

879309
32
2eje.



UNIVERSIDAD LASALLISTA BENAVENTE

ESCUELA DE DERECHO

CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA

DE MEXICO

CLAVE: 879309

"ANTEPROYECTO DE REFORMAS A LA LEY ORGANICA MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO EN MATERIA POLITICA"

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

BENJAMIN DE JESUS MANRIQUEZ GARCIA



Celaya, Gto.
**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

1994



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.

**UNIVERSIDAD LASALLISTA
BENAVENTE**

Escuela de Derecho

Con Estudios Incorporados a la

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

Clave: 879309

**"ANTEPROYECTO DE REFORMAS A LA LEY ORGANICA MUNICIPAL PARA EL
ESTADO DE GUANAJUATO EN MATERIA POLITICA"**

TESIS

Que Para obtener el Titulo de:

LIC. EN DERECHO

Presenta:

BENJAMIN DE JESUS MANRIQUEZ GARCIA

Celaya, Gto.

1993

DEDICATORIAS

A DIOS:

Por su divina bendición de haberme prestado la existencia para consolidar en mi ser, la formación de un hombre de provecho.

A MIS PADRES:

Agradeciéndoles toda una vida de lucha y esfuerzo constante por hacer de mi un profesionista, y juntos lograr la meta tan anhelada; con el agradecimiento eterno, respeto y amor les dedico esta Tesis.

A MIS HERMANOS

Que en todo momento de mi brindaron su apoyo.

AL ASESOR

LIC. ARTURO HERNANDEZ ZAMORA

Por su valiosa colaboración en la realización de mi Tesis.

INDICE GENERAL

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL MUNICIPIO

1.1. - Grecia.....	1
1.2. - Roma.....	9
1.3. - España.....	15
1.4. - México.....	22

CAPITULO II

CONCEPTOS BASICOS RELACIONADOS CON EL MUNICIPIO.

2.1. - Concepto del Municipio.....	29
2.2. - Elementos del Municipio.....	29
2.3- Concepto de Ayuntamiento.....	30
2.4. - Concepto de Cabildo.....	31
2.5. - Categoría Política.....	32
2.6. - Los Servicios Públicos Municipales.....	33

CAPITULO III

ESTRUCTURA JURIDICA DEL MUNICIPIO

3.1. - Ayuntamiento.....	37
3.2. - Definición del Ayuntamiento.....	38
3.3. - El Funcionamiento del Ayuntamiento.....	40
3.4. - Atribuciones del Ayuntamiento.....	41
3.5. - Presidente Municipal.....	45
3.6. - Síndico.....	46
3.7. - Regidores.....	47

3.8. - <i>Secretario</i>	48
3.9. - <i>Tesorero</i>	49
3.10. - <i>Delegado Municipal</i>	50

CAPITULO IV

LA NORMATIVIDAD EN EL ESTADO DE GUANAJUATO.

4.1. - <i>Los Avances en la Reforma Municipal</i>	53
4.2. - <i>La Nueva Concepción del Orden Normativo Municipal</i>	56
4.3. - <i>Importancia del Orden Normativo como Elemento Constitutivo el Municipio</i>	58
4.4. - <i>Marco Jurídico de la Normatividad Municipal</i>	64

CAPITULO V

ASPECTOS POLITICOS DE LA LEY ORGANICA MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO.

5.1. - <i>Delimitación del Tema</i>	70
5.2. - <i>Planteamiento del Problema</i>	70
5.3. - <i>Análisis y Comentarios</i>	72
CONCLUSIONES	84
BIBLIOGRAFIA GENERAL	89

INTRODUCCION

Uno de los temas más cuestionados dentro de la Política Municipal lo constituye precisamente el referido a la Suspensión y Desaparición de Ayuntamientos y Suspensión y Revocación del Mandato a los miembros de este Organó Colegiado.

Y es precisamente especial motivo de discusión la facultad ilimitada que se arroga para sí el Congreso Legislativo Local, consignando las directrices para ello dentro del capítulo único título octavo de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato.

El tema en cuestión ha sido duramente criticado tanto por personas vinculadas con la política como por personas ajenas a ella.

Se ha señalado por una parte, que el hecho de que el Poder Legislativo se arroge facultades que son formal y materialmente jurisdiccionales, representa un grave atentado contra la seguridad jurídica de los Municipios; por la otra se ha considerado inconcebible que en un Estado de Derecho como es nuestro país se conserven instituciones antidemocráticas que agredan los más elementales derechos fundamentales del hombre en el aspecto político; pues de acuerdo a la autonomía municipal corresponde a su población el legítimo derecho de elegir a sus gobernantes y también en su caso cambiarlos, revocándoles el mandato.

Estos, entre otros fueron los móviles que indujeron a su estudio, procediendo a realizar la investigación correspondiente a la cual hemos denominado, de acuerdo a su fin:

"ANTEPROYECTO DE REFORMAS A LA LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE GUANAJUATO EN MATERIA POLITICA"

Para efecto de lo anterior procedimos por razones de orden y de método partir deductivamente de lo general a lo particular. Iniciando nuestro trabajo a partir de lo que es el marco histórico general del Municipio, con el objeto de encontrar una posible explicación a la problemática estudiada en los aspectos políticos del Municipio.

Posteriormente, previo el análisis de los aspectos conceptuales básicos del Municipio procedimos al análisis de los que es la Estructura, Organización y Funcionamiento del Municipio en sus aspectos políticos, jurídicos y administrativos.

En capítulo especial, hicimos hincapié en la facultad legislativa de los Ayuntamientos así como en la importancia de la Reforma Municipal en función a la normatividad propia de éstos entes públicos consignada en la Constitución General de la República y en sus Leyes Secundarias.

El estudio anterior nos permitió concluir en que la institución que es objeto de estudio en el presente trabajo constituye el instrumento de control político que oculta el Estado Mexicano, disfrazándolo de legalidad, para eliminar Ayuntamientos o miembros de éstos que representen un motivo de inestabilidad política para las instituciones nacionales; substituyendo al

anterior instrumento que fue el Delegado Político o Prefecto durante el Régimen Porfirista.

Finalmente pudimos verificar, que el régimen relativo a la suspensión y desaparición de Ayuntamientos y miembros de éste, contenía en su seno graves errores de forma, de fondo y de procedimiento que hacían prácticamente imposible su aplicación. Encontrándonos que no se había registrado ningún caso en la historia del Estado de Guanajuato.

También pudimos comprobar que muchas de las conductas de los Servidores Públicos sancionables en este apartado de la Ley, fueron transportadas a otras leyes de carácter electoral y penal, para ser sancionados conforme a Derecho, en una muestra de lo que debe de ser la verdadera técnica legislativa; concluyendo en la necesidad de derogar el título octavo capítulo único de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato que comprende los artículos del 97 al 112, por las razones ya expuestas además de considerar que no se trata propiamente de un tema que deba ser contenido por una ley orgánica, debiendo en todo caso dar pauta a otros contenidos prioritarios para la Administración Pública Municipal.

EL SUSTENTANTE.

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL MUNICIPIO.

1.1. 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, localizada en la parte más meridional de la Península Balcánica, que junto a la zona continental sumamente fragosa y recortada por multitud de canales, penínsulas y golfos, presenta profusión de las islas de todas las formas y tamaños situadas en el Mar Egeo y en el Jónico.

Este factor natural determinó la existencia de pequeñas y numerosas ciudades, que siempre formaban sociedades totalmente separadas, ya que entre ellas no solamente había una distancia territorial, si no algo más profundo; ni las ceremonias ni las oraciones eran iguales. El culto de una ciudad estaba prohibido al hombre de otra ciudad vecina.

Cada ciudad por exigencias de carácter religioso debía ser absolutamente independiente, pues era necesario que cada cual poseyese su Código propio, cada una tenía su religión y de ésta emanaba la Ley. Cada cual debía tener su justicia soberana, sus fiestas religiosas, su calendario (los meses y los años no podían ser los mismos en dos ciudades, pues la serie de actos religiosos era diferente); su moneda particular (en el origen, solía marcarse con su emblema religioso); su peso y medida, no se admitía que pudiera existir nada en común entre dos ciudades. La línea de

demarcación era tan profunda, que apenas se concebía que pudiera aceptarse el matrimonio entre habitantes de dos ciudades distintas.

Entre dos ciudades podía existir una alianza o asociación momentánea con el propósito de obtener algún beneficio o de rechazar algún peligro, pero jamás había completa unión, pues la religión hacía de cada ciudad un grupo que no podía fusionarse con ningún otro. El aislamiento era la ley de la ciudad. Tan es así que sólo se dió la anfictonía con repugnancia.

La asociación humana sólo se comprendía y parecía regular en cuanto se sustentaba en la religión.

Cada ciudad estaba muy apegada a su derecho, por su gobierno, por toda su independencia religiosa y política. Era más fácil a una ciudad sojuzgar a otra que incorporársela, era un pensamiento que a nadie podía ocurrírsele. De ahí resultaba que todo vencedor se encontraba en la alternativa de destruir la ciudad vencida y ocupar su territorio o dejarle toda su independencia.

Esta independencia absoluta de la ciudad antigua sólo cesó cuando las creencias sobre las que estaba fundada, desaparecieron completamente, cambiaron las ideas y varias revoluciones dejaron su huella sobre tales sociedades antiguas hasta que se llegó a la concepción y establecimiento de un Estado más grande regido por reglas. Para eso fue necesario que los hombres descubrieran otros principios y otro lazo social diferente al de las viejas ideas.

Las antiguas ciudades griegas fueron completamente autónomas y su expansión en principio fue espontánea y desorganizada a consecuencia de la guerra, del régimen territorial o del exceso de población. la expansión de las ciudades provocó el

fenómeno de la colonización y así fué como en Grecia se dieron las colonias agrarias y las comerciales o factorías. A partir del siglo VII se inicia la colonización organizada, pues entonces cuando las ciudades empezaron a percatarse de que las emigraciones eran peligrosas y había que regularlas y mantener el contacto con las colonias.

La creación de la colonia se decidía y se efectuaban, según un protocolo tradicional, era preciso consultar a uno de los grandes dioses. Una vez fundada la colonia, ésta quedaba obligada a entregar ciertos regalos al santuario del dios que había guiado la operación.

Al multiplicarse las colonias hubo necesidad de crear una autoridad superior para coordinar sus relaciones y establecer sus fronteras y zonas de influencia. Las "Apoiris"- o colonias- no estaban subordinadas a la metrópoli de origen, aun cuando mantenían estrechas relaciones con ella; por lo cual su régimen interior y sus instituciones fueron de muy diversas naturalezas.

Entre las consecuencias más importantes de la implantación de las colonias en Grecia, nos encontramos grandes innovaciones jurídico-políticas, la organización del comercio y la creación de un mercado mediterráneo general, dándose así también un gran impulso al desarrollo industrial que propició la división geográfica del trabajo.

La aparición de la moneda debió de contribuir, en el siglo VII A. J., a la manera humana que helenizó las costas del mediterráneo y del Mar Negro. Las grandes emigraciones de los siglos VIII, VII y VI son conocidas con el nombre de segunda colonización griega, para distinguirla de la primera, constituida por las emigraciones aqueas y doria.

Así pues, las urbes antiguas y las nuevas mantenían relaciones muy estrechas y se establecían verdaderas familias de ciudades: la ciudad madre (o metrópoli) y las diferentes colonias que ésta había fundado, denominadas ciudades-hermanas.

El Estado no era para los griegos como en el hombre moderno, una abstracción que sólo se comprende con ayuda del mapa, sino una realidad concreta y viva, y así era el Estado griego: constaba generalmente de una ciudad y de sus campos circundantes. La ciudad no era un territorio, si no un pueblo, un conjunto de ciudadanos.

Grecia abarcaba gran número de Estados minúsculos, independientes y en ellos cada individuo podía progresar sin obstáculo y hacerse oír. La administración democrática sólo era posible en pequeñas comunidades pues únicamente en estas podía reunirse todo el pueblo cuando era preciso tomar decisiones importantes.

Los griegos formaron el primer pueblo políticamente activo que aparece en la Historia. Apesar de su falta de unidad los griegos tenían conciencia de integrar un sólo pueblo desde el punto de vista cultural.

Entre las transformaciones sociales que se dieron en el siglo IV podemos citar: el aumento del impuesto sobre los bienes de los ricos, la mayor distribución de una especie de capitalismo en que el dinero fue la medida de todos los valores. Oficial y jurídicamente la propiedad privada estaba amparada, pero podían establecerse juicios o confiscaciones de bienes o imponerse multas contra los que tuvieran propiedades en damasia.

Los principios de su democracia se resumen en los siguientes puntos:

a).- "La soberanía pertenece no a una parte de los ciudadanos, sino al conjunto de estos".

b).- "Demos, el pueblo, es el soberano".

c).- "Un hombre sólo tiene autoridad en virtud de delegación temporal del Demos".

d).- "El "Demos" debe respetar la ley, sin la cual se destruye la democracia".

e).- "la libertad es la garantía de no ser reducido a esclavitud, la capacidad de actuar según la propia voluntad sin control exterior y de intervenir en los debates públicos".

f).- "El Estado tiene obligación de: asegurar la defensa de la ciudad, garantizar la igualdad, corrigiendo las desigualdades de fortuna, construir obras públicas, cubrir dietas por asistir a asambleas o actos públicos, distribuir las tierras, ayudar a los huérfanos de guerra, pagar pensiones a los mutilados, dar alojamiento a las personas desplazadas por las invasiones". (1)

En realidad esta era una democracia cerrada en que se daba una sumisión recíproca de las autoridades a la soberanía del pueblo, y del pueblo a las autoridades establecidas, y sólo una minoría de habitantes ejercía el poder. Aquí no había igualdad entre los hombres, ni aún entre los hombres libres y tampoco pretendían suprimir la esclavitud.

En síntesis, la democracia que de ningún modo significó relajación de la autoridad del Estado, permitió a la ciudad ampliar su soberanía.

En Grecia sólo podemos referirnos a la idea del Municipio más que a éste como una institución. Aquí cabe hablar propiamente

de régimen de la ciudad más que de régimen municipal en su acepción moderna, tomando en cuenta que para el pueblo griego la ciudad fue la "asociación religiosa y política de las familias y de las tribus", prescindieron aquí de índole socio-política y no jurídico si no más bien a lo religioso, pues la urbe se conceptuaba como "el lugar de reunión, el domicilio, y sobre todo, el santuario de esta asociación". (2)

Por esto insistimos en que no había una noción completa del Municipio en que se diferenciaban sus elementos.

El Estado estuvo intimamente ligado a la religión; de ella procedió y con ella se confundió. Por eso en la ciudad primitiva, todas las instituciones políticas fueron instituciones religiosas. Se desconoció la libertad individual, que el hombre no pudo sustraer su propia conciencia a la omnipotencia de la ciudad. Cada ciudad no sólo gozaba de su independencia política, sino también de su culto y de su código. La Religión, el Derecho, el Gobierno, todo era municipal. La ciudad era la única fuerza viva; nada sobre ella, nada bajo ella, ni unidad nacional, ni libertad individual".

Siendo Esparta y Atenas las dos ciudades que mayor influencia tuvieron en la vida política, del pueblo griego, estudiaremos enseguida la idea del Municipio en ambas.

Esparta, que fue la ciudad más poderosa de la Hélade, está situada en el alto valle del Eurotas. no era una ciudad homogénea. si no un conjunto de varios villorios, su organización política tan singular y el terrible código espartano que se atribuye al sabio Licurgo, nos mueven a conocer su idea del Municipio o del Estado propiamente dicho.

Fuentes históricas revelan que la capital de Leconia en el Peloponeso, contaba con 40 000 espartanos libres, habitantes de la ciudad, 150 000 lacedemonios, 200 000 ilotas y otros esclavos, de ahí su gran poderío. su gobierno era oligárquico por excelencia, era una república aristocrática y se integraba de la siguiente manera: En primer lugar la Asamblea de iguales (que eran los nacidos de padres espartanos y estaban inscritos en una "Syssitióñ" y sometidos a la educación y disciplina) o aristócratas que habían cumplido 30 años de edad, siendo ellos los que eligían a los 30 miembros del Concejo que entonces fue el más alto tribunal de apelación. El supremo organismo de este estado aristocrático era el Aforado; constituido por cinco éforos o sacerdotes que tal vez ejercían un poder o culto, o magistrados designados por los reyes (había dos reyes) para sustituirlos cuando estaban en guerra. Los éforos tenían poderes considerables, podían convocar a la Asamblea y tenían derecho a proponer leyes, en caso de guerra dictaban la orden de movilización, daban órdenes a los generales y vigilaban a los reyes. eran jueces en materia civil, eran jueces penales en cuestiones importantes, eran jueces supremos de los periecos (habitantes de la periferia que escapaban de los tratos que imponían la disciplina espartana, no detentaban ningún derecho público) y de los iliotas (descendientes de los habitantes vencidos por los dorios, eran siervos del Estado, los espartanos no tenían derecho de propiedad sobre ellos, se ocupaban del cultivo de su "Kleroi") Dirigían la policía secreta o "crypteia", y vigilaban las costumbres y la educación de los jóvenes. Controlaban las finanzas públicas y eran los únicos intérpretes de las costumbres y tradiciones. El único límite de su poder era el carácter anual de su cargo.

Todos estos elementos nos llevan a concluir que en Esparta no existió propiamente la noción del Municipio- aún cuando haya quien asegure que se trataba de un municipio militar-, ya que

por su organización se consideraba como el primer "Estado", su estructura era oligárquica y no democrática y siendo el Municipio una institución propia de regimenes democráticos, obvio es que no se conociera, y menos aún se instituyera como forma o base del gobierno.

Atenas fue y es el corazón y la cabeza de Grecia. Sin Atenas, Grecia no hubiera sido nunca la que fue y lo que aún es hoy para nosotros.

La misma diferencia se encuentra en sus estructuras políticas. En Atenas la monarquía fue muy pronto abolida, adoptándose la forma de República democrática. La autoridad paso a manos de nueve Arcontes entre los cuales se distribuyeron las antiguas prerrogativas reales, o sea, las funciones de sumo sacerdote, de comandante en jefe del ejército en tiempo de guerra y de juez supremo. Estaban asistidos por un concejo llamado Aerópago, cuyos miembros eran elegidos con carácter vitalicio. Los Arcontes entraban a formar parte del Aereópago, la jurisdicción más elevada de Atenas apenas finalizaban su mandato de un año. Las reformas que introdujo Solón, considerado como el "padre de la democracia", aunadas a las de Clístenes, acérrimo demócrata, permitieron que se alcanzara al fin una democracia cada vez más radical.

La noción del Municipio en Atenas aún cuando no fue propiamente jurídica debe considerarse en su dimensión política y administrativa; ya que la formación democrática de los concernientes a la organización y competencia de los órganos y sus titulares; esa primigenia manifestación del Municipio, sería acogida, transformada y perfeccionada más tarde por los romanos. (3)

1.2. 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 vigentes en el mundo occidental, Tan sólido y determinantes son sus fundamentos, que hoy día prevalecen íntegras esas constituciones como fueron concebidas, o con circunstanciales y leves modificaciones. Por ello el Derecho Romano se le califica, encomiásticamente, como la "la propia razón escrita". (4)

Aquí por primera vez nos encontramos con la figura del Municipio como institución jurídica.

La época del primer asentamiento humano en Roma se remonta quizá antes del año 1000 A.C.. Para los romanos, Roma era la "ciudad" por antonomasia, estaba por encima de las demás; la llamaban sencillamente *Urbs* (la ciudad).

La tradición atribuye a Servio Tulio la organización y consolidación de las instituciones políticas; en razón de que fue él quien introdujo la división del pueblo en cinco clases y cada una en centurias cada centuria tenía un representante en la asambleas. Había 193 centurias en total, pero 98 las integraban los ciudadanos más ricos. El sistema gubernamental establecido por Servio Tulio funcionaba como "un régimen aristocrático disfrazado de democracia".

El célebre Senado era un Concejo de Ancianos, se reunía en la Curia, uno de los edificios oficiales del foro. Este venerable Concejo se componía de 300 ciudadanos escogidos entre los más prudentes y experimentados. Dice Mommsen: "Su solidez y su competencia política, su unidad y patriotismo, su fuerza y su

indomable valor hicieron del senado romano el cuerpo político más importante que haya existido jamás".

La revolución del año 509 sería una reacción nacional de los latinos contra la dominación de los etruscos. Roma se convirtió en República. Los poderes supremos eran detentados por dos Cónsules, de elección anual por representantes del pueblo. La autoridad de los Cónsules.

La institución del Tribunado parece ser el antecedente más claro del gobierno municipal; ya que fue el medio a través del cual se introdujo por caminos legales, un elemento revolucionario en la organización política. El establecimiento del Tribunado y la retirada al Monte Sagrado ocurrieron aproximadamente en el año 494.

Los Tribunos eran hombres en quienes se depositaba la confianza comunal; el pueblo elegía uno para cada cuatro tribus o barrios de la ciudad; se trataba pues, de una especie de consejo comunal en pequeña escala. Poco a poco los Tribunos se reunieron para deliberar juntos los problemas comunes de la ciudad. En un principio, no tenían capacidad jurídica para proteger eficazmente los intereses de los plebeyos, pero como suele ocurrir siempre, los poderes que los tribunos se arrogaron con el apoyo popular fueron reconocidos de jure por la sociedad entera.

Después del interesante antecedente de los Tribunados queda un vacío en la historia municipal durante las guerras púnicas que se originaron por la rivalidad comercial con Cartago, y sólo tenemos relevante para nuestro estudio, la formación de las provincias de ultramar. Estas guerras sin embargo, darían a Roma gran hegemonía y el robustecimiento del Senado que, en ausencia de los Magistrados, asumió muchas funciones administrativas.

Nos dice el ilustre tratadista español Adolfo Posada que: "El período culminante y decisivo en el proceso o génesis del

Municipio, como comunidad de vida-ciudad-y como régimen político-administrativo de éstos, una vez incorporada a la más amplia organización, es el de la expansión romana". Señala Munro que: Roma fue durante siglos la mayor y más populosa y mejor gobernada municipalidad del mundo. (5)

La expansión romana genera las más diversas formas del régimen municipal propiamente dicho, la integración urbana de la ciudad famosa la urbs, que se convierte en un orbs (Munro)- debe considerarse en relación con la inmensa labor expansiva de su política.

Se estima que el primer paso hacia la formación de la unidad del núcleo impulsor, se produce como consecuencia de la amalgama de tribus establecidas en las diferentes colonias, y las cuales se juntan para atender mejor su defensa. La división de la ciudad en barrios, denominados tribus rústicas, es prueba suficiente de la naturaleza de los elementos colectivos integrados en la unidad Política que constituyen al fin la ciudad. Para los fines administrativos, la ciudad se dividía en 30 distritos o curias, cada uno de los cuales gozaba de existencia legal separada y conservaba durante largo período asambleas y fiestas distintas.

Roma bajo la República, realiza su gran expansión y crea una nueva organización del populus, constituyendo tribus clasificadas como suburbana, palatina, esquilina, y collina. Aunque no se debe fijar con exactitud la población de Roma, ésta era, sin duda, una gran ciudad. Gibbon, por ejemplo, la atribuía 1 200 000 almas en su mejor momento, con unas 50 000 casas. Cálculos autorizados fijan la población de Roma en 800 000 habitantes, más de 200 000 en el campo. Con una población así, lógico es que tuvieran que resolverse problemas como en las actuales ciudades;

por lo cual se considera a los romanos con los precursores de la administración urbana, al respecto señala el autor Munro: "En Roma se debería cuidar de la salubridad, del abastecimiento del agua, de la construcción del tránsito, de las facilidades para las diversiones públicas y del mantenimiento del orden y de la defensa de la ley". (6)

El Municipio como institución encuentra su origen en Roma ciudad, durante el periodo de expansión, al que acabamos de referirnos, pues es entonces cuando surge la necesidad de imponer control a los territorios conquistados a través de una modalidad jurídica de gobierno.

El término municipium deriva de *munia capere* que era el acto voluntario por el cual una comunidad de habitantes aceptaba las cargas de interés público. A esta aceptación seguía un feodus tratado jurado por un pueblo libre, único capaz de hacer tal tratado. El *populus romanus* garantizaba en ese tratado al municipio un derecho de ciudadano, como reconocimiento de su participación. Nació así una unión internacional y también una unión interna entre las ciudades. Pero en el el *municipium* había un *populus* que continuaba usando sus leyes particulares. Se formaba, pues, en el municipio una doble ciudadanía, ya que el habitante del municipio tenía derechos políticos romanos. Pero este problema de ciudadanía es difícil. Por una parte es cierto que el ciudadano de Roma-ciudad no podía ser ciudadano de otra ciudad italiana, pero por otro lado, parece exacto afirmar que algunos habitantes de municipios pudieron conservar su derecho local, su ciudadanía en su ciudad de origen, siendo al mismo tiempo ciudadanos romanos.

El sentido primitivo del *municipium* desapareció cuando todos los habitantes de las colonias latinas y de las ciudades federadas pudieron obtener la ciudadanía. Así pues el término

municipium pudo designar, tanto al ciudadano romano fuera de Roma, como a los miembros de las colonias.

El *municipio* entonces, constituyó el tratamiento que aplicaba Roma a las comunidades políticamente subordinadas, a las cuales seguían conservando cierto grado de autonomía. Con la *Lex Julia-90 A.C.* - y la *Plautia Papiria-89 A.C.* -, desaparece la distinción entre *municipios* y ciudades confederadas, persistiendo, a pesar de ello, las diferencias en cuanto al régimen local.

No todos los *municipios* romanos tenían igual jerarquía, si no que se establecían entre ellos clases o categorías en razón de los derechos. Giraud, citado por Posada, distingue cuatro clases de *municipios*: el que tenía el derecho de ciudadanía completo, *óptimo jure*; el que solo tenía parte de él; el que conservaba su propia legislación; y el que adoptaba la de Roma, haciéndose de la condición de los *fundifacti*. (7)

Los elementos del *municipio* fueron perfectamente diferenciados de la siguiente manera: 1. Un *territorium*, 2.- Un *populus* que se manifestaba en la Asamblea General. 3.- Un poder organizado, *Curia*-cuerpo deliberante-, con sus magistraturas y 4.- Una legislación propia o igual a la de Roma ciudad, dependiendo del tipo del *municipio*.

Entre sus principales características podemos anotar: 1.- El culto especial de sus dioses, 2.- La configuración de una personalidad propia, 3.- La organización derivada de la *Lex Julia Municipalis* y de la *Lex Rubria*, en las cuales se establecía que cada *Municipio* debía tener un Concejo, su *curia*, sus comicios y sus magistrados y 4.- El establecimiento de la institución municipal como solución al problema de equilibrio político.

A pesar de lo que señala Giraud, cierto es que en Roma se hicieron concretos tres tipos de *Municipios*: 1.- Los *óptimos jure*

que gozaban del *jus suffraggi* y el *jus Honorum* y se administraban de manera independiente. 2.- Los *caerites* que tenían todos los derechos, salvo el *jus suffraggi* y el *jus Honorum*, es decir tenían esencialmente derechos civiles, y como lo señala Jacques Ellul: "frecuentemente se administraban por sí mismos, recibiendo a veces, un *praefectus* delegado por Roma; estas eran la *civitates sine sufragio* propiamente dichas". y 3.- Los llamados *aerari*, que prácticamente no tenían ninguna ventaja, ya que eran administrados por un *praefectus* que venía de Roma cuyo nombramiento se hacía por los *Comita Tributa*, ellos tenían que pagar un impuesto especial, probablemente para rescatar su libertad que les había sido arrebatada por Roma.

La primera lección que la historia municipal del Imperio Romano nos da ésta: que la fuerza del poder romano aumentó incalculablemente gracias a la amplitud dejada a la libertad local, que su gran época se apoya en un vasto sistema de autogobierno cívico; que mientras se mantuvo la libertad municipal floreció el imperio, y que cuando el despotismo domina las municipalidades, se da la decadencia de la gran estructura imperial que se consume rápida y fatalmente.

A medida de que el tiempo pasaba, la conducta de los ciudadanos fue degenerando, sobrevino una gran corrupción y la civilización, y el gran espíritu jurídico que animó todos los actos del pueblo romano.

Hemos llegado sumariamente al final del proceso histórico del Municipio en la antigüedad, que para algunos autores terminan en el año 476 con la caída del último emperador romano de occidente y para otros en el 375 cuando Valente fue incapaz de contener la invasión germánica, con lo que se marca el comienzo de la Edad Media. (8)

1.3. ESPAÑA

"Con tenaz adhesión a la cultura occidental que defiende y propaga, sirve de eslabón entre la vida de occidente y la de oriente e incorpora a la civilización europea todo un nuevo mundo que describe".

De todos los pueblos que habitarón 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. Las prácticas jurídicas del pueblo ibérico lograron arraigar en determinadas comarcas, como el Alto Aragón y Castilla la Vieja.

Pues bien, ni durante los tiempos prehistóricos, ni en el período preromano en que se dieron las colonizaciones fenicia y griega y la invasión cartaginesa (983-989), identificamos rasgos significativos acerca de la existencia del Municipio.

El Municipio en la Edad media conservó entre los visigodos la organización y funcionamiento que tenía en los últimos tiempos del Imperio romano: pero al lado de ellos aparece genuinamente germánica la institución del Conventus Publicus Vicinorum, o asamblea de todos los hombres libres de cada población o distrito rural, para atender administrativamente, no judicialmente, las cuestiones de deslinde y amojonamiento y en las de huida de siervos, si como para presenciar la ejecución de penas, ignorándose la época y forma de reunión.

Múltiples son las hipótesis que pretenden explicar el origen del Municipio en España; sin embargo son cuatro las mayor relevancia:

A).- La de Herculano, Raynouard, Savigni y Eichhorn, quienes creen que el municipio europeo de la Edad Media es derivación del romano-visigótico. concretándonos a España, sostiene

Herculano esta procedencia fundándose en que: los alcaldes no son sino que II viri conservados entre los mozárabes; la división de los hombres en caballeros y peones es trasunto de la de curiales y plebeyos y, hasta el hombre de Concilium prueba de tal procedencia, ya que se enlaza con el conventus vicinorum.

B).- La de Hinojosa, que refuta la anterior, sostiene que el concepto de Municipio tal como fue concebido en el Derecho Romano, termina en el período de la dominación visigoda y se sustituye por las estructuras que impusieron los conquistadores. a mediados del siglo XI se designan a los jueces o justicias, que ya existían: que los caballeros nada tienen que ver con los curiales, pues ni tenían a su cargo la administración municipal, ni eran responsables del pago de los impuestos de los cuales; por el contrario, estaban exentos, y que el concilium era una institución distinta al conventus vicinorum. Los restos de la organización Municipal romana no sobrevivieron a la ruina del reino visigótico.

C).- La representada por 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 con un concepto diferente del Municipio en España.

D).- Sánchez Albornoz: concluye que el modelo del Municipio romano desaparece durante la dominación germánica y sin embargo no fue sustituida por las instituciones visigóticas si no que paulatinamente, fue extinguiéndose por un proceso natural de descomposición, inicialmente en unas regiones y posteriormente en otras, y naciendo así con peculiaridades y organización propia el municipio español, dadas las necesidades político-económicas de los reinos del norte de España.

Consideramos más aceptable la explicación del nacimiento del municipio en España, al principio de la reconquista del territorio español en poder de los árabes, ya que es hasta entonces cuando el Municipio surge con vida propia y alcanza a integrarse como órgano político.

Las poblaciones de la reconquista tuvieron 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, concediendo franquicias y privilegios a los moradores. Así, concurrieron a estos centros hombres libres, libertos, mercaderes y aún criminales que se acogían al asilo que se les ofrecía. La comunidad de 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 regía.

En su organización fue básica la institución del concilium o asamblea judicial, formada por los hombres libres de un territorio, que podía tener por centro una aglomeración urbana, y fue llevada a España por los visigodos. En esta institución de concilium se debió refundir la de la asamblea o convento de vecinos, de la cual ya no se encuentran vestigios después de la invasión árabe. Aplicación de este concilium al territorio de la villa o ciudad, fue el consejo o municipio, de la Edad Media, en la que el comes o judex, designado por el rey, su cede al judex elegido por la asamblea de vecinos, y a los jueces nombrados por el comes o su vicario, los alcaldes elegidos por el pueblo para ejercer durante un año, funciones judiciales. Desde el principio, figuran como atribuciones del consejo la policía de los mercados y del comercio e industria, la tasa de los precios y la reglamentación de los gremios de artesanos, nombrando anualmente el

Concejo o tres o cuatro delegados suyos (jurados o fieles) para que velasen por el cumplimiento de las Ordenanzas Municipales sobre abastos, pesas y medidas.

El gobierno de la ciudad radicaba en la Asamblea General de Vecinos (Concejo Abierto), que se congregaba el domingo, a son de campana, para tratar y resolver los asuntos de interés general. Ella elegía los que iban a desempeñar los cargos municipales en unos municipios, como en los gallegos, se llamaban justicias; en otros; y era lo más general, alcaldes; en otro habian uno o más jueces y varios alcaldes con jurisdicción distinta. Al lado de ellos aparece el merino, de nombramiento real, y como empleado subalterno, el sayón. Estos funcionarios elegidos por la Asamblea ejercían como mandatario del Concejo, las atribuciones políticas, administrativas, judiciales y militares, pues los concejos, como los grandes señores, tenían sus milicias, se confederaban y hacían la guerra entre sí, adquirían el señorío sobre otras poblaciones y les daban fueros por su propia autoridad y podían tener como propios, toda clase de bienes.

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, logrando la emancipación civil y política con relación a los señores. El carácter democrático que tuvieron, se cambia después en aristocrático, naciendo el Concejo Municipal o Ayuntamiento, integrado por los que desempeñaban cargos municipales (Concejo Cerrado) que suplantaba, primero de hecho y luego de derecho, a la Asamblea General de Vecinos.

En las ciudades los cargos municipales llegaron a ser patrimonio de los caballeros o de algunas familias privilegiadas con exclusión de los menestrales, plebeyos o habitantes del campo

del término municipal (alfor) que antes venían equiparados en derechos a otros.

La tendencia a la civilización y al aumento al poder real originada con el renacimiento del Derecho romano y la influencia de los legistas, acaba casi con la autonomía municipal. Considerando que los pueblos estaban mal administrados, los reyes ponían a funcionarios extraños, distintos a los jueces de fuero. De esta forma nacieron los corregidores, hasta que en 1835 pasaron sus atribuciones a los jueces de primera instancia, y las gubernativas y económicas a los alcaldes, pues si bien hubo posteriormente alcaldes-corregidores, ni tuvieron atribuciones judiciales, ni alcanzaron la importancia de los corregidores antiguos.

En cuanto a la Villa o Concejo, la forma de organización se establecía en documentos llamados Cartas Población o Fueros. La administración estaba a cargo de una Asamblea de Vecinos con facultades: de policía de pesas y medidas, tasas de artículos de primera necesidad y de jornales y algunas otras de carácter administrativo y judicial.

Puede observarse en esta etapa formativa del Municipio que sus clases, denominación e integración variaban de acuerdo a la región, por ejemplo en Aragón los Municipios recibieron el nombre de Universidades o Concejos, que fueron designados por insaculación.

Como organismo superior a éste, existía el Concejo de la ciudad, ante el que se apelaba en causas graves, era compuesto de 35 ciudadanos, y en un plano todavía más superior estaba el Concejo General que se forma abriendo las puertas del consistorio para que entraran cuantos quisieran, debiendo reunirse cien por lo menos, de donde viene el nombre de "Concejo de Ciento".

En Cataluña los municipios recibieron también el nombre de Universidades.

A principios del siglo XIII, aumenta la importancia del Municipio como unidad política de gobierno y administración figuran al frente los Jueces Concejiles o Forenses el poder popular directo estaba representado por las juntas o Asambleas Generales de Vecinos, de entre los funcionarios del Concejo podemos señalar al Alguacil, Mayor, Alférez, Fieles, Alamines, Alarifes, en algunas obras aparece el nombre de Alarifes. se acentúa la independencia municipal. Durante este período se observa un sistema tributario muy estructurado que clasificaba los ingresos en: 1) Contribuciones, 2) Indemnizaciones por servicios no prestados, y 3) Multas y compensaciones. Los reyes concedían "Fueros Municipales" a las Ciudades y Villas en recompensa de los servicios hechos en la guerra contra los moros.

La etapa de decadencia se observa a fines del siglo XIII y durante el siglo XIV en que se reimplantan los tributos de diezmos, la intervención se acentúa en la designación de funcionarios; se convertían en vitalicios los cargos que eran electivos y temporales, la independencia en los acuerdos se veía disminuía, pues el Concejo tenía que aceptar la intervención de los regidores perpetuos. Los límites territoriales del municipio eran continuamente mermados a consecuencia de las peticiones de autonomía de los pueblos dependientes. Los oficios concejiles que antes habían sido honoríficos, de elección popular, eran objeto de venta y así vemos como el régimen centralista acabó por determinar la absoluta dependencia de los Municipios al poder del monarca.

Diversas medidas antilocalistas adoptadas por los reyes, entre ellos: Don Alfonso X El Sabio, Don Felipe V, darían por resultado la decadencia de los Municipios. Así también los Reyes Católicos, defensores de un centralismo antifeudal, procuraron a

toda costa el robustecimiento del poder real y la disminución de las pocas libertades que quedaban a los Municipios.

Estas eran las condiciones reales en que se encontraba el Municipio en España, cuando se produjo el descubrimiento de América.

El mismo año en que Granada caía en manos de los Reyes Católicos, hicieron éstos regalo al orbe, es decir el descubrimiento del nuevo mundo. El protagonista de esta aventura fue Cristóbal Colón, patrocinado por los Reyes Católicos y en especial Isabel. Al terminar la guerra contra los moros, España sentía que le faltaba algo como una ambición de conquistar y colonizar un nuevo mundo.

Los reyes Católicos no mermaron al principio los derechos otorgados a Colón en las capitulaciones, pero ante el desgobierno de las colonias, decidieron aconsejados por Juan Rodríguez de Fonseca, verdadero fundador del Consejo de Indias, establecer como primeros organismos gubernamentales, Municipios y Audiencias. La primera de éstas fue la de Santo Domingo en 1510, cuya jurisdicción comprendía las Antillas y las costas de tierra firme y el primer Municipio fue el fundado por Cortés en la Villa Rica de la Vera Cruz en 1519.

De esta suerte, el absolutismo de los Reyes que habían anulado toda libertad municipal, se atribuye por el absolutismo de las masas, que tampoco necesitaban instrumentos de vida autónoma y el Municipio era uno de ellos, si no aparatos y redes de centralización que fueron colocados en los países latinos. (9)

1.4. MEXICO.

1.4.1. MEXICO PRECORTESIANO.

El Municipio fue conocido entre los aztecas con el nombre de "calpulli" ya que éste, cumplía con las tareas que vendrían siendo equivalentes a las de los Municipios europeos.

Salvador Toscano, dice que capulli significa barrio y linaje congregación de callis, casas.

El calpulli es pues "un sitio de asentamiento y una corporación unida por la sangre, y cuyo origen está en las tierras que poseen: que fueron repartimientos de cuando vinieron a la tierra y tomó cada linaje o cuadrilla sus pedazos o suertes y términos señalados para ellos y sus descendientes.

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, muriendo dejaban al señorío a sus hijos o parientes, si bien se hacía menester y la confirmación de los reyes de México, Texcoco Tlacopan, según su caso".

Se señalan como rasgos característicos de los calpullis, los siguientes:

a) Conjunto de linajes o grupos de familias generalmente patrilineales y de amigos y aliados; cada linaje con tierras de cultivo aparte de la de carácter comunal:

b) Entidad residencial localizada, con reglas establecidas respecto a la propiedad y el usufructo de la tierra.

c) Unidad económica que, como persona jurídica tiene derechos sobre la propiedad del suelo y la obligación de cubrir la total de los tributos.

d) *Unidad social con sus propias ceremonias, fiestas, símbolos sagrados y organización política que llevan a la cohesión de sus miembros.*

e) *Entidad administrativa con designatarios propios dedicados principalmente al registro y distribución de tierras y a la supervisión de obras comunales.*

f) *Subárea de cultura, en cuanto a vestidos, adornos, costumbres, actividades, etc.*

g) *Institución política con representantes del gobierno central y con alguna ingerencia en él.*

Pues bien. las características y funciones del calpulli nos llevan a concluir que era una asosición humana de carácter natural y político, que en algunos rasgos se identifica con el Municipio; sin embargo, consideramos que en el mundo prehispánico sólo se llegó a una idea de lo que ahora es el régimen municipal, pero que jamás podría ser equiparada esa vaga noción, a lo que en estricto sentido jurídico conocemos hoy día, como institución municipal.

Como conclusiones podemos derivar de nuestros análisis que:

a) *En el México precortesiano, se tuvo una gran actividad urbana;*

b) *El "calpulli" es en algunos rasgos, similar al Municipio, pero que es incorrecto equipararlos;*

c) *La organización política de los pueblos prehispánicos, tiene más de régimen imperial centralista, que de democracia basada en el municipio; y*

d) El municipio tomado como una institución jurídica, tiene su origen en nuestro país a partir de la conquista y no antes. (10)

1.4.2. LA NUEVA ESPAÑA.

En 1519, Cortés desembarcó en las costas indígenas de Chalchihuecan, cerca de la actual Veracruz ("Verdadera Cruz", pues se cuenta que el desembarco se produjo en un jueves santo de la Cruz), e inició sus operaciones con dos actos simbólicos: la quema de las embarcaciones con que vino desde Cuba, y la solemne fundación de un Ayuntamiento. Ante los magistrados de la "ciudad" de Veracruz designó Cortés los poderes que había recibido en Cuba; y de aquellos en su calidad de representantes de la corona española en México, recibió nuevos poderes.

Sucedía que buena parte de los compañeros de Cortés eran partidarios de Diego Velázquez, gobernador de Cuba, bajo cuya autoridad se había iniciado la expedición, según las instrucciones que él había dado no cabía el establecimiento de una población permanente.

La rivalidad entre Velázquez y Cortés se hace radicar en el financiamiento de la armada; ambos exageraban su participación, pero de lo que no cabe duda es que Cortés puso lo poco o mucho que tenía en bienes y crédito, y por su parte Velázquez también había contribuido, tal vez hasta el momento de salir la armada de Santiago, en mayor cantidad. De cualquier forma la armada resultó insuficiente. Posteriormente la junta nombrada por Carlos V para conocer de las diferencias entre ambos, falló prohibiendo a Velázquez que en lo sucesivo se mezclara en los asuntos de la Nueva España.

Bernal Díaz del Castillo, hace radicar en esos hechos y en la independencia que Cortés había logrado, la fundación del primer Municipio por un acto de suprema democracia, que sería el primero en el Nuevo Continente.

Podemos sintetizar de acuerdo a los autores, en tres grupos las explicaciones a cerca de las causas que determinarón la fundación del primer Ayuntamiento en la Nueva España, de la manera siguiente:

A) Esquivel y Obregón, quien señala que el Municipio surge como consecuencia de la legislación vigente en España y que era la que regulaba los actos de Cortés.

B) Bernal Díaz del Castillo, quien hace radicar el establecimiento del primer Municipio en México, en el hecho de que Cortés había logrado su independencia del poder del entonces gobernador de Cuba- Diego Velázquez- y deseaba fundar un régimen en el cual toda su autoridad se manifestara.

C) Gelpi Ferro, quien afirma que el Municipio se estructura en México como consecuencia del proceso de colonización que traía consigo la ideología, costumbres e instituciones de la Península Ibérica.

El primer acto realizado en el territorio de la Nueva España encaminando a la organización de un cuerpo político, es la fundación sugerida por Hernán Cortés y realizada por él y sus acompañantes, de la Villa Rica de la Veracruz, a la que ya nos hemos referido.

"Acto trascendentalísimo en la Historia del Derecho en México, no sólo por su prioridad cronológica respecto a todo lo que

se hizo después para la creación de una nación nueva, si no porque revela el espíritu jurídico que presidio en los actos de Cortés y sus compañeros en el descubrimiento de esta tierra".

Dice Bernal Diaz del Castillo "Hicimos alcaldes y regidores, y fueron los primeros alcaldes Alonso Hernández Puertocarrero, y Francisco de Montejo; ... y los Regidores dejadles de escribir poque no hace al caso que nombre algunos, y señalamos Capitán para las entradas a Pedro de Alvarado, y Maestre de campo a Critóbal de Olid, Alguacil mayor a Juan de Escalante, y Tesorero a Gonzalo Mejía, y Contador a Alonso de Avila, y Alferez a Hulano Corral y Alguacil del Real a Ochoa, Vizcaíno, y a un Alonso Romero es decir, toda la organización correspondiente a una Villa Castellana.

Aquí comenzarían las vicisitudes del régimen municipal en nuestro país, el segundo Municipio es el de Tepeaca, Puebla, la Fundación de León, luego Coyoacán, y así sucesivamente fue difundiéndose esta forma de organización en todo el territorio nacional.

En la etapa de organización tenemos como legislación aplicables las "Ordenanzas de Descubrimientos, Población y Pacificación de Indias" de Felipe II en que se disponía la estructura municipal, así mismo eran señaladas las facultades de los adelantados o gobernadores y la determinación de las reglas a observar en el trazo y disposición ornamental urbana de las nuevas poblaciones.

Las reformas de 1767 dieron como resultado la decadencia del régimen municipal, a consecuencia de los vicios en la administración hacendaria, de la falta de organización administrativa respecto al funcionamiento de los cabildos, y de la

reducción total de la independencia municipal. Esas reformas se tradujeron en la creación de una Contaduría General para controlar las finanzas municipales, en el aumento de responsabilidad a los funcionarios municipales y en la disminución de sueldos y gratificaciones a los mismos.

Después de estas reformas se instituyeron doce Intendencias, cuya regulación se asentaba en la "Ordenanza de Intendentes" y bajo la cual fue aniquilada totalmente la autonomía municipal por la centralización ejercida por la Junta Superior de la Real Hacienda, el Virrey, los Intendentes y los Gobernadores. Se acentuó con esto, la intervención de las autoridades superiores del Estado en las Funciones del Cabildo, con lo que la esfera de acción de los Municipios se vio menguada por completo.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- (1) *RENDON Huerta Teresita, Derecho Municipal, Edit. Porrúa, S.A., México, D.F., 1985, p. 35*
- (2) *Idem, p. 36*
- (3) *Idem, p. 39*
- (4) *OCHOA Cámpo Moisés, La Reforma Municipal, Edit. Porrúa, S.A., 1985, p. 66*
- (5) *Idem, p. 70-71*
- (6) *RENDON Huerta Teresita, ob.cit., p. 54*
- (7) *Idem, p. 56*
- (8) *Idem, p. 58*

(9) LORET De Mola Rafael, *Problemática del Municipio sin Recurso*,
Textos Universitarios, S.A., México, D.F., 1976, p. 12-13

(10) *Idea*, p. 13

(11) *Idea*, p. 14-15

CAPITULO II

CONCEPTOS BASICOS RELACIONADOS CON EL MUNICIPIO.

2.1. CONCEPTO DE MUNICIPIO.

Municipio es la entidad político-jurídica integrada por una población asentada en un espacio geográfico determinado administrativamente, que tiene unidad de gobierno y se rige por normas jurídicas de acuerdo con sus propios fines. (1)

Se conceptúa también al Municipio como una sociedad necesaria, orgánica y total establecida en determinado territorio y que tiende, con personalidad jurídica definida, a la realización de aquellos fines públicos que trascendiendo de la esfera de la familia no llegan, sin embargo, a la en que se desenvuelven otras entidades de carácter político.

La ley Orgánica Municipal define al Municipio de la siguiente manera:

El Municipio Libre es una institución de orden público, constituida por una comunidad de personas, establecidas en un territorio determinada, autónoma para su gobierno interior y para la administración de su hacienda, y con las facultades y limitaciones establecidas en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, en la particular del Estado y en las que señalen las leyes secundarias. (2)

2.2. ELEMENTOS DEL MUNICIPIO.

El análisis de cada una de las partes de que se componen esas definiciones nos proporciona el convencimiento de la

existencia en la realidad municipal de los siguientes elementos o notas de su concepto:

a) La existencia de una institución politico-juridica.

b) La presencia de una sociedad humana.

c) Un territorio que sirve de asiento permanente a esa sociedad.

d) Un poder que se caracteriza por ser autónomo para su gobierno interior.

e) Una teleología peculiar que consiste en la combinación del esfuerzo común para obtener el bien público temporal.

2.3. CONCEPTO DE AYUNTAMIENTO.

El Ayuntamiento es el órgano colegiado, deliberante que asume la representación del Municipio y está integrado por el Presidente Municipal-en algunos países se le denomina intendente o ejecutor-, el o los Síndicos, que cumplen con tareas netamente jurídicas como la de representación en los juicios ante los Tribunales locales o federales y los Regidores de los cuales se asignan comisiones específicas por ramo; por ejemplo de Hacienda, de Mercados, de Parques y Jardines, etc. (3)

Es entonces la reunión de los ediles lo que constituye el Ayuntamiento y tanto el Presidente Municipal, como los Síndicos y Regidores son electos popularmente.

Se le ha definido como la "Corporación que ostenta la representación legal del Municipio y tiene encomendado el gobierno y la administración de los intereses públicos de su territorio". (4)

Apunta Escribano: "El congreso o junta compuesta de la Justicia o Alcalde, Regidores y demás individuos encargados de la administración o gobierno económico-político de cada pueblo. Suele llamarse también Regimiento, Cabildo, Concejo, Municipalidad y Cuerpo Municipal". (5)

"El Municipio, conjunto de habitantes de una circunscripción, es una entidad constitutiva del Estado, se halla representado por el Ayuntamiento, gestor inmediato de todos los intereses de la comunidad local y cooperador indispensable a las actividades o servicios generales". (6)

En síntesis, la función del Ayuntamiento es primordialmente de representación de la vida local.

2.4. CONCEPTO DE CABILDO.

Los cabildos constituyeron el gobierno de las ciudades bajo el Régimen de la Colonia y en los primeros años de nuestra emancipación.

Durante la conquista, cuando los adelantados, o su lugarteniente, fundaban una ciudad, nombraban a los miembros del cabildo. En lo sucesivo, los capitulares designaban, al término de su mandato, a los que debían reemplazarlos.

No se permitía la reelección de los cesantes, lo que por supuesto, se habría prestado a grandes corruptelas. Los gobernadores enviados por la Corona podían presidir las

deliberaciones del Cabildo, pero les estaba prohibida toda ingerencia que pudiese perturbar la libre decisión de sus miembros.

"El cabildo se reunía habitualmente una vez por semana para deliberar sobre los asuntos de la ciudad. Sus acuerdos eran presididos por el Gobernador, y a falta de éste, por su lugarteniente o por un Alcalde. Esto explica en cierto modo, las pretensiones de los gobernadores que exigían que las ordenanzas se pregonasen en su nombre". (7)

En el intento por desaparecer los cabildos, aparecen las Salas Capitulares y Juntas de Representantes que no constituyen ya el gobierno administrativo y político de la ciudad. Son las primeras formas del poder legislativo de las nacientes provincias.

En la actualidad sólo se conserva, la expresión "Sala de Cabildos o "Reunión de Cabildo" para referirse al lugar en que normalmente sesiona el Ayuntamiento o las juntas de los municipales, pero su sentido original se ha perdido por completo.

2.5. CATEGORIA POLITICA.

Categoría Política es el rango o grado político que históricamente o por disposición legal corresponde a un lugar determinado, en función del número de sus habitantes, de su extensión territorial y de los servicios con que cuenta.

Las categorías políticas son muy diversas y suelen dividirse en inframunicipales y supramunicipales; dentro de las primeras encontramos la Villa, la Aldea, la Ranchería, el Pueblo, la Congregación, la Hacienda, el Rancho, y la Colonia Agrícola. En cuanto a las supramunicipales son muy divergentes los criterios para

establecerlas y se afirma que son: la Entidad Federativa, la Región y la Federación, evidentemente es que ambas toman como punto de partida al Municipio. (8)

2.6. LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES.

La importancia de la administración comunal para los habitantes de una localidad, radica en la eficacia y eficiencia de los servicios públicos. Al ciudadano común, no le interesa realmente si hay o no suficiencia de presupuesto o complejidades técnicas en la planeación o prestación del servicio, lo único que es trascendente para él, es que sean adecuadamente cubiertas sus demandas.

Es necesario, consecuentemente concretar algunos puntos elementales y sugerente sobre la temática de los servicios públicos municipales.

Concepto capital del Derecho Político y del administrativo es este el de servicio público, que ha de satisfacer una necesidad colectiva por medio de una organización administrativa o regida por la Administración pública. Los servicios públicos son consecuencia de la cultura y del grado político alcanzado por una sociedad.

Hauriou define a los servicios públicos diciendo que es "un servicio técnico prestado al público de una manera regular y continua para satisfacer una necesidad pública y por una organización pública". (9)

En un servicio público, por tanto, se desarrolla una actividad especial, que puede ser muy bien de profesión u oficio y exigir en el sujeto que la desempeña una aptitud y una preparación

dadas; de ahí nace la necesidad del funcionario adscrito al servicio (funcionario público), el cual reviste carácter administrativo en la medida en que hace de la función del servicio su profesión, le convierte así en empleado público.

En general todo servicio público contiene los elementos siguientes:

a) La materia objeto del servicio, o sea el fin de sus prestaciones, que puede ser político, cuando se trata del orden público o la defensa nacional; jurídico, la administración de justicia; social como la enseñanza, salud pública, protección obrera, transformación del régimen del trabajo, o económico, cuando se refiera al presupuesto, aduanas, etc.

b) La gestión del servicio, o sea su prestación concreta, obra de un elemento o factor técnico capaz o capacitado para prestarla, que es lo que se designa con el nombre de personal o funcionarios del servicio.

c) Los medios económicos y, en general, los medios materiales, como los bienes, las cosas necesarias para hacer eficaces las prestaciones que ha de realizar el personal del servicio.

Los servicios públicos se clasifican en categorías de acuerdo a diferentes criterios. De toda la pluralidad de clasificaciones existentes asumiremos la de Jean Dabin por ser ésta la de mayor precisión y rigor técnico.

Este autor encuadra en tres grandes categorías las actividades que reúnen las características del servicio público.

- a) *Servicios de gobierno propiamente dichos o jurídicos.*
- b) *Servicios de ayuda de suplencia a la iniciativa privada, y*
- c) *Servicios de aprovisionamiento para las funciones gubernamentales.*

De la anterior clasificación derivamos que los servicios públicos municipales, encuadran en los servicios administrativos de gobierno, que encuentran la base fundamental de su regulación jurídica, en el artículo 115 de la Constitución General de la República, cuya fracción III determina:

"Los municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a) *Agua Potable y Alcantarillado.*
- b) *Alumbrado Público.*
- c) *Limpia.*
- d) *Mercados y Centrales de Abasto.*
- e) *Panteones.*
- f) *Rastro.*
- g) *Calles, Parques y Jardines.*
- h) *Seguridad Pública y Tránsito.*

1) Los demás que las Legislaturas Locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera. (10)

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- (1) LORET de Mola Rafael, *Problemática del Municipio sin Recursos*, Textos Universitarios, S.A., México D.F., 1976 p. 20-21
- (2) LEY ORGANICA MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO, Art. 19
- (3) RENDON Huerta Teresita, *Derecho Municipal*, Edit. Porrúa, S.A., México D.F., 1985, p. 14.
- (4) GRAN ENCICLOPEDIA DEL MUNDO, Durran, Barcelona, 1967, Tomo 2 p. 1069.
- (5) ESCRICHE Joaquín, *Diccionario Razonado de la Legislación y Jurisprudencia*, Imprenta Julio La Clere y Cia, Madrid, 1881, p. 336.
- (6) RENDON Huerta Teresita, *ob. pp. 14-15*
- (7) CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES, *El Desafío Municipal*, México, D.F., 1985, p. 168.
- (8) RENDON Huerta Teresita, *ob. cit. p. 17.*
- (9) FRAGA Gabino, *Derecho Administrativo*, Edit. Porrúa, S.A., México, D.F., p. 243.
- (10) LEY ORGANICA MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO, Art. 47

CAPITULO III

ESTRUCTURA JURIDICA DEL MUNICIPIO.

3.1 AYUNTAMIENTO.

Para efecto de poder definir lo que es el Ayuntamiento, estudiaremos previamente lo relativo al Municipio de acuerdo con la ley Orgánica Municipal.

"El Municipio Libre es una institución de orden público, constituida por una comunidad de personas, establecida en un territorio determinado autónomo para su gobierno interior y para la administración de su Hacienda, y con las facultades y limitaciones establecidas en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, en la particular del Estado y en las que señalen las leyes secundarias". (1)

El Municipio Libre es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado de Guanajuato y tiene personalidad jurídica propia conforme a la Constitución Política Federal y la Particular del Estado.

El Estado de Guanajuato se divide en los Municipios que señala su Constitución Política y las cabeceras municipales de ellos, en sus respectivos territorios, serán las siguientes ciudades: Abasolo, Acámbaro, Apaseo el Alto, Apaseo el Grande, Atarjea, Celaya, Ciudad Manuel Doblado, Comonfort, Coroneo, Cortazar, Cuerámbaro, Dolores Hidalgo, Doctor Mora, Guanajuato, Huanímaro, Irapuato, Jaral del Progreso, Jerécuaro, León, Moroleón. Ocampo, Pénjamo, Pueblo Nuevo, Purísima de Bustos, Romita, Salamanca, Salvatierra, San Diego de la Unión, San Felipe, San

Francisco del Rincón, San José Iturbide, San Luis de la Paz, San Miguel de Allende, Santa Catarina, Santa Cruz de Juventino Rosas, Santiago Maravatío, Silao, Tarandacuao, Tarimoro, Tierra Blanca, Uriangato, Valle de Santiago, Victoria, Villagrán, Xichú y Yuriris. (2)

De tal forma que los Municipios son independientes entre sí y no habrá autoridad inmediata entre éstos y los Poderes del Estado.

De las controversias que surjan entre los Municipios y entre éstos y el Ejecutivo o el Poder Judicial, resolverá el Congreso del Estado.

3.2. DEFINICION DEL AYUNTAMIENTO:

"El Ayuntamiento es el órgano colegiado, deliberante que asume la representación del Municipio y está integrado por el Presidente Municipal el o los Síndicos, que cumplen con tareas netamente jurídicas como la de representación en los juicios ante los Tribunales Locales o federales y los Regidores a los cuales se asignan comisiones específicas por ramo, es entonces la reunión de los ediles lo que constituye el Ayuntamiento y tanto el Presidente Municipal, como los Síndicos y Regidores son electos popularmente". (3)

El gobierno Municipal, ordinariamente estará a cargo de un Ayuntamiento de elección popular.

Los Ayuntamientos estarán integrados por un Presidente Municipal, un Síndico, excepción hecha de Guanajuato, León, Irapuato, Celaya y Salamanca, que tendrán dos y el número de

Regidores que enseguida se expresan: León, Acámbaro, Irapuato, Celaya, Guanajuato y Salamanca, doce; Alledé, San Felipe, Dolores Hidalgo, Pénjamo, Salvatierra, San Luis de la Paz, San Francisco del Rincón, Moroleón, Silao y Valle de Santiago, diez; y en todas las demás municipalidades ocho.

Para ser miembro de un Ayuntamiento deberán reunirse los siguientes requisitos que establece la Constitución Política del Estado:

I. - Ser ciudadano Guanajuatense en ejercicio de sus derechos civiles, y políticos y no haber sido condenado ejecutoriamente por delito grave del orden común;

II. - Tener por lo menos veintiún años cumplidos el día de la elección y;

III. - Tener cuando menos dos años de residir en el Municipio en donde deba desempeñar el cargo, al tiempo de la elección.

Cada Ayuntamiento tendrá un Secretario, un Tesorero, y los demás funcionarios y empleados que señalen el Reglamento Interior y el Presupuesto de Egresos. El Secretario y el Tesorero y los demás Funcionarios serán nombrados por el Ayuntamiento a mayoría absoluta de votos a propuesta del Presidente Municipal. Los empleados los nombrará el Presidente.

El Ayuntamiento residirá en la cabecera del Municipio y sólo por decreto del Congreso del Estado y por razones de conveniencia pública, podrá trasladarse a otro lugar comprendido dentro de su circunscripción territorial.

3.3. EL FUNCIONAMIENTO DEL AYUNTAMIENTO.

Los ciudadanos que hayan sido electos en los comicios municipales se reunirán en el Salón de Cabildos de su Municipio, para iniciar sus actividades, el día primero de Enero del año en que empieza su ejercicio. En caso de que no haya mayoría, se llamará a los suplentes de aquellos que no hayan justificado su ausencia.

Cuando por causas extraordinarias se hayan designado Concejos Municipales, estos iniciarán sus funciones en la fecha que les señale el Congreso del Estado. En caso de que no asista la mayoría, se llamará a los suplentes de aquellos que no hayan justificado su ausencia.

Los Concejos Municipales se integrarán con igual número de miembros que el Ayuntamiento y tendrán la misma organización, facultades y obligaciones de éste.

Las sesiones del Ayuntamiento serán públicas, pero éste podrá acordar que sean secretas, cuando existan causas que así lo justifiquen.

El Ayuntamiento sesionará válidamente con la asistencia de la mayoría de sus miembros. Sus acuerdos se tomarán a mayoría de votos, salvo aquellos casos en que esta ley exija una mayoría especial. En caso de empate, el Presidente Municipal tendrá voto de calidad.

En caso de que una sesión de Ayuntamiento no asistiere la mayoría, se citará a una nueva sesión, la que será válida con el número de miembros del Ayuntamiento que asistan, salvo que en ella

deban tratarse asuntos para los que la ley establezca un mayoría especial.

El Ayuntamiento sesionará las veces que indique su Reglamento Interior; pero nunca podrá ser menos de dos al mes. De todas sus reuniones, en libro especial, se levantará acta en la que asienten los asuntos tratados y los acuerdos tomados.

En todo lo no previsto en esta ley el funcionamiento de los ayuntamientos, se estará a las disposiciones de su respectivo Reglamento Interior, y, en su defecto, el acuerdo específico que para ello determinen las dos terceras partes de sus integrantes. (4)

3.4. ATRIBUCIONES DEL AYUNTAMIENTO.

Compete al Ayuntamiento:

I.- Iniciar Leyes ante el Congreso del Estado.

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

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

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

V.- Elaborar los censos de su 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.- *Aprobar conforme a esta ley y demás disposiciones aplicables, su presupuesto de Egresos, remitiendo al Congreso del Estado, copia autorizada del mismo y vigilar su exacta aplicación;*

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

XI.- *Determinar la forma y casos en que se deba 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 que se hagan 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 licencia hasta por dos meses para separarse de sus cargos a los Regidores y a los Síndicos del 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, conferir eventualmente a los Regidores, comisiones específicas concretas;

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

XXIV. - Dictar las disposiciones que se estimen pertinentes para se 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 des sus reservas territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia; otorgar licencias y permisos para construcciones y participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológicas, en los términos de la Ley Federal y Locales relativas;

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

XXVII. - Proponer la apertura o ampliación de las vías públicas y decretar la nomenclatura de calles, plazas y jardines públicos, así como el alineamiento y numeración 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, proveer en la esfera administrativa todo lo necesario para la creación y sostenimiento de los Servicios Municipales, y para el acrecentamiento del Patrimonio del Municipio;

XXX. - Los demás que confieran las leyes. (5)

3.5. PRESIDENTE MUNICIPAL.

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 esta 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 de 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 Administrativos. Estas facultades podrán ser delegadas;

XII. - Cuidar el estado y mejoramiento de bienes de aprovechamiento común, de los efectos 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 tranquilidad públicos;

XIV. - Ejercer las atribuciones que le confieran las leyes federales o locales;

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

XVI. - Las demás que le confieran las leyes y reglamentos. (6)

3.6. SINDICO.

Compete al Sindico del Ayuntamiento:

I. - Asistir puntualmente a las sesiones del Ayuntamiento.

II. - Desempeñar las comisiones que le encomienda 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;y,

V. - Las demás que señalen las leyes y los reglamentos.

En los Municipios en donde existen más de un síndico, éstos ejercerán sus funciones en los términos del Reglamento Interior. (7)

3.7. REGIDORES.

Compete a los Regidores:

I. - Asistir puntualmente a las sesiones del Ayuntamiento;

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

III. - Proponer al Ayuntamiento los acuerdos de 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 ordinarias y extraordinarias del Ayuntamiento si no lo hace el Presidente Municipal, en los términos de esta ley y 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 esta ley y los reglamentos le señalen. (8)

3.8. SECRETARIO.

Para ser Secretario del Ayuntamiento se necesita satisfacer los mismos requisitos para ser miembro del Ayuntamiento y ser, de preferencia, abogado.

Compete al Secretario del Ayuntamiento.

I. - Cuidar que los miembros del Ayuntamiento sean citados con la anticipación debida, a las sesiones ordinarias y extraordinarias a que convoque el Presidente Municipal o los regidores en su caso;

II. - Asistir a las sesiones del Ayuntamiento, con voz informativa, pero sin voto, y levantar las actas correspondientes;

III. - Auxiliar al Presidente Municipal en los asuntos de la competencia de éste;

IV. - Dar cuenta al Presidente Municipal con los asuntos diarios;

V. - Tener a su cargo el archivo del Ayuntamiento;

VI. - Expedir, por acuerdo del Presidente Municipal o del Ayuntamiento, copias certificadas de documentos y constancias del archivo;

VII. - Autorizar con su firma los acuerdos y comunicaciones del ayuntamiento y del Presidente Municipal;

VIII.- *Asesorar a los delegados municipales en los asuntos relativos a su función; y,*

IX.- *Las demás atribuciones que le señale el Reglamento Interior;(9)*

3.9. TESORERO.

Para ser Tesorero Municipal se necesitará satisfacer los mismos requisitos que para ser miembro del Ayuntamiento, ser de preferencia Contador Público y otorgar la fianza o garantía que le señale el Ayuntamiento para el desempeño de la función.

Compete al Tesorero Municipal:

I.- *Responsabilizarse de la recaudación, depósito y vigilancia de los ingresos, así como formular los proyectos del presupuesto de egresos y el pronóstico de ingresos;*

II.- *Aplicar los ingresos de acuerdo con el presupuesto de egresos, aprobado por el Ayuntamiento;*

III.- *Formar y conservar un inventario detallado de los muebles y útiles que sean propiedad del municipio;*

IV.- *Llevar un registro de todos los bienes inmuebles, afectos a un servicio público, y de los propios del Municipio;*

V.- *Dar cuenta al Ayuntamiento con el inventario y registro anteriores, dentro del mes de diciembre de cada año;*

VI.- *Remitir a la Contaduría Mayor de Hacienda las cuentas, informes contables y financieros mensuales, dentro del mes siguiente;*

Los informes contables y financieros a que se refiere el párrafo anterior, deberán ser firmados además por el Presidente Municipal;

VII.- Contestar oportunamente las observaciones que haga la Contaduría Mayor de Hacienda; y,

VIII.- Cumplir y hacer cumplir las leyes y reglamentos relacionados a su función. (10)

3.10. DELEGADO MUNICIPAL.

Para ser Delegado Municipal se requiere llenar los mismos requisitos que para ser miembro del Ayuntamiento, y, en todo caso, ser vecino del lugar de su adscripción.

Compete al Delegado Municipal:

I.- Ejecutar los acuerdos del Ayuntamiento y los del Presidente Municipal en el área de su adscripción;

II.- Vigilar y mantener el orden público de su jurisdicción;

III.- Rendir al Presidente Municipal de las novedades que ocurren en su comunidad;

IV.- Promover el establecimiento y conservación de los servicios públicos;

V.- Hacer el censo de los contribuyentes municipales;

VI.- Actuar como conciliador en los conflictos que se le presenten;

VII. - *Auxiliar a las autoridades federales, del Estado y Municipales en el desempeño de sus atribuciones;*

VIII. - *Colaborar en la campaña alfabetizante;*

IX. - *Impedir que se expendan bebidas alcohólicas en contravención de las leyes y reglamentos.*

Los Delegados Municipales se asesorarán del Secretario del Ayuntamiento en asuntos que, por su importancia así lo requieran.

Los Delegados Municipales no podrán otorgar licencias para el establecimiento de giros mercantiles o establecimientos industriales. (11)

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

(1) *LEY ORGANICA MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO, Art. 12*

(2) *Idem. Art. 39*

(3) *RENDON Huerta Teresita, Derecho Municipal, Edit. Porrúa, S.A., México, D.F., 1985 p. 14.*

(4) *LEY ORGANICA MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO.*

(5) *Idem.*

(6) *Idem.*

(7) *Idem.*

(8) *Idem.*

(9) *Idem.*

(10) *Idem.*

FALTA

PAGINA

52

CAPITULO IV

LA NORMATIVIDAD MUNICIPAL EN EL ESTADO DE GUANAJUATO

4.1. LOS AVANCES EN LA REFORMA MUNICIPAL.

El Estado Federal ha sido definido como un "Estado de Estados". Este concepto implica la existencia de dos niveles de gobierno: Uno local o estatal y otro general o federal. (1)

La existencia de estos dos niveles obliga a la siguiente reflexión: ¿Como hacer para que ambos gobiernos ejerzan sus atribuciones de poder público, sin que existan evidentes y constantes contradicciones entre ellas?. La respuesta que tanto la doctrina como la legislación han dado a este problema, se haya en una serie de reglas de distribución de competencias que delimita el ámbito de sus atribuciones y que, plasmados en la Constitución General de la República, resuelven los planteamientos.

El origen formal del Municipio es la propia Constitución, que en su artículo 115 constriñe, a los Estados de la Federación a adoptar, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio Libre.

En este contexto, el Municipio queda ubicado como parte esencial de la organización política y administrativa que los Estados Federados, pero al mismo tiempo es la comunidad primordial, en la que un grupo de familias ubicadas en un mismo territorio es regido en sus intereses por un gobierno propio.

El Municipio como entidad político-jurídica posee cuatro elementos constitutivos, que son: el territorio, la población, el gobierno, y el orden normativo. En este sentido, el gobierno municipal, depositado en un Ayuntamiento de elección popular, tiene una esfera de competencia determinada por las atribuciones que la ley señala, mismas que ejerce sobre la población y dentro del territorio de la entidad municipal que representa.

En términos de la fracción II del artículo 115 Constitucional, los Ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las Legislaturas de los Estados, los Bandos de Policía y Buen Gobierno y los Reglamentos, Circulares y Disposiciones Administrativas de Observancia General dentro de sus respectivas jurisdicciones, de donde se desprende que la facultad reglamentaria de los Ayuntamientos queda sujeta a las disposiciones que en tal sentido dicten las Legislaturas Estatales.

Las facultades reglamentarias de los Ayuntamientos es una cualidad inherente a su condición de órgano superior del Gobierno Municipal ya que además de administrar los recursos que le son propios, está obligado a dictar normas generales que regulen la actividad de los particulares dentro de su circunscripción y competencia. (2)

De todo lo anterior, resulta fácil concluir, que todo conglomerado humano tiene en la actualidad la necesidad de una adecuada dirección y coordinación de sus integrantes, ésto es un Gobierno.

Así como el Estado Federal y las Entidades Federativas poseen un sistema jurídico en el que fundan su existencia y regulan tanto la estructura orgánica de sus gobiernos, como la convivencia

social en el ámbito de sus respectivas competencias, también el Municipio requiere un orden normativo, que viene a ser su cuarto elemento constitutivo.

Podemos precisar que el orden normativo Municipal lo previene en gran proporción en los aspectos sustantivos referidos a su creación, organización y funcionamiento como entidad políticojurídica de los órganos del Poder Público, tanto Federal como Estatal; esos ordenamientos o leyes pueden ser reglamentados por el gobierno municipal en el ámbito de competencia que le demarcan las leyes, completándose con el Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno, los Reglamentos, Circulares y Disposiciones Administrativas de Observancia General dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Para que el gobierno municipal sea legítimo, debe sustentarse en el Derecho, y más aún, para que el Municipio exista como tal es necesario que se cree o estén los términos previstos en el Derecho, de ahí que el Derecho sea un elemento esencial para la existencia de cualquier Municipio.

En este ámbito y nivel de Gobierno, el Derecho es un elemento insustituible de cohesión social que regula tanto la existencia jurídica de la entidad como la integración, atribución y funcionamiento del Gobierno Municipal, así como su relación con la comunidad y la vida vecinal de sus habitantes.

En ese orden de ideas, nos atrevemos a sostener que un Municipio será mejor en la medida de la perfección de sus bases normativas que rijan su vida. Aclarando que las leyes, normas, reglamentos, bandos, circulares, y disposiciones administrativas de observancia general deben ser elaboradas sobre bases reales que

respondan a circunstancias verdaderas, pues de poco o de nada sirven aquellos ordenamientos que son un dechado de técnica legislativa pero que están apartados de toda realidad social. (3)

4.2. LA NUEVA CONCEPCION DEL ORDEN NORMATIVO MUNICIPAL.

La Reglamentación Municipal, si bien es un tópico fundamentalmente jurídico, también inspira reflexiones de otra naturaleza que es oportuno valorar; pues no debemos olvidar que el orden esencialmente normativo presenta implicaciones que corresponden al orden ético y al orden político.

En ese orden de ideas, debemos tener presente que la reglamentación, en su derivación última, tiende a crear un código regulador de la vida de una comunidad y por tanto trasciende de lo jurídico hacia lo social, lo político y lo económico, creando un proceso de concertación de intereses múltiples y heterogéneos. Esta tendencia convergente de las ciencias constituye, a nuestro juicio, la adaptación verdadera del hombre a la realidad dinámica de la vida social.

La reforma municipal en sus postulados esenciales, además de ofrecer un caudal inagotable de opciones, alternativas y oportunidades para aprovechar lo mejor del esfuerzo de la comunidad, debe sustentarse en una filosofía política que confiera a la libertad del individuo y a su capacidad de autogobernarse el mayor valor, pero también reconoce que estos atributos deben estar dirigidos hacia la construcción de un sistema de vida que además del bienestar y los satisfactores de que pueda proveerse, encuentre en la convivencia armónica con sus semejantes muchos otros valores que hacen estable y próspera una comunidad. (4)

Es precisamente la reglamentación municipal la conversión de todos esos intereses y valores en un estatuto escrito aceptado por la sociedad, en el cual se fijan reglas de comportamiento, fórmulas de convivencia, normas para el ejercicio de la autoridad y para el acatamiento a sus dictados; en resumen, que de cohesión y unidad a un grupo social, por encima de su diversidad.

La reforma municipal deja manifestar su importancia en el texto constitucional al introducir mandatos que amplían enormemente la capacidad de administración y gobierno de los Ayuntamientos. Las reformas y adiciones al 115 constitucional establecen atribuciones al ejercicio de la autoridad municipal, para que sea esta quien la asuma junto con las funciones derivadas de una nueva redistribución de competencias.

En un segundo impulso, todos los Estados de la República adoptan estos mandatos reformando las Constituciones Locales y, en consecuencia, las leyes orgánicas municipales deben transformarse para incorporar no solo estas facultades sino también el modo de ejercerlas. Esta es la finalidad que perseguimos en la presente tesis profesional. (5)

Como puede verse, el orden jurídico destinado a regular la vida de los Ayuntamientos se a venido modificando en aspectos sustantivos de su tradicional normatividad, para dar paso a un derecho municipal moderno y renovador. En esta tarea nuestro Estado de Guanajuato no debe por ningún motivo quedar a la zaga.

Sin embargo, la tarea a pesar de su magnitud, está inconclusa. existen algunos rezagos, sobre todo en el aspecto político. Naturalmente, la voluntad política de los Ayuntamientos, de los poderes estatales y de los poderes federales, es el elemento

del nuevo orden normativo de la nación, tendiente a revitalizar y fortalecer al Municipio. (6)

Por citar un ejemplo, el procedimiento de desaparición de ayuntamientos y revocación del mandato a los miembros de éste, impone la revisión a la legislación inherente, en donde es necesario emprender nuevas acciones destinadas a modificar todo el marco jurídico para acompasarlo al ritmo dinámico de la reforma municipal.

Con el presente trabajo deseamos mantener latente la inquietud reformista en el ámbito municipal, con el propósito de seguir creando los esenarios propicios para mantener un dialogo permanente entre las autoridades municipales, estatales y federales; y éstos a su vez con la población municipal. Estamos convencidos que solamente con la legislación cada vez menos imperfecta se podrá lograr.

4.3. IMPORTANCIA DEL ORDEN NORMATIVO COMO ELEMENTO CONTITUTIVO DEL MUNICIPIO.

Retomando los conceptos manifestados en el punto anterior, debemos entender que el origen formal del Municipio es la propia Constitución, que en su artículo 115 constringe a los Estados de la Federación adoptar, para su régimen interior, la forma de Gobierno Republicano, Representativo, Popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio Libre.

En este contexto, el Municipio queda ubicado como parte escencial de la organización política y administrativa de los Estados federados, pero al mismo tiempo es la comunidad primordial,

en la que un grupo de familias vecinadas en un mismo territorio es regido en sus intereses por un Gobierno propio.

El Municipio como entidad político-jurídica posee cuatro elementos constitutivos, que son: El territorio, la población, el gobierno y el orden normativo. En este sentido, el Gobierno Municipal depositado en un Ayuntamiento de elección popular, tiene una esfera de competencia determinada por las atribuciones que la ley les señala, misma que ejerce sobre la población y dentro del territorio de la entidad Municipal que representa.

En términos de la fracción II del artículo 115 Constitucional, "Los Ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas, que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los Bandos de Policía y Buen Gobierno, y los Reglamentos, Circulares y Disposiciones Administrativas de Observancia General dentro de sus respectivas jurisdicciones", de donde se desprende que la facultad reglamentaria de los Ayuntamientos queda sujeta a las disposiciones que en tal sentido dicten las Legislaturas Estatales.

La facultad reglamentaria de los Ayuntamientos es una cualidad inherente a su condición de órgano superior del órgano municipal ya que, además de administrar los recursos que le son propios, está obligado a dictar normas generales que regulen la actividad de los particulares dentro de su circunscripción y competencia.

Por otra parte, el Municipio es la comunidad jurídico-política básica en la que un grupo de familias, asentadas sobre determinado territorio, son regidos por disposiciones jurídicas y un Gobierno propio.

Los elementos constitutivos del Municipio, son al igual que los del Estado: El territorio, la población, un orden normativo y un Gobierno. El Territorio Municipal es aquella circunscripción o demarcación territorial sobre la cual las normas legales y el gobierno tendrán validez y poder de mando. Evidentemente el Municipio es la entidad mas pequeña, y para ser más precisos, en términos del artículo 115 Constitucional, es el Municipio la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados de la Federación.

A) EL TERRITORIO.

El territorio como parte o elemento constitutivo del Municipio ocupa un lugar esencial ya que no es posible imaginar siquiera la existencia de un Municipio sin él, toda vez que para que exista un asentamiento humano es necesario este elemento, sea cual fuere su superficie. (7)

El territorio de la entidad municipal será siempre más reducido que el de una entidad federativa, ya que esta última se encuentra integrada por varios Municipios. A manera de objetivizar un poco este criterio diremos que en tanto la República Mexicana tiene una superficie continental de 1'966,050 Km, el Estado de Guanajuato tiene 30, 491 Km y el Municipio de Celaya, Gto. tiene sólo. 57.930 Has. representando el 1.89% de la superficie del Estado.

Cuando la Legislatura del Estado crea por decreto un nuevo Municipio, se señala la extensión territorial y límites del mismo, según se deduce del artículo 34 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guanajuato, que al señalar las facultades de la Legislatura dispone:

CONTENIDO

Para la erección de un nuevo Municipio serán necesarias los requisitos siguientes:

I. - Que la superficie Territorial en que se pretenda constituir no sea menor de ciento cincuenta kilometros cuadrados.

II. - Que la población que habite en esa superficie sea mayor de setenta mil habitantes;

III. - Que lo soliciten los ciudadanos del territorio afectado, como resultado de un plebiscito que se convoque para el efecto.;

IV. - Que el poblado que se elija como cabecera municipal tenga una población que no sea inferior a veinte mil habitantes.

V. - Que dicho poblado cuente con los servicios públicos municipales indispensables para su población; y

VI. - Que de los estudios económicos y fiscales que se practiquen, se demuestre que el probable fiscal será suficiente para atender los gastos de la administración municipal.

En tanto la Ley Orgánica Municipal para el Estado es omisa al respecto, ya que ninguna referencia hace con relación al territorio municipal

B) LA POBLACION.

Si como lo hemos afirmado, el Municipio es la comunidad primordial, integrada por un grupo de familias asentadas sobre un

territorio determinado, resulta indiscutible la existencia de la población como elemento constitutivo de la entidad municipal, ya que tratándose de una forma de organización político-jurídica, lleva implícita la idea de un conglomerado o agrupamiento humano, pues de otra manera resultaría inútil la creación o existencia de un Municipio en una tierra deshabitada. (8)

Ahora bien muchas son las disposiciones legales que al regular al Municipio consideran a la población como un elemento fundamental; así, por ejemplo, el artículo 115 de la Constitución General de la República habla de un Ayuntamiento de elección popular, y este hecho nos lleva a concluir que al hablar de los electores, se está refiriendo a la población; así mismo, al hablar acerca de las funciones del Ayuntamiento, se refiere a una serie de servicios públicos que no tendrían razón de ser en un territorio deshabitado; por último la Ley Orgánica Municipal del Estado de Guanajuato, si bien es cierto, no hace referencia a la población en un capítulo especial, si se infiere la misma de una manera indirecta, en muchas de sus disposiciones.

C) EL GOBIERNO.

Todo conglomerado humano tiene en la actualidad la necesidad de una adecuada dirección y coordinación de sus integrantes, esto es, de un gobierno. (9)

El Gobierno se presenta entonces en cualquier grupo humano como un elemento de integración, de coordinación y conducción.

En la relación gobierno-comunidad municipal, debe existir la aceptación del segundo elemento de esta relación, respecto a la

jerarquía y poder de mando del primero; ésto es, la convicción de la comunidad en el sentido de que obedecer al Gobierno Municipal es bueno, justo y legítimo, puesto que ese reconocimiento es la expresión más genuina de la voluntad mayoritaria de la comunidad.

El Gobierno Municipal está depositado en un Ayuntamiento de elección popular, según lo establecido por el artículo 115 Constitucional, y sus atribuciones y restricciones se encuentran regulados por la propia Constitución General de la República, la Particular del Estado, la Ley Orgánica Municipal y por algunos otros ordenamientos Estatales y Municipales.

Tanto en la teoría como en nuestra legislación, el Gobierno es un elemento constitutivo del Municipio, del cual no se puede prescindir, toda vez que los fines propios del Municipio quedarían incumplidos sin la presencia de un Gobierno o una autoridad Pública que, en su ámbito de competencia, los hiciera factibles al coordinar y dirigir a la población hacia su consecución.

D) EL ORDEN NORMATIVO.

Así como el Estado Federal y las Entidades Federativas poseen un sistema jurídico en el que fundan su existencia y regulan tanto la estructura orgánica de sus gobiernos, como la convivencia social en el ámbito de sus respectivas competencias también el Municipio requiere un orden normativo, que viene a ser su cuarto elemento constitutivo.

Podemos precisar que el orden normativo Municipal, lo previene en gran proporción en los aspectos sustantivos referidos a su creación, organización y funcionamiento como entidad político-

jurídica de los órganos del poder público, tanto federal como estatal; esos ordenamientos o leyes pueden ser reglamentados por el Gobierno Municipal en el ámbito de su competencia, completándose con el Bando de Policía y Buen Gobierno, los Reglamentos, Circulares y Disposiciones Administrativas de Observancia General dentro de sus respectivas jurisdicciones. Podemos decir, pues, que en este ámbito y nivel de Gobierno el Derecho es un elemento insustituible de cohesión social que regula tanto la existencia jurídica de la entidad como la integración, atribución y funcionamiento del Gobierno Municipal, así como la relación con la comunidad y la vida vecinal de sus habitantes. Respecto a la trascendencia de su finalidad, nos referiremos con mayor abundamiento en el siguiente punto.

4.4 MARCO JURIDICO DE LA NORMATIVIDAD MUNICIPAL.

A) FINALIDAD DE LA REGLAMENTACION MUNICIPAL.

La historia contemporánea del Municipio Mexicano tiene dos épocas perfectamente bien definidas:

PRIMERA EPOCA: Que va de la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, hasta 1983 y ;

SEGUNDA EPOCA: Que se inicia precisamente con la reforma del artículo 115 Constitucional aprobada por el constituyente permanente a iniciativa del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, la cual tiene vigencia a partir de febrero de 1983.

Bajo el impulso de la reciente reforma, los Municipios han visto enriquecida su esfera de competencia, fortalecida su Hacienda Pública y vigorizada su autonomía política.

El marco normativo del Municipio Mexicano esta conformado por la Constitución de la República, por la Constitución Particular del Estado y por la Ley Orgánica Municipal, estos dos últimos ordenamientos fueron reformados con posterioridad a la Reforma del artículo 115 Constitucional para adecuarlas a las disposiciones innovadoras de este precepto, de ahí, que sea válido afirmar que cualquier avance en la materia debe considerarse a partir de la reforma que la Constitución Federal de la República tuvo en 1983.

En este sentido, la reforma al artículo 115 Constitucional en si misma es un avance significativo, ya que el nuevo texto en su fracción II precisa facultades reglamentarias a los Ayuntamientos e induce a las legislaturas de los Estados a dictar "bases normativas" para que a partir de ellas los Ayuntamientos expidan los Bandos de Policía y Buen Gobierno y los Reglamentos, Circulares y Disposiciones Administrativas de Observancia General dentro de sus respectivas jurisdicciones..

ahora bien, en el caso del Estado de Guanajuato, la Constitución particular, en lo específico, no adoptan aun en su articulado y de manera expresa tales directrices en el capítulo de las facultades y obligaciones del Ayuntamiento, el artículo 117 señala que a los Ayuntamientos compete:

I.- Expedir, de acuerdo con las bases normativas que establezca el Congreso del Estado los Bandos de Policía y Buen Gobierno, Reglamentos, Circulares y Disposiciones Administrativas de Observancia General.

Del anterior precepto si se desprende que en concordancia con la Constitución General de la República, la Particular del Estado reconoce a los Ayuntamientos la facultad reglamentaria; por otra parte, dentro del marco jurídico que rige la vida de los

Municipios, la Ley Orgánica Municipal es un ordenamiento fundamental, que en el caso del Estado de Guanajuato, está en su artículo 16 reitera de manera particular la facultad que los Ayuntamientos poseen en materia legislativa.

Así, pues la facultad reglamentaria de los Ayuntamientos se encuentra contemplada tanto en la Constitución General de la República como en la Particular del Estado, y en la Ley Orgánica Municipal, teniendo como límite principal, apegarse a las facultades que reconoce la Ley a este nivel de Gobierno. (10)

B) ESFERA DE COMPETENCIA DEL MUNICIPIO.

La Reglamentación Municipal surge, por una parte, de las facultades o atribuciones que la ley reconoce al Ayuntamiento; y por otra de la realidad social que coincide con esas atribuciones. En efecto, la Constitución General de la República atribuye a los Ayuntamientos diversas funciones tales como la Administración de Recursos Municipales y la Prestación de Servicios Públicos anunciados en la fracción III del artículo 115, entre los que se encuentran: Agua potable, Alumbrado público, Limpia, Mercados, Centrales de Abastos, Rastro, Calles, Parques, Jardines, Seguridad Pública Tránsito, así como las demás que las legislaturas determinen según su capacidad jurídica y financiera.

El artículo 115 también dispone la libertad municipal en el manejo de su Hacienda; las atribuciones para formular, aprobar y administrar la Zonificación y Planes de Desarrollo Urbano Municipal; la introducción del principio de representación proporcional, así como la regulación laboral de los Servidores Públicos del Estado y sus Municipios.

En el caso del Estado de Guanajuato, la Ley Orgánica Municipal en su artículo 16 fracción XVI establece que: Compete al Ayuntamiento expedir su Reglamento Interior, los Bandos de Policía y Buen Gobierno y los Reglamentos, Circulares y Disposiciones Administrativas de Observancia General.

Dentro de este marco competencial surgen los Reglamentos Municipales como una manifestación del Poder Público que recae sobre los Ayuntamientos. Vale la pena comentar que a partir de la reforma del artículo 115, la facultad legislativa del Gobierno Municipal se ha visto fortalecida.

C) ACTIVIDAD REGLAMENTARIA DEL MUNICIPIO DE CELAYA GUANAJUATO.

Como hemos apuntado en párrafos anteriores, los reglamentos municipales responden también a la realidad socio-política de cada circunscripción municipal, ya que son múltiples y variadas las características, los recursos, la potencialidad y las necesidades colectivas de las municipalidades del país.

En el caso concreto de Celaya, Gto., se trata de uno de los que mayor actividad reglamentaria ha demostrado, reconociéndosele su capacidad técnica en la construcción jurídica de los mismos; a través de varios años ha venido enriqueciendo su patrimonio legislativo, gracias a la fecunda y continuada labor de sucesivos Ayuntamientos, a tal grado que en la actualidad cuenta con aproximadamente 19 reglamentos y estos son los siguientes:

1. - Reglamento del Bando Municipal de Buen Gobierno.
2. - Reglamento Interior del H. Ayuntamiento.

3. - *Reglamento de Administración.*
4. - *Reglamento de Mercados y Vendedores Ambulantes.*
5. - *Reglamento de Policía.*
6. - *Reglamento de Tránsito.*
7. - *Reglamento de Cementerios y Panteones.*
8. - *Reglamento de Limpia y Recolección de Basura.*
9. - *Reglamento de Rastro.*
10. - *Reglamento de Zonificación y Entorno Urbano.*
11. - *Reglamento de Verificación Vehicular.*
12. - *Reglamento Contra el Ruido.*
13. - *Reglamento de Pensiones y Jubilaciones para los Trabajadores Municipales.*
14. - *Reglamento de Espectáculos Públicos.*
15. - *Reglamento de Alcoholes.*
16. - *Reglamento de Peluquerías y Estéticas.*
17. - *Reglamento de Establecimientos Públicos y Tarifas Vigentes.*
18. - *Reglamento y Adiciones a la Acta Constitutiva de la Junta Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Celaya, Gto. y;*

19.- Reglamento para el Funcionamiento de Cantinas, Cervecerías y Restaurantes.

La actividad legislativa del Ayuntamiento es y debe ser una actividad esencial y prioritaria, en virtud de que las autoridades municipales, al igual que las autoridades federales y estatales, deben apearse en sus actos a las normas jurídicas preestablecidas, para respetar la garantía de legalidad consagrada en los artículos 14 y 16 Constitucionales y hacer del "Estado de Derecho" una realidad cotidiana en el ámbito municipal.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

(1) GASCA Pliego Agustín, El Municipio y los Avances de la Reglamentación Municipal, Centro de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, México, D.F., 1987, No. 13, p. 31.

(2) Idem p. 32.

(3) Idem p. 32.

(4) ORTIZ Villaseñor Efrén, Las Bases Normativas, Su Evolución e Interpretación, Centro de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, México, D.F., 1986 No. 8 pp. 51-71.

(5) Idem.

(6) Idem.

(7) GASCA Pliego Agustín, ob. cit. p. 33.

(8) Idem.

(9) Idem p. 35.

(10) ZORRILLA Martínez Pedro, Fortalecimiento Municipal, Centro de Estudios Municipales Secretaría de Gobernación, México, D.F., 1985 No. 3 p.p. 13-16

CAPITULO V

ASPECTOS POLITICOS DE LA LEY ORGANICA MUNICIPAL PARA EL
ESTADO DE GUANAJUATO.

5.1. - DELIMITACION DEL TEMA.

Con el propósito de justificar la delimitación del tema en la presente investigación, conviene tener presente, como es lógico suponer, que la Ley Orgánica Municipal contempla en su articulado cuestiones tanto de naturaleza económica, social, jurídica y política; pero que sin embargo resulta extremadamente difícil abarcar en esta investigación todos los aspectos contenidos en la Ley Orgánica Municipal, razón por la cual nos limitaremos solamente a uno de los aspectos mencionados: EL ASPECTO POLITICO.

Igualmente, conviene dejar claro que muchas de las disposiciones de la Ley Orgánica Municipal, por no decir que todas, tienen implicaciones políticas; sin embargo tomaremos para su estudio aquellas normas que aun teniendo implicaciones económicas, sociales, jurídicas y políticas, resulta que prevalece en ellas esta última, en tal virtud dicho estudio será enfocado preponderantemente al análisis del capítulo que consideramos con mayor incidencia de esencia política, el cual se denomina "SUSPENSION Y DESAPARICION DE AYUNTAMIENTOS Y SUSPENSION Y REVOCACION DE MANDATO DE ALGUNO DE SUS MIEMBROS".

5.2. - PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.

El objeto de conocimiento en la presente investigación lo constituye la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato. Esta Ley puede definirse como el conjunto de normas jurídicas que

regulan la estructura, organización y funcionamiento del Municipio, como un nivel de Gobierno. De acuerdo a lo anterior debemos inferir que está enfocada tanto al Gobierno Municipal como a la Administración Pública Municipal; ambas son dos cosas distintas, pues en tanto la primera está referida al Órgano de Gobierno, la segunda se refiere a la Función Administrativa del Órgano del Gobierno.

Así pues, sólo uno de los aspectos de esta legislación será motivo de estudio, para lo cual y previo el análisis crítico correspondiente a las disposiciones legales contenidas en el Título VIII Capítulo Único referido a la Desaparición y Suspensión de Ayuntamientos y Suspensión y Revocación de mandato de alguno de sus miembros, que comprende el artículo que va del 97 al 112 de la Ley Orgánica Municipal.

Desde luego concluido dicho análisis se procederá a plantear el anteproyecto de reformas, adiciones y derogaciones respecto de aquellos preceptos que a nuestro juicio resulten técnicamente deficientes o simplemente inoperantes.

Finalmente cabe hacer mención, sobre la posibilidad de una nueva Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, de acuerdo a las informaciones de las cuales se ha tenido conocimiento la opinión pública, en un plazo inmediato; sin embargo, a reserva de que se confirme o no tal posibilidad, conviene externar nuestra postura al respecto; y con tal finalidad expresamos nuestro inconveniente a una nueva Ley Orgánica Municipal en razón a ser partidarios a que se perfeccionen las actuales las cuales simplemente deberán reformarse para adecuarlas a la realidad social que prevalece, de esta manera serán aprovechadas todas aquellas

cuestiones positivas que han tenido resultados aceptables con motivo de su aplicación.

5.3. - ANALISIS Y COMENTARIOS.

SUSPENSION Y DESAPARICION DE AYUNTAMIENTOS Y SUSPENSION Y REVOCACION DE MANDATO DE ALGUNO DE SUS MIEMBROS.

ARTICULO 97. - El Congreso del Estado, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrá declarar la desaparición de un Ayuntamiento, suspender o revocar el mandato a uno o varios de sus miembros, de conformidad con las disposiciones de este título; para ello será necesario que los inculpados hayan tenido previamente oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su interés convengan.

COMENTARIO: Consideramos inadecuado que el Congreso del Estado desarrolle facultades materialmente jurisdiccionales de una manera directa, sujetando la decisión a la voluntad de las dos terceras partes de sus miembros, ya que con ello la existencia del Organó de Gobierno de un Municipio que electo popularmente se supedita a una decisión de personas que son totalmente ajenas a la problemática local de un determinado Municipio, de esa forma se corre el riesgo de que por cuestiones meramente políticas el partido que tenga mayoría en la legislatura podrá decidir por mayoreo en ocasiones injustamente una causa de naturaleza social... Por otra parte, la terminología utilizada en el presente artículo carece de una técnica depurada utilizando términos propios del Derecho Penal unas veces y términos propios del Derecho Civil otras.

ARTICULO 98. - Es causa de desaparición de un ayuntamiento o de un Concejo Municipal, la falta absoluta de la mayoría de sus

miembros. se entiende que hay falta absoluta de la mayoría, cuando la mitad más uno de los miembros del Ayuntamiento o del Concejo abandonen sus funciones por más de quince días consecutivos, sin causa justificada.

COMENTARIO. - La causa de desaparición de un Ayuntamiento contenida en el presente dispositivo nos parece no sólo injusta sino incongruente. En efecto, sobre todo por que como establece el artículo 107 de la misma Ley no se procederá a llamar a los suplentes de los miembros ausentes, hecho que no tiene sustento legal puesto que en principio la finalidad de elegir síndicos, regidores suplentes es precisamente para que entren en funciones a falta del propietario y por otra parte se viola en perjuicio de tales suplentes los más elementales derechos humanos ya que se les priva de un legítimo derecho conferido por el pueblo y consignado en la ley.

Por otro lado el Legislador incurrió en grave aberración ya que omitió estatuir las causas de suspensión de Ayuntamientos, hipótesis que sin embargo si se plantea en el título correspondiente tal y como se podrá observar, limitándose a señalar solamente la causal de desaparición.

ARTICULO 99. - Son causas de suspensión de uno o varios miembros de un Ayuntamiento o de un Concejo Municipal, la declaración de procedencia dictada por el Congreso del Estado en los términos de la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos del Estado y de los Municipios, así como la incapacidad física o mental para el desempeño del cargo.

COMENTARIO: Por lo que respecta al presente dispositivo cabe manifestar que a nuestro juicio resulta innecesario su

inclusión en el presente capítulo, sobre todo en razón al sometimiento obligatorio de tales cuestiones a la desición del Congreso del Estado, siendo que lo más acertado sería que lo resolviera el propio Ayuntamiento en repeto al principio de autonomía; además de inecesario es repetitivo si consideramos que tal supuesto se encuentra contemplado, aunque sea referido solamente al Presidente Municipal, que en el artículo 32 de la misma Ley Orgánica; por tanto en el caso que se diere tal supuesto se generará la confusión en relación a si deba someterse a la resolución del Congreso o bién del Ayuntamiento, tal ambigüedad produce insertidumbre jurídica.

ARTICULO 100.- *Son causas de revocación del mandato, las siguientes:*

I. - El ataque a las instituciones democráticas;

II. - El ataque a la forma de Gobierno Repùblico, Representativo y Federal;

III. - Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Constitución Política del Estado de Guanajuato;

IV. - El ataque a la libertad del Sufragio;

V. - Cuando la infracción a la Constitución y a las Leyes que de ella emanen, cause perjuicios graves al Municipio o se motiven transtornos en el funcionamiento normal de la institución y;

VI. - Las violaciones sistemáticas y graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública y a las Leyes que determinen el manejo de los recursos económicos.

COMENTARIO: Consideramos respecto a las causas de revocación que se encuentran contenidas en el precepto que antecede que las mismas se encuentran totalmente superadas por las Leyes, al estar de manera evidente fuera de época y de contexto, ya que de una manera acertada en relación a una adecuada técnica jurídica, dichas conductas son sancionadas en la actualidad por leyes acordes con la naturaleza de las faltas, como lo son concretamente el Código Penal, el Código Electoral y la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Legislaciones que respetan el cauce legal que corresponde en tales casos; consecuentemente si tales conceptos ya no tienen correspondencia en la realidad no se justifica su existencia en el texto de la Ley Orgánica Municipal, ya que lo único que denota con ello es la obsolescencia de sus normas.

ARTICULO 101. - Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la representación de elementos de prueba, podrá denunciar por escrito ante el Congreso del Estado, las causas de desaparición, suspensión o revocación del mandato a que se refiere el presente título.

COMENTARIO: Por lo que se refiere al artículo en comentario, es de hacerse notar las incongruencias contenidas en el mismo, puesto que es incongruente que un ciudadano común pueda válidamente denunciar ante el Congreso del Estado las causas de desaparición de un Ayuntamiento, sabiendo como es que la única causa que reconoce la ley es la falta de la mitad más uno de sus miembros por más de 15 días consecutivos, sin causa justificada; pues en primer lugar un ciudadano común, ajeno al Ayuntamiento

nunca podrá saber de momento si los miembros del Ayuntamiento que faltaron, lo hicieron o no con causa justificada y por otra parte si tal dispositivo se aplicara de manera literal, el Congreso del Estado ya hubiese desaparecido prácticamente a todos los Ayuntamientos, si tomamos en cuenta que los más pequeños sólo se reúnen para sesionar las veces que les exige la Ley y que son dos al mes mínimamente, y que en otros ni siquiera estas ocasiones.

En cuanto a los elementos de prueba, es obvio que en tales casos la prueba idónea sería precisamente el acta que se levanta con motivo de cada sesión donde consta la asistencia o inasistencia de los miembros del Ayuntamiento, documental que no se encuentra al alcance de cualquier ciudadano sin la autorización del Presidente Municipal y el Secretario del Ayuntamiento.

Independientemente de todo lo anterior, consideramos que siendo el Ayuntamiento un Órgano Colegiado de Elección Popular, es quien debe tomar todo tipo de decisiones en defensa de los intereses de la población y por tanto, en todo caso la persona idónea para hacer del conocimiento al Congreso tales circunstancias lo sería el Síndico como representante legal del mismo, y en todo caso cualquier miembro del Ayuntamiento, pero nunca un ciudadano en particular, en virtud de que dicho ciudadano solamente puede hablar a título personal, pero nunca en nombre de toda la comunidad.

ARTICULO 102. Presentada y ratificada la denuncia, dentro del plazo de tres días naturales, se turnará a las comisiones de Gobernación y de Justicia del Congreso del Estado para que determinen si la causa atribuida corresponde a las mencionadas en este título, y resuelvan en un plazo de tres días más, si la denuncia es atendible, ameritando por tanto, inocar el proceso. Las denuncias anónimas no producirán ningún efecto.

COMENTARIO: En el presente artículo se establece la forma de iniciar el procedimiento de suspensión y desaparición de Ayuntamientos así como la suspensión y revocación del mandato a alguno o algunos de los miembros del Ayuntamiento, observándose que el Legislador al referirse a la denuncia y su ratificación utiliza terminología propia del Derecho Penal; sin embargo como podremos observar en los artículos siguientes tal criterio no es uniforme, ya que en otros casos adopta distintos criterios.

ARTICULO 103. - Las denuncias se turnarán en su caso a la Comisión de Gran Jurado cuyo Presidente emplazará al Ayuntamiento, Concejo, persona o personas denunciadas. Los Ayuntamientos o Concejos serán oídos a través de su Síndico o Síndicos. En todo caso los afectados tendrán derecho a nombrar defensor y si así no lo hicieren dentro del plazo de tres días contados a partir de la fecha del emplazamiento, la Comisión lo nombrará de oficio.

COMENTARIO: Como se mencionó en el comentario anterior, cabe observar como dentro del presente dispositivo, el Legislador abandona la terminología propia del Derecho Penal, para utilizar conceptos que corresponden más bien al Derecho Civil o Mercantil, puesto que se señala que el Ayuntamiento o miembros de éste, que haya sido denunciado deberá ser emplazado, infiriéndose que tal emplazamiento tiene la finalidad de que la parte acusada tenga la oportunidad de instrumentar su defensa; sin embargo la Ley omite señalar si los argumentos esgrimidos por los denunciados deberán ser por escrito o podrán ser orales, omitiendo también el término que tienen para dar contestación a los hechos vertidos en la denuncia. Tampoco se observa ni en el presente ni en el anterior dispositivo la exigencia de la forma escrita o verbal de la presentación de la denuncia, tampoco se señala el número de copias a que esta obligado a presentar el denunciante. Encontrándonos

también la figura del defensor de oficio semejante al que encontramos en el proceso penal.

ARTICULO 104.- La Comisión de Gran Jurado actuará como sección instructora del Congreso y abrirá un periodo de prueba por treinta días hábiles para recibir tanto las pruebas que ofrezca el denunciante como los inculpados, así como todas aquellas que la misma Comisión acuerde para el debido cumplimiento de la verdad. Es aplicable supletoriamente el Código de Procedimientos Penales en lo relativo a pruebas.

COMENTARIO: En el dispositivo en cuestión se observa como el Legislador sin el menor recato de técnica jurídica continúa utilizando indistintamente terminología propia tanto del Derecho Penal como del Derecho Civil. En efecto, por un lado señala que el periodo probatorio se abrirá por un término de treinta días hábiles común para ambas partes, pero por otro lado especifica que en lo relativo a las pruebas el Código de Procedimientos Penales será de aplicación supletoria. Ninguna referencia hace en cuanto al límite que debe existir para el ofrecimiento de las pruebas en lo particular, lo cual repercute con una marcada incertidumbre e inseguridad jurídica.

ARTICULO 105.- El término de prueba podrá prorrogarse en caso necesario a juicio de la Comisión y una vez concluido se pondrá a disposición del denunciante y de los denunciados el expediente para que produzcan sus alegatos por escrito en el plazo de tres días hábiles.

COMENTARIO: El precepto en cuestión constituye el fundamento, para en su caso solicitar la prórroga el término ordinario de prueba, dejándolo a discreción de la Comisión de Gran

Jurado, lo cual por sí sólo constituye una grave indefinición jurídica; por otra parte, señala el dispositivo en cuestión que una vez concluido el término ordinario de prueba y su prórroga si la hubo, se pondrá el expediente a disposición de las partes para que produzcan sus alegatos por escrito dentro de un término de tres días hábiles, observándose como el Legislador introduce a un proceso penalista otro concepto propio del Derecho Civil como es el caso de los alegatos.

ARTICULO 106. - La instrucción termina con el periodo de alegatos, presentando o no por los interesados. La Comisión procederá a formular sus conclusiones con carácter de dictamen, analizando los hechos y exponiendo los argumentos jurídicos que las sustenten, debiendo presentarlas al Congreso en la sesión más próxima.

COMENTARIO: En el presente artículo se reitera por parte del Legislador el uso de una terminología propia tanto del procedimiento civil como del procedimiento penal, ya que intercala vocablos como la instrucción, alegatos, conclusiones, etc.

ARTICULO 107. - Tratándose de los Ayuntamientos la resolución podrá declarar su suspensión o desaparición. En ambos casos no procederá a llamar a los suplentes, sino que se designará, de entre los ciudadanos del Municipio de que se trate, un Concejo Municipal. Si la suspensión o desaparición fuese la de un Concejo ya en funciones, se procederá a designar a otro.

COMENTARIO: Observamos que la resolución que al afecto se dicta podrá declarar su suspensión o desaparición de Ayuntamientos, sin embargo resulta interesante saber en que casos podrá decretarse la suspensión, considerando que el Legislador olvidó plantear dicha hipótesis al no contemplar ninguna causa de suspensión, ya que como

se podrá observar estos sólo se refieren a la desaparición de un Ayuntamiento y a la revocación de mandato de alguno de sus miembros pero de ninguna manera a la suspensión de Ayuntamientos. Por otra parte se contempla dentro del mismo precepto una grave violación a los Derechos Humanos de los miembros suplentes, toda vez que se les priva de su legítimo derecho a formar parte del Organó de Gobierno Municipal sin haber tenido siquiera oportunidad de defensa y lo que es peor aun sin haber dado causa para tal privación.

ARTICULO 100.- La designación del Concejo deberá hacerse simultáneamente a la declaración de desaparición de suspensión o revocación del mandato de un Ayuntamiento o la mayoría de sus miembros, por el mismo Congreso y por igual mayoría, para lo cual las Comisiones de Gobernación y de Justicia propondrán la lista de ciudadanos en igual número de los integrantes del Ayuntamiento. A efecto, dichas Comisiones podrán llevar acabo discrecionalmente, a partir de la denuncia, las investigaciones o gestiones que estimen necesarias a fin de proponer a aquellas personas que aparte de llenar los requisitos de Ley, satisfagan los intereses mayoritarios de la población. El Congreso, sin embargo, podrá hacer la designación libremente, sin sujetarse a la lista propuesta.

COMENTARIO: Por lo que se refiere al numeral en cuestión, este contiene el procedimiento que deberá seguirse para nombrar al Organó de Gobierno que sustituya al Ayuntamiento desaparecido. Nombramiento que recae en un Concejo Municipal con la misma estructura y con las mismas funciones que el Ayuntamiento pero de naturaleza distinta a este, ya que mientras al Ayuntamiento es un Organó de Elección Popular el Concejo es de naturaleza administrativa con la característica de ser totalmente antidemocrático en virtud de que su designación se realiza a espaldas de la población, práctica que en la actualidad ha ido extinguiéndose paulatinamente, de tal manera de que por lo que

respecta a este dispositivo en su parte conducente constituye un aspecto vergonzante que debe desaparecer.

ARTICULO 109. - Cuando la denuncia se deba a la ausencia absoluta de la mayoría de sus miembros propietarios, bastará que la Comisiones Receptoras de la misma constaten el hecho para que se someta de inmediato su dictamen al Congreso, el cual declarará la desaparición del Ayuntamiento y procederá a designar el Concejo Municipal entre los ciudadanos que propongan las mismas comisiones o entre los que considere conveniente. El procedimiento en este caso no podrá tardar más de quince días naturales y mientras tanto actuarán los suplentes.

COMENTARIO: En relación al presente artículo cabe subrayar que el mismo presenta serias incongruencias considerando que el límite de faltas injustificadas, no encuentra correspondencia con la realidad en virtud de que tanto los Síndicos como los Regidores, como miembros que son del Ayuntamiento y de acuerdo a la función que normalmente desarrollan no se encuentran sujetos a un nombramiento que les constriña a cumplir con una jornada de trabajo de un horario determinado y por tanto sería prácticamente imposible que se diera el supuesto contemplado en el artículo 99 de la presente ley, ya que difilmente se reúnen en las dos ocasiones al mes que por disposición de la ley les obliga a sancionar. Consecuentemente el único miembro del Ayuntamiento que pudiera incurrir en tal causal sería el Presidente Municipal quien por la naturaleza de su reponsabilidad si tiene obligación de asistir diariamente.

ARTICULO 110. - Cuando el Congreso del Estado dicte declaración de procedencia en contra de cualquier miembro de los Ayuntamientos, en los términos de la Ley de Responsabilidades de

los Servidores Públicos, en la resolución correspondiente, el propio Congreso decretará la suspensión, ordenando se llame al suplente si se trata de Síndicos y Regidores.

Si se trata de la suspensión de un Presidente Municipal se procederá en los términos de los Artículos 32 y 33 de esta Ley.

COMENTARIO: Respecto a la presente disposición consideramos en primer término que el supuesto referido a los Síndicos y Regidores debe ser considerado dentro del capítulo denominado del modo de suplir las faltas, tal como se hace con el Presidente Municipal y en segundo lugar el llamamiento al suplente debe realizarse en el auto que decreta admitida la denuncia y no al dictar la resolución de procedencia ya que podrá darse el caso de que entre uno y otro acto medie un largo plazo dando lugar con ello a serios conflictos para la toma de acuerdos.

ARTICULO 111.- Las resoluciones del Congreso en esta materia son inatacables y no admiten recurso alguno. Una vez dictadas, se ejecutarán en el plazo máximo de cinco días.

COMENTARIO: Por lo que se refiere al artículo en comentario cabe subrayar que el mismo representa la parte oscura de la Legislación Mexicana al no reconocer la existencia de derechos políticos en el ciudadano, pues es evidente e indiscutible que el hombre por el simple hecho de serlo nace con derechos fundamentales que le son necesarios para vivir con dignidad y que el Estado no solamente tiene obligación de respetar sino de proteger; por tanto el presente dispositivo es en si mismo un grave atentado a los Derechos Humanos.

ARTICULO 112.- *Cualquier incidente o actuación no prevista en esta Ley, será resuelta o autorizada discrecionalmente por la comisión o comisiones correspondientes.*

COMENTARIO: *Finalmente debe observarse en este último precepto que el procedimiento de desaparición y suspensión de Ayuntamiento así como la revocación atenta contra la seguridad y la certeza jurídica pues parece inverosímil que una cuestión tan delicada como la que se plantea se resuelva de manera discrecional por la comisión, cuyos miembros en el mayor de los casos carecen de los principios éticos indispensables para tomar una decisión que al mismo tiempo que sea acertada también sea justa, ya que la experiencia ha demostrado que el Legislador difícilmente podrá desprenderse de la ideología que sustenta y por tanto, su voto distará mucho de ser imparcial.*

En suma derivando de los razonamientos vertidos con motivo de cada uno de los comentarios anteriores, nos permitirá arribar a las conclusiones que se expresarán en el capítulo siguiente y complementaras con las correspondientes propuestas de reformas, adiciones o derogaciones a la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato.

CONCLUSIONES.

Como resultado del análisis realizado en el capítulo anterior, mismo que nos permitió conocer de manera integral el procedimiento político seguido para suspender y desaparecer Ayuntamientos y también suspender y revocar el mandato a alguno o algunos de sus miembros, contenido en la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato hemos logrado formular las conclusiones siguientes, las cuales ponemos a consideración del Honorable Jurado a cuyo Juicio y benevolencia nos sometemos.

Conclusiones que hemos considerado pertinentes, clasificarlas, por razones de método y de orden, en cuatro aspectos, a saber: En cuanto a la forma; en cuanto al fondo; en cuanto al fin o finalidad; y en cuanto a su eficacia operativa. Procediendo a agotarlas en ese orden.

I. - EN CUANTO A LA FORMA.

PRIMERA. - El procedimiento en su totalidad presenta una deficiente técnica legislativa que no corresponde a la calidad y prestigio de que goza el Legislador y Jurista Guanajuatenses. Considerando que más bien prevaleció la precipitación al momento de elaboración del proyecto, que a la falta de talento.

SEGUNDA. - El procedimiento en especial adopta rasgos característicos tanto del procedimiento civil como del proceso penal. En efecto basta ver lo dispuesto por el artículo 104 para darnos cuenta de ello: Por una parte adopta, el término de prueba de 30 días hábiles para ambas partes, que es propio del procedimiento civil, y por la otra dispone que en todo lo relativo a pruebas será aplicable supletoriamente el Código de Procedimiento

Penales, lo cual constituye, por sí sólo una aberración jurídica, desde el punto de vista de su técnica legislativa.

TERCERA. - Aunado a lo anterior, es de observarse que con relación al procedimiento motivo del análisis, el Legislador no tuvo nunca una visión definida y precisa de lo que pretendía, ya que el mismo utilizó indistintamente terminología que es propia del Derecho Penal y Procesal Penal, como por ejemplo: Denuncia, Proceso, Defensor, Defensor de Oficio, Inculpado, Instrucción, Conclusiones, etc. y en otras utiliza términos que corresponden al Derecho Civil y Procesal Civil, como por ejemplo: emplazamiento, alegatos, etc.

II. - EN CUANTO AL FONDO.

CUARTA. - El procedimiento que se sigue para la suspensión y desaparición de Ayuntamientos es totalmente antidemocrático al no permitir la intervención directa de la población municipal, que es quien elige a sus gobernantes a través del voto; consecuentemente debe concluirse que también la designación o nombramiento del Órgano de Gobierno que lo sustituye, esto es, el Concejo Municipal participa de las mismas características y se concluye, por tanto que su naturaleza es administrativa. Constituyendo todo lo anterior una grave violación a los Derechos Humanos.

QUINTA. - Como consecuencia de todo lo anterior se infiere, sin la mayor dificultad, que el Legislador al incluir tal procedimiento, actuó de manera dolosa, tendenciosa y de mala fe, si consideramos que durante la vigencia de la Constitución de 1857, durante el Gobierno del Gral. Porfirio Díaz, la figura jurídico-política utilizada como instrumento de control y de represión lo fue "El Prefecto" o "Delegado Político" que era la autoridad

intermedia entre el Gobernador y los Ayuntamientos, se convirtió por su arbitrariedad en la autoridad más odiosa del régimen, logrando unificar las más airadas protestas y reclamos de los Ayuntamientos a nivel nacional. El constituyente del "17" dando respuesta a ello desaparece tal figura, incrustando el concepto de "Municipio Libre", pero dando la pauta para que los Estados, crearán otro instrumento de control jurídico-político que aparentara ser más justo y democrático. A fin de cuentas se puede concluir que ambas figuras tienen la misma finalidad, siendo difícil precisar cual de ellas es más nociva.

SEXTA. - En complemento de lo anterior, cabe subrayar, que el simple hecho de que el Poder Legislativo transgreda en forma impune totalmente todo un orden jurídico al realizar funciones que son propias del poder judicial, constituye no sólo una aberración jurídica, sino una arbitrariedad propia de países presidencialistas. En efecto, el hecho de que un miembro del Ayuntamiento incurra en una falta considerada como grave, debe inferirse que con su conducta resulta nociva para la colectividad y por tanto en protección del interés público, su situación deberá ser conocida por la autoridad competente quien en cumplimiento de la norma deberá aplicar la sanción que corresponda en el ámbito respectivo, administrativo, civil, penal, laboral, etc. pero nunca el Legislador arrogarse tal atribución, simplemente porque puede hacerlo aunque no deba.

III. - EN CUANTO A SU OPERATIVIDAD.

SEPTIMA. - Ahora bien la historia del Estado de Guanajuato, no consigna ningún caso de suspensión ni desaparición de Ayuntamientos, tampoco de suspensión y revocación de mandato de alguno de sus miembros y la causa es que en la realidad la relación

normativa entre el supuesto jurídico y la consecuencia contenida en la norma no sólo es deficiente sino imposible de que se dé por dos razones: PRIMERA. - El Legislador olvido establecer las causas de suspensión de un Ayuntamiento, limitándose a señalar como causa de desaparición la falta absoluta de la mayoría de sus miembros ; SEGUNDA. - El supuesto de desaparición resulta imposible de darse considerando que los Síndicos y Regidores de nignun manera tienen obligación de permanencia diaria por la naturaleza de su función, limitando su asistencia a las sesiones del Ayuntamiento cuando son convocados, y que sepamos en ningun Ayuntamiento del Estado de Guanajuato, ni aún en aquellos donde existe mayor actividad convocan a sesiones diarias, ni tampoco para desempeñar sus comisiones les exige la Ley ni asistencia diaria ni horario obligatorio, por lo cual resulta fácil inferir el supuesto de la desaparición nunca se dará, eso explica por que no se consigna ningún caso ni de suspensión ni de desaparición de Ayuntamientos en la historia Política del Estado de Guanajuato, y también ello habla de la ineficacia de su normatividad.

OCTAVO. - En cuanto a las causas de suspensión de uno o varios miembros de un Ayuntamiento, la Ley Orgánica Municipal, en su parte conducente ha sido superada de manera contundente por otros ordenamientos jurídicos locales a tal grado de hacerla innecesaria e inútil, puesto que tratándose del Presidente Municipal resulta aplicable la regla especial contenida en el artículo 32 de esta misma Ley Orgánica que contiene las hipótesis en las cuales procede el nombramiento de un Presidente Municipal sustituto, de tal forma que el artículo 29 resulta innecesario; y por lo que se refiere a los Síndicos y Regidores, la solución la proporciona la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que es la que señala quienes son las autoridades competentes, cuales son las reglas para la declaración de procedencia y cuales

son las sanciones que corresponden, luego entonces ¿Dónde radica la eficacia de la Ley Orgánica Municipal en el aspecto que nos encontramos analizando?

NOVENO. - Y por otra parte, refiriéndonos a las causas de revocación del mandato contenidos en el artículo 100 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, afirmamos que la Ley también ha quedado superada en tal aspecto si consideramos que dichas causas fueron observadas por el Código Penal para el Estado al crearse el capítulo destinado a los delitos en materia electoral, en el cual quedan comprendidas algunas de las conductas sancionadas como causas de revocación del mandato; tomando en consideración que en ciertos casos el sujeto activo bien pudiera ser alguno de los miembros del Ayuntamiento tomando en cuenta la naturaleza de las conductas contenidas en el tipo penal, Ley que contempla como sanciones no solamente la privación de la libertad sino la privación de empleo e inhabilitación para desempeñar cargos públicos hasta por cinco años; situaciones que generan la inaplicación e ineficacia de la Ley Orgánica en lo que respecta a este capítulo materia de análisis.

DECIMO. - En suma, relacionando las conclusiones vertidas con anterioridad, consideramos, por tanto, sugerir la desaparición o supresión, del capítulo de Normas Políticas referidas al procedimiento de suspensión y desaparición de Ayuntamientos y de suspensión y revocación del mandato de sus miembros y por considerar además que tal capítulo se encuentra fuera de contexto en razón a las características de lo que en estricto sentido debe contener toda Ley Orgánica; procurando la inclusión de la reglamentación de aspectos propios de la Administración Pública Municipal que requieren atención prioritaria.

BIBLIOGRAFIA GENERAL

I. - TEXTOS.

1. - CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES, Secretaría de Gobernación, El Desafío Municipal, No. 1, México, D.F. 1985.
2. - CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES, Secretaría de Gobernación, Estudios Municipales, El Marco del Nuevo Artículo 115, México, D.F., Mayo-Junio 1985.
3. - CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES, Secretaría de Gobernación, Estudios Municipales, Nuevo Orden Normativo para la Reforma Municipal, México, D.F., Enero-Febrero 1987.
4. - CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES, Secretaría de Gobernación, Estudios Municipales, Política, Gobierno, Derecho y Administración, México, D.F., Mayo-Junio 1987.
5. - CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES, Secretaría de Gobernación, Estudios Municipales, Reforma Municipal y Reglamentación, México, D.F., Mayo-Junio 1985.
6. - INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, Fortalecimiento del Municipio, Ediciones INAP, México, D.F., octubre-marzo 1984-1985. Nos. 16-17.
7. - INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, La Investigación Municipal, Ediciones INAP., México, D.F., Julio-Diciembre 1988, Nos. 31-32.
8. - INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, Municipio Libre y Descentralización de la Vida Nacional, Ediciones INAP, Octubre-Marzo de 1988 Nos. 12-13.
9. - INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, La Vertiente Regional de Planeación, Ediciones INAP, México, D.F., Abril-Septiembre 1984, Nos. 10-11.

10. - LORET de Mora Rafael, *Problemática del Municipio Sin Recursos, Textos, Universitarios, S.A., México, D.F., 1976*
11. - MONTANO Agustín, *Manual de Administración Pública Municipal, Editorial Trillas, México, D.F., 1990.*
12. - OCHOA Campos Moisés, *La Reforma Municipal, Edit. Porrúa, S.A., México, D.F., 1991.*
13. - RENDON Huerta Teresita, *Derecho Municipal, Edit. Porrúa, S.A., México, D.F., 1991.*
14. - RUIZ MASSIEU José Francisco, *Estudios de Derecho Político de Estados y Municipios, Edit. Porrúa, S.A., México, D.F., 1990.*
15. - VAZQUEZ Héctor, *El Nuevo Municipio Mexicano, Secretaría de Educación Pública, México, D.F., 1986.*

II. - LEYES Y CODIGOS.

16. - CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, D.F., 1990.
17. - CONSTITUCION POLITICA PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO, LII Legislatura del H. Congreso del Estado de Guanajuato, 1985.
18. - CODIGO ELECTORAL PARA EL ESTADO DE GANAJUATO, LIV Legislatura del congreso de Guanajuato. 1991.
19. - GUIZA, Alday Francisco Javier, *Código Penal Comentado del Estado de Guanajuato, Universidad Lasallista Benavente, Celaya, Gto. 1992.*
20. - LEY ORGANICA MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO, LIV Legislatura del Congreso de Guanajuato, 1991.
21. - LEY DE RESPONSABILIDADES PARA LOS SERVIDORES PUBLICOS DEL ESTADO DE GUANAJUATO, LIV Legislatura del Congreso de Guanajuato, 1985.

III. - DICCIONARIOS.

22. - **GUIZA, Alday Francisco Javier, Diccionario de Derecho Notarial, Universidad Lasallista Benavente, Celaya, Gto., Mex. 1989.**

23. - **PINA, Vara Rafael, Diccionario de Derecho, Edit. Porrúa, S. a., México, D. F., 1989.**