta reforma (DIARIO OFICIAL DEL 6 DE FEBRERO DE 1976) adicionó el artículo 115 para adecuarlo a lo establecido en párrafo tercero del Artículo 27, sobre la regularización de asentamiento humanos y desarrollo urbano.

g) La séptima reforma (DIARIO OFICIAL DEL 6 DE DICIEMBRE DE 1977) tuvo por objeto adicionar el artículo 115, a efecto de introducir el sistema de diputados por minoría en las elecciones de legisladores locales y el principio de representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos cuya población fuese de trescientos mil o más habitantes.

h) La octava reforma (DIARIO OFICIAL DEL 3 DE FEBRERO DE 1983) cambio sustancialmente este artículo 115, dividiéndolo en diez fracciones de las que siete corresponden específicamente a las estructuras municipales, dos son comunes a los estados y municipios y una más reglamenta cuestiones de los Estados.

i) La novena y última reforma (DIARIO OFICIAL DEL 25 DE FEBRERO de 1987) que deroga las fracciones novena y décima a efecto de trasladar al artículo 116 las cuestiones de los estados y reforma la fracción octava por esa misma razón, y así quedar en este artículo 115, exclusivamente aspectos de carácter municipal.

5.3.- AUTONOMIA MUNICIPAL

La autonomía municipal, como facultad jurídica de auto regular la vida de las municipalidades en la esfera de sus competencias, podemos válidamente considerarla en tres grandes aspectos, que estructura el artículo 115 de la Constitución.

A) LA AUTONOMIA POLITICA.- Nuestro sistema político-jurídico, sito al municipio como base de la organización territorial, política y administrativa del país; lo anterior, se garantiza en el artículo 115, al afirmar que los Estados adoptan en su régimen interior la forma de gobierno republicano representativo y popular, teniendo como base de su división territorial, y de su organización política y administrativa al municipio. Asimismo, se fundamenta la libertad política del municipio para elegir, en forma popular y directa al ayuntamiento titular de la administración municipal. Se destaca que no existirá ninguna autoridad intermedia entre el ayuntamiento y el gobierno del estado.

Por otra parte, se establece el principio de no reelección relativa de las autoridades municipales.

De este apartado, resulta relevante que, a partir de 1983, se estableció un procedimiento general, estricto y claro al que deberán sujetarse las legislaturas locales para suspender ayuntamientos, declarar la desaparición de éstos y suspender y revocar el mandato de alguno de sus miembros.

Asimismo, las reformas de 1983, generalizan el principio de que todos los ayuntamientos estuvieran integrados en función de la representación proporcional.

B) LA AUTONOMIA FINANCIERA.- Se afirma, con razón, que la autonomía financiera es el sustento de los otros aspectos de la autonomía municipal: política y administrativa.

Conforme a este principio los municipios tienen la libre administración de su hacienda y que ésta se formará con los rendimientos de los bienes que les pertenezcan; con las contribuciones que establezcan las legislaturas de los Estados a su favor y que cuando menos deberán ser la relativas a la propiedad inmobiliaria, con las participaciones federales y con los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo.

En este orden de ideas, el municipio tiene plena facultad para aprobar su presupuesto de egresos.

C) LA AUTONOMIA ADMINISTRATIVA.- Se establece en el Artículo 115, que el municipio cuenta con personalidad jurídica y que podrá manejar su patrimonio conforme a la ley. La doctrina cataloga al municipio como una persona jurídica de carácter público, capaz de adquirir derechos y obligaciones, tanto en la esfera de derecho público o de imperium, como en la esfera de derecho privado o también llamada de coordinación con otras personas físicas o jurídico-colectivas.

Se precisa la facultad para expedir bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y otras disposiciones administrativas de observancia general, siempre siguiendo las bases normativas que al efecto establezcan las legislaturas de los estado.

Se enumeran los servicios públicos a cargo del municipio, observándose que tales servicios son aquellos que la población requiere en forma inmediata para tener un modo digno de vida. Estos servicios los puede atender por sí la municipalidad o con el concurso de los estados, cuando así fuere necesario; dejándose abierta la posibilidad de la concesión de los servicios públicos y la asociación de municipios para la prestación de dichos servicios.

Amplias facultades se otorgan al municipio para que, dentro del marco de las leyes federales y estatales, formulen, aprueben y administren sus zonificaciones, y sus planes de desarrollo urbano; para que participen en la creación y administración de sus reservas territoriales; para que controlen y vigilen la utilización del suelo del territorio municipal y para que intervengan en la regularización de la tierra urbana también se faculta a los municipios para otorgar permisos y licencias de construcción y para participar en la creación y administración de zonas las reservas ecológicas.

El precepto constitucional establece que las relaciones de trabajo entre el municipio y sus trabajadores, se regirán por la leyes que al efecto expidan las legislaturas locales, observándose lo dispuesto por el artículo 123.

5.4. IMPORTANCIA DEL MUNICIPIO

Lo expuesto en los puntos anteriores, nos induce inevitablemente a considerar la importancia que reviste el municipio en nuestro sistema político y mexicano.

El devenir histórico social y jurídico, han siempre pugnado por un municipio autónomo capaz de enfrentar la profunda problemática y necesidades de sus habitantes, y por ello, se han establecido, cada vez, reglas más claras para esta básica célula social.

El municipio, siempre se ha estimado como una comunidad básica, o sea, un asociamiento primario y fundamental del ser humano.

La afirmación de que el municipio es una comunidad básica puede ser atendida y explicada desde diferentes enfoques bien como una entidad que surge de modo espontáneo, dada la sociabilidad del hombre según Aristóteles o bien, como creación del estado, que si bien no niega la base sociológica, tiene una perspectiva sobre las consecuencias y efectos de esta organización.

El municipio tiene algunas características que le revisten de importancia:

1.- El municipio como unidad política; la constitución mexicana reconoce una realidad la organización municipal, para ordenar que se le tome como base de la organización política y administrativa, así como de la división territorial de los estados.

Los municipios, así, son para la constitución un fenómeno de la realidad, son una institución que se debe reconocer, la constitución no crea al municipio la Constitución toma ese fenómeno y lo considera base de su estructura administrativa y política.

Por ello, estima que el municipio es una comunidad básica perfecta, que goza de una gran unidad política, de personalidad jurídica propia, de gobierno directo y democrático; de libertad hacendaría que cumple fines determinados.

Se admite, que la soberanía descansa en el pueblo y que esta sirve de fundamento al gobierno municipal igual que el gobierno estatal y que los poderes federales son soberanos por delegación de las soberanías estatales, o por delegación de la soberanía popular que se organiza y se administra por sus municipios.

2.- El municipio como un tercer nivel de gobierno; el municipio, tiene su propio poder originario, por que éste es inherente a la propia resultante de la organización social del hombre.

Por otra parte, el municipio es una circunscripción geográfica y política del Estado. El municipio es dependiente necesariamente de una entidad superior. Esto es así, por que no es posible hablar de un municipio

aislado o fuera del Estado, porque entonces ocurriría lo que dice Kelsen: "ese municipio habría coincidido con el estado, es decir, el municipio habría sido estado".

Se puede decir que el municipio mexicano, es parte de un todo, que se integra al todo en atención a una cultura común, a una idea comunitaria, y a un destino común, además, como se ha dicho, goza de un poder especial que es originario, que nace dentro de esa comunidad y en que se explica sus prerrogativas constitucionales de libertad y cada vez mayor democracia.

De ello se desprende su carácter de una entidad de gobierno, de igual naturaleza, que las entidades federativas y la propia federación. Es decir, tiene su propio sistema jurídico.

Esta apretada síntesis, basta para poner nuestra mirada en el municipio, y percatarnos de su trascendencia; así mismo, para convenir en un punto de partida, que conlleve a respetar a la institución municipal, en un contexto de decoro y dignidad, por sus significación para el estado mexicano.

5.5 NECESIDAD DE ACTUALIZAR LA NORMATIVIDAD REFERIDA AL MUNICIPIO

Las reformas al artículo 115 de la constitución, sobre todo las de 1983, aportan elementos significativos para el fortalecimiento municipal.

La materia que se analiza siempre resulta de actualidad, si consideramos las crecientes necesidades y complejos problemas del municipio de hoy, porque el municipio siempre ha llamado la atención de filósofos políticos, sociólogos y juristas.

Este tema, complejo y profundo, ha sido analizado, no sólo en función de las reformas constitucionales, sino con motivo de las leyes secundarias y por la propia actividad normativa del municipio.

El municipio, como entidad dinámica y en constante transformación tiende a rebasar la normatividad que conforma su sistema jurídico; por ello, debe plantearse la conveniencia de realizar un estudio serio y profundo a la Ley Orgánica Municipal, publicada en Periódico Oficial del Gobierno del Estado de fecha 31 de julio de 1984, para derivar en un diagnóstico

que no explique con precisión la eficacia del referido ordenamiento, los resultados de su aplicación e interpretación, las deficiencias u omisiones y su papel como instrumento que impulse al municipio en los distintos ordenes de su competencia.

El municipio actual, plantea una problemática muy amplia y rica, que merece ser observada y atendida por el legislador; los municipios, en su sintomatología, manifiesta cuestiones como: integración del ayuntamiento, funciones del ayuntamiento, operatividad del cabildo, desaparición de los ayuntamientos o suspensión o revocación del mandato de alguno de sus miembros, administración municipal y paramunicipal, servicios públicos, etc., y cada rubro, requiere de normas claras y de reglas precisas.

De 1984 a la fecha, el municipio en Guanajuato, es muy diferente y reclama ser actor y autor del desarrollo.

Es la medida en que la Ley Orgánica Municipal sea un instrumento bien diseñado y que responda a la teleología del artículo 115 constitucional; en esa medida el municipio en Guanajuato podrá ser la entidad que amalgame, en primera instancia, las expectativas, los deseos y los intereses de sus habitantes, por ser efectivamente la célula que reactive el fortalecimiento estatal y municipal.

5.6 REFERENCIA "A PRIORI", PARA EMPRENDER EL TRABAJO DE ANALISIS A LA LEY ORGANICA MUNICIPAL.

En lo referente al título primero, capítulo único, se propone denominarlo: **"disposiciones generales"**, considerando es más apropiado que **"del municipio en general"**.

En el título segundo, **"del gobierno municipal"**, uno de los elementos del municipio es el gobierno, se propone reestructurarlo, en razón a su propio contenido, abordando primeramente: **la elección del ayuntamiento su instalación; sus atribuciones, valorando la posibilidad de adicionarle otros, atentos a los cambios sociales y jurídicos, por ejemplo en materia ecológica en la entrega y recepción de una administración a otra, en cultura, etc., de las sesiones del ayuntamiento; posterior a ello determinar la competencia del presidente, síndico (s) y regidores, de ellos, analizar que tan factible es anunciar sus comisiones por ejemplo: de gobernación; de hacienda; de urbanismo, y establecer la competencia de cada una de éstas, en forma enunciativa; de la suspensión y desaparición de los ayuntamientos y suspensión y revocación del mandato de sus miembros; asimismo, se propone dentro del mismo título, establecer un capítulo específico de los consejos municipales.**

Es necesario separar del título gobierno municipal, la competencia de la secretaría y tesorería, porque éstos no forman parte del Gobierno Municipal; se debe incluir en un título por separado, denominado: "**de la administración pública municipal**", en la cual, basados en técnicas jurídicas doctrinarias se propone separar la forma de organización administrativa municipal en centralizada, fijando la competencia de cada una de las unidades administrativas, por ejemplo:

- 1.- SECRETARIA DEL AYUNTAMIENTO.**
- 2.- TESORERIA.**
- 3.- OBRAS PUBLICAS.**
- 4.- SERVICIOS PUBLICOS.**
- 5.- CULTURA Y BIENESTAR SOCIAL.**
- 6.- SEGURIDAD PUBLICA.**
- 7.- OFICIALIA MAYOR, ETC.**

Y forma de organización paraestatal municipal, señalando a:

1.- LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS,

1.1.- D.I.F.

1.2.- AGUA POTABLE Y

ALCANTARILLADO ETC.

2.- EMPRESAS PARAMUNICIPALES.

3.- FIDEICOMISOS MUNICIPALES.

Con lo anterior es más factible dar pauta a la reglamentación de la administración pública municipal.

Es conveniente determinar en un título capítulo único, de las delegaciones municipales.

Es necesario, hacer algunos señalamientos normativos en materia de población, la Ley Orgánica Municipal en estudio no lo contempla, por ello se propone, adicionar un título que aborde lo relativo a los habitantes vecinos del municipio y la participación ciudadana.

El territorio forma parte del municipio y se estima pertinente adicionarlo en un título especial que señale los municipios del estado; el desarrollo Urbano, etc.

Como siguiente título **"de los servicios públicos"** se sugiere establecer claramente las formas de prestarlo, por ejemplo: **directa a cargo de la propia administración pública por no ser susceptible de**

concesión; por particulares, señalando claramente el campo de la concesión en este rubro; de la coordinación y asociación municipal y por colaboración entre el municipio, estado y federación.

Posteriormente, el título de **"patrimonio municipal,"** en defecto de **"el patrimonio y de la hacienda municipal"**. El patrimonio se conceptualiza en términos generales, como: **"el conjunto de bienes, derechos e inversiones apreciables pecuniariamente de los cuales se vale el poder público para llevar a cabo sus funciones"** y la hacienda pública municipal, como: **"el conjunto de recursos y bienes patrimoniales con que cuenta un municipio, así como la distribución y aplicación de dichos recursos mediante el gasto público para alcanzar sus objetivos de gobierno de la comunidad"** se deduce que de la hacienda pública municipal se incluye en el patrimonio. Motivo por el cual se sugiere dedicar por capítulos: **de la hacienda pública municipal; del presupuesto municipal; de los bienes del dominio público y privado del municipio"**

Dedicar un título especial a la planificación municipal por ser una parte inherente de la administración pública municipal, a efecto de cumplir con sus fines.

Por otra parte y en relación con el artículo 115, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de las bases normativas, es necesario se modifique el título respectivo para que los ayuntamientos tengan lineamientos claros y específicos para que estén en posibilidad de reglamentar. La experiencia nos indica que existen pocos reglamentos en los 46 municipios, y habría que analizarlos en su contenido, se denominaría: **"de la reglamentación municipal"**.

En el capítulo de los recursos hay que delimitar la competencia en relación al Tribunal de Conciliación de los Contencioso Administrativo y ver la posibilidad de la creación de los juzgados calificadores, como existen el León e Irapuato.

Finalmente, ver que tan conveniente es adicionar títulos relativos a las **"relaciones del trabajo en los municipios y de la responsabilidad de los servidores públicos, en forma genérica, toda vez que existen leyes específicas al respecto"**.

Habría que valorar los alcances de la Ley Orgánica Municipal vigente.

5.7.- PROYECTO DE CONTENIDO

LEY ORGANICA MUNICIPAL DE GUANAJUATO

-TITULO PRIMERO

CAPITULO UNICO

Disposiciones Generales

-TITULO SEGUNDO

Del Gobierno Municipal

CAPITULO PRIMERO

De la Elección de Ayuntamiento

CAPITULO SEGUNDO

De la Instalación de los Ayuntamientos

CAPITULO TERCERO

De las Atribuciones del Ayuntamiento

CAPITULO CUARTO

De las Sesiones del Ayuntamiento

CAPITULO QUINTO

Del Presidente Municipal

CAPITULO SEXTO

De los Síndicos Municipales

CAPITULO SEPTIMO

De los Regidores

CAPITULO OCTAVO

De las Comisiones de los Regidores

CAPITULO NOVENO

De la Suspensión y Desaparición de los Ayuntamientos y
Suspensión y Revocación del Mandato de sus Miembros

CAPITULO DECIMO

De los Consejos Municipales

-TITULO TERCERO

De las Formas de Organización Administrativa Municipal

CAPITULO PRIMERO

Organización Centralizada Municipal
del Presidente Municipal
de la Secretaría Municipal
de la Tesorería
del Desarrollo Urbano
de Servicios Públicos
de Seguridad Pública
de la Oficialía Mayor
de Educación, Cultura y Recreación, etc.

CAPITULO SEGUNDO

**Organización Paraestatal Municipal de los
Organismos Descentralizados**

D.I.F.

Agua Potable y Alcantarillado etc.

**de las Empresas Paramunicipales de los
Fideicomisos Municipales**

-TITULO CUARTO

CAPITULO UNICO

de la Delegaciones Municipales

-TITULO QUINTO

de la Población Municipal

CAPITULO PRIMERO

de los Habitantes del Municipio

CAPITULO SEGUNDO

de los Vecinos del Municipio

CAPITULO TERCERO

de la Participación Ciudadana

-TITULO SEXTO

del Territorio Municipal

CAPITULO PRIMERO

de los Municipios del Estado

CAPITULO SEGUNDO

del Desarrollo Urbano

-TITULO SEPTIMO

de los Servicios Públicos

CAPITULO PRIMERO

de los Servicios Públicos Municipales

CAPITULO SEGUNDO

de la Forma de Prestar el Servicio Público

Directa

Concesión

Coordinación y Asociación Municipal

Colaboración entre el Municipio, Estado y Federación

-TITULO OCTAVO

del Patrimonio Municipal

CAPITULO PRIMERO

de la Hacienda Pública Municipal

CAPITULO SEGUNDO

del Presupuesto Municipal

CAPITULO TERCERO

de los Bienes del Dominio Público y

Privado del Municipio

-TITULO NOVENO

CAPITULO UNICO

de la Planificación Municipal

-TITULO DECIMO

CAPITULO UNICO

de la Reglamentación Municipal

-TITULO DECIMO PRIMERO

CAPITULO PRIMERO

del Despacho de los Asuntos

CAPITULO SEGUNDO

de los Recursos

CAPITULO TERCERO

de la Sanciones

-TITULO DECIMO SEGUNDO

CAPITULO UNICO

de las Relaciones de Trabajo en los Municipios

-TITULO DECIMO TERCERO

CAPITULO UNICO

de las Responsabilidad de los Servidores Públicos

T R A N S I T O R I O S

BIBLIOGRAFIA.

- 1.- ACOSTA Romero Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial Porrúa S.A., México, D.F., 1981.**

- 2.- CONSTITUCION Política de los Estados Unidos Mexicanos, Publicación de la Dirección General de Gobierno de la Secretaría de Gobernación, México, D.F., 1992.**

- 3.- CONSTITUCION Política para el Estado de Guanajuato, Editada en los Talleres Gráficos del Estado de Guanajuato, Guanajuato, Gto., 1990.**

- 4.- ENCICLOPEDIA Salvat Diccionario, Editorial Salvat, S.A., Barcelona, España, 1972.**

5.- LEY Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, Edición de la LII Legislatura del H. Congreso del Estado de Guanajuato, Guanajuato, Gto., 1988.

6.- RENDON Huerta Barrera Teresita, Derecho Municipal, S.A., México, D.F. 1985.