

65
2EJ



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ARAGON"

**"LA INEXISTENCIA DE LA AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL
MUNICIPAL EN EL ESTADO DE MÉXICO"**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A:
SANDRA CAPISTRÁN COLÍN

FALLA DE ORIGEN

1995



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.

A DIOS:
gracias por brindarme la
oportunidad de vivir, darme
fe y esperanza para lograr
mis anhelos y seguir
adelante.

A MIS PADRES:
DOLORES COLIN CASARREAL

Y
FIDENCIO CAPISTRAN PINEDA:
Por brindarme su apoyo
incondicional siempre gracias
por todo lo que dan sin
esperar nada a cambio.

A MI HERMANA:
MARIA EUGENIA CAPISTRAN
COLIN, por creer en mi y
brindarme su apoyo.

PARA MI HIJO:

ISMAEL CORTES CAPISTRAN, luz que ilumina mi alma y alumbra mi camino, tu que con tu presencia llenas de amor e inspiras mi vida, para seguir adelante.

Así mismo para mi bebe concebido que pronto nacera, quien al igual que el primero juntos han sido fruto de mi amor.

A MI ESPOSO:

ISMAEL CORTES SAMPAYO,
gracias por el apoyo que me brindas día a día y con tu amor y comprensión me ayudas a vencer la adversidad y lograr este mi sueño anhelado.

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO; Escuela
Nacional de Estudios
Profesionales "Aragón",
gracias máxima casa de
estudios podremos sentirnos
orgullosos de ser parte de
ti.

AL LICENCIADO JESUS CASTILLO
SANDOVAL:
Gracias por que sabiamente me
ha brindado lo mejor de él,
para el asesoramiento de éste
Trabajo.

A todos mis compañeros,
profesores y personas, por
brindarme incondicionalmente
su apoyo.

LA INEXISTENCIA DE LA AUTONOMIA CONSTITUCIONAL MUNICIPAL EN
EL ESTADO DE MEXICO.

INDICE.

INTRODUCCION.

pág.

C A P I T U L O I.

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL MUNICIPIO MEXICANO.

A. El Municipio Indígena.....	1
B. El Municipio durante la época Colonial.....	7
C. El Municipio en la Constitución de Cádiz de 1812.....	14
D. El Municipio en la Constitución de 1857.....	19
E. El Municipio durante el porfiriato, y la Constitución de 1917.....	24

C A P I T U L O I I.

ASPECTOS GENERALES.

A. Concepto de Municipio.....	31
B. Bases legales del sistema jurídico Municipal.....	40
1. Constitución Federal, Artículo 115 Constitucional.....	41
2. Constitución Estatal.....	45
3. Ley Orgánica Municipal y Reglamento Interior.....	48
C. La Autonomía Municipal consagrada en el Artículo 115 de nuestra Carta Magna.....	50

1. La Autonomía Política.....	54
2. La Autonomía Financiera.....	57
3. La Autonomía Administrativa.....	59

C A T I T U L O I I I .

EL MUNICIPIO EN EL ESTADO DE MEXICO.

A. Estructura Orgánica, H. Ayuntamiento.....	64
1. Presidente Municipal.....	67
2. Síndico.....	68
3. Regidores.....	69
4. Consejo de Colaboración.....	70.
Cabildo.....	71
B. De las Autoridades auxiliares del	
H. Ayuntamiento.....	73
C. División Política.....	73

C A P I T U L O I V .

LA INEXISTENCIA DE LA AUTONOMIA MUNICIPAL EN EL ESTADO DE MEXICO.

A. La Autonomía Política.....	76
1. En cuanto a la participación	
política de los mexiquenses.....	77
2. Mejoras y capacitación electoral.....	79
B. La Autonomía Financiera (Administración	
de las Finanzas Municipales).....	80
1. Ingresos Ordinarios.....	82
2. Ingresos Extraordinarios.....	86

3. En lo relacionado al presupuesto económico que otorga el Gobierno del Estado:.....	87
a) Control de Ingresos.....	89
b) Presupuesto de Egresos.....	94
C. La autonomía Administrativa. (Atendiendo a los Servicios Públicos municipales).....	96
1. Concepto de Servicios Públicos Municipales.....	97
2. Formas de prestación de los Servicios Públicos Municipales.....	100
CONCLUSIONES.....	105
BIBLIOGRAFIA.....	109

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

El presente trabajo contiene un estudio de la Institución Jurídica del Municipio en el Estado de México, para el caso haremos un estudio global del mismo; analizaremos la Autonomía Municipal, que consagra el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al disponer que los Estados, adoptarán como base de su organización política y administrativa, el municipio, al frente del cual habrá un ayuntamiento electo mediante sufragio universal, por lo que sin duda nos percatamos que en la actualidad no existe un fortalecimiento total por parte del Gobierno del Estado, y ha venido menguando al Municipio; razón por la cual surge la inquietud para la elaboración del dicho trabajo.

Iniciaremos el mismo con un estudio general de los antecedentes históricos, vistos estos desde un plano nacional, para así encuadrar las bases legales del sistema jurídico municipal y entrar al estudio de su Autonomía ya sea política, financiera y administrativa; para luego estudiar la Estructura Orgánica del H. Ayuntamiento; así llegar a la conclusión de que hay una inexistencia de la Autonomía en el Estado de México, que solo a través de la lucha que se tenga y el logro de los ideales de los vecinos de los Municipios, se puede lograr el principio básico de una Autonomía Local.

CAPITULO I.

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL MUNICIPIO MEXICANO.

- A. El Municipio Indígena.
- B. El Municipio durante la época Colonial.
- C. El Municipio en la Constitución de Cádiz de 1812.
- D. El Municipio en la Constitución de 1857.
- E. El Municipio durante el Porfiriato, y la Constitución de 1917.

CAPITULO I.**ANTECEDENTES HISTORICOS DEL MUNICIPIO MEXICANO.****A. El Municipio Indígena.**

El Municipio mexicano a través del tiempo a evolucionado, hasta llegar a conformar la base de nuestra organización política y administrativa. Históricamente desde las primeras comunidades indígenas dicha organización, descansaba en el clan y en la tribu. Tal es el caso que el Imperio Azteca, estaba conformado por tres tribus en el Valle de México, las cuales eran: México, Texcoco y Tlacopan. Por otro lado el llamado imperio maya con sus tribus asentadas en Uxmal, Chichén y Mayapán y por último la del Valle de Puebla formada por Huexozingo, Tlaxcallan y Cholollan.

El grado superior de organización social, lo constituía la tribu. Sus jefes eran electos por los consejeros de los mismos, tal circunstancia corrobora el sistema democrático.

La piedra angular de la organización tribal la conformaba el "clan", que era la comunidad o célula social.

También es importante destacar el origen de la familia y de los grupos naturales fincados en el parentesco,

pues aquellos que se consideraban unidos por vínculos de consanguinidad daban como resultado el calpulli, estructurado sobre las relaciones de la familia con tierras, en cuanto a su explotación y lo cual daba principio a un municipio primitivo de carácter agrario.

El calpulli constituyó sociológicamente, el foco de convivencia; administrativamente, célula de organización y económicamente la base de la propiedad, del trabajo y en general de la producción. Era una alianza de familias y de aquí su tipo de gobierno.

El consejo municipal del calpulli se designaba por elección a cierto tipo de funcionarios que eran ancianos.

Los tipos de funcionarios eran:

1. El Teachcaub.- pariente mayor, era el de más significativo rango, debía ser persona prominente y hábil para amparar y defender. Asimismo administrava.
 - a) El régimen comunal agrario.
 - b) El trabajo de los miembros del calpulli.
 - c) El producto de las tierras.
 - d) Cuidar la conservación del orden.
 - e) De que se impartiese justicia.
 - f) Del culto a su dioses y antepasados.
2. El Tecuhtli.- funcionario de no menor importancia, era el abuelo. Desempeñaba su cargo por elección, en mérito a

hechos de Guerra, pero sin que se heredara su investidura.
Era el jefe militar del calpulli, encargandose de:

- a). cuidaba del adiestramiento de los jóvenes en el telpochcalli.
- b). Capitaneaba a sus tropas en las batallas.
- c). En él recaía el honor de llevar en las acciones de guerra.

Otros funcionarios que tenían a su cargo diversas ramas del gobierno del calpulli eran:

- 1). los Tequitlatos.- encargados concretamente de dirigir el trabajo comunal.
- 2). Los Calpizques.- recaudadores del tributo.
- 3). Los Tlayacanques.- Cuadrilleros.
- 4). Los Sacerdotes y médicos hechiceros.- a cuya encomienda estaba la conservación de la seguridad psicológica del grupo.

Al mismo tiempo había otros funcionarios de menor jerarquía, los cuales eran:

- 1). Los Tlacuilos.- escribanos o pintores de jeroglíficos, que llevaban la cuenta de los hechos del calpulli, incluyendo sus comportamientos legendarios e históricos, la propiedad de la tierra etc.
- 2). los Topiles.- ejercían oficios de gendarmería.

Era característico de los funcionarios del calpulli:

- a). La duración de su cargo por toda la vida.
- b). La Deposición de su encargo, por el consejo, si daban motivo grave para ello.
- c). El carácter electivo de sus designaciones.
- d). La restitución electiva, solo se consideraba a los indios cabezas, que eran los jefes de familias ancianos.
- e).- la excepción a los topiles, no eran escuchados entre los jefes de familia.

De las formas democráticas de gobierno derivadas de la organización social basada en el parentesco, podría decirse que la democracia existía en teoría más que en la práctica; sin embargo con estas excepciones, en la mayoría de las tribus la organización consanguínea se encontraba en pleno vigor.

Posteriormente y ya que las tribus crecían, empezaron a formarse ciudades dando origen al llamado "Municipio Capital", refiriéndose con ello a la administración de las ciudades capitales. Lo cual determino la importancia de la gran Tenochtitlán.

La ciudad, como comunidad social, ejercía gran influencia en las costumbres de sus miembros y cada ciudad tenía su propio calendario, su moneda particular, sus pesas y

medidas. La educación tuvo demarcación municipal, ya que en cada barrio funcionaban escuelas atendidas por los sacerdotes. El ejercito era a la vez de carácter local; la Unión de todas esas Ciudades constituían el pueblo de Tenochtitlán.

De lo anterior se desprende que surgiera la idea de autonomía local con la región. Las antiguas creencias distinguieron la existencia de ciudades, por vecinas que fuesen, formaban sociedades completamente separadas. Entre ellas habia mucho más distancia de la que separa en la actualidad a dos ciudades, más que la frontera divisora de dos Estado. Los dioses no eran los mismos, ni las ceremonias, ni las oraciones. El culto de una ciudad estaba prohibido al nombre de la ciudad vecina.

El Estado Azteca estaba integrado por un territorio metropolitano que reconocía a Tenochtitlán como su ciudad capital propia. En su órbita existían los señores Coaligados de Tecopán y Acolhuacán; el estado independiente de Mexitlán; la República de Tlaxcala y tribus sometidas, tales como los Huastecas, los Otomies, los Totonacas, los Matlazinca, los Ocuilteca, los Tlahuca, los Ciuhtlatecas, los Topi, los Chatinos, los Popolaca y otras más. Por otra parte en dicho territorio se alzaban ciudades de mucha importancia, como las de Chalco, Xochimilco, Mizquic, Cuitláhuac, Ixtapalapa, Cuauhtitlán y otras, todas ellas cabeceras de

otros tantos territorios; Además las poblaciones de Otompan, Mexicaltzingo, Huitzilopochco, Coyoacán, Atenco, Cuatlichán, Huexotla, Chiautla, Acolman, Teotihuacan, Ixtapalocan, Tepetlaoztoc, Tepepolco, Tizayocan, ciclaltepec, Coyotepec, Tzompango, Tultitlán, Tetepanco, Echecatepec y Tequizquiac.

Debido a su territorio el calpulli era fundamentalmente agrícola. Las Ciudades se dividían por barrios. Respecto al poder central, había un funcionario. La ciudad contaba para lo criminal y lo civil con tribunales. Con la conformación del Municipio habían logrado ser escuchados.

"... Las comunidades indígenas, a la llegada de los Europeos constituían municipios naturales desarrolladas. En el seno de la ciudad, el Municipio político hacía su aparición, junto con la incipiente división de la sociedad en clases y dentro del área de interinfluencias de una organización estatal.

El municipio aparecía como poder autónomo integrador de un poder soberano y a la vez reconocido por éste. Como asociación de vecindad, se expresaba a través de la localidad domiciliaria, como asentamiento de mercado, como inmediata institución para regular las funciones y atender a las necesidades de la comunidad." (1).

1. OCHOA, Campos Moisés; La Reforma Municipal, Editorial PORRUA, S.A. Edición 4^a, pág. 50.

Desde que se hablo de los Calpulis se mencionó una soberanía dentro de su territorio, totalmente delimitados por familias con tierras, las cuales eran administradas por los jefes, lo que llegó a constituir un Municipio Natural, aunque dicha administración hizo que surgieran o se conformarían poderes, electos democráticamente, dando origen a un Municipio Político, por lo que a nuestro juicio desde un principio se utilizó mal el termino autónomo y soberano, ya que no lo era en su totalidad, por que existían más Estados, los cuales se encontraban vinculados por un gobierno en común, por lo que desde entonces no había una buena administración, debido a la limitación consanguinea para ser jefe lo que de alguna manera, afectaba la democracia del pueblo, y por ende su autonomía.

B. El Municipio durante la Epoca Colonial.

El primer Municipio instalado con carácter de español fue el que instaló Hernán Cortés en la población que fundó y que denomino la Villa Rica de la Veracruz. Fundo la Villa con autoridades para la administración de justicia y de gobierno, es decir, con alcaldes y regidores ideado con las características españolas; como alcaldes nombro a su fiel Puertocarrero y a Montejo, la armada se transformo en Municipio español gobernado democráticamente por su cabildo, Para tomar la protesta del cargo se utilizó solemnidad en nombre del Rey.

Indudablemente la administración del gobierno hispano sirvió de ejemplo al colonial, para que así pudiese surgir el primer ayuntamiento en nuestro país, tal es el caso, afirman algunos estudiosos de la materia que:

"...Las causas que determinaron la fundación del primer ayuntamiento en la Nueva España, son según:

- a). Esquife 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). Gelpio Ferro, quien afirmaba 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." (2)

A nuestro punto de ver se instruyó un Municipio de carácter español, siendo su origen de este al parecer como consecuencia de un móvil legal que normaba los actos de Cortés, y como consecuencia de la conquista de los

españoles, teniendo lugar después de que Cortés desembarcó en las costas indígenas de Chichihuecan, Estado de Veracruz, y surgió como una importancia muy considerable, para el desarrollo Municipal Mexicano. Asimismo pensamos que quizás se tomó un poco de la forma de administración que seguían nuestros antepasados en los Calpullis; y por otro lado se tomó algo de España en relación a sus Ayuntamiento y Autoridades.

El segundo municipio fundado por Cortés fue precisamente en de la Ciudad de México, inmediatamente después de la toma de la grande y deslumbradora capital azteca de la Tenochtitlán, procediendose a la organización administrativa de la Ciudad, la cual se reconstruyo y se hizo capital del nuevo reino.

El principal órgano gubernativo del Municipio era el ayuntamiento o cabildo, es decir, un cuerpo colegiado, también llamado consejo municipal integrado por varios funcionarios que tenían atribuciones diversas que el Monarca.

Dichos funcionarios eran el corregidor o alcalde mayor que presidía a dicho cuerpo, los alcaldes ordinarios, los regidores, el procurador general, el alguacil mayor y el sindico, pudiendo el ayuntamiento nombrar funcionarios menores que ya no lo componían, asignandoles una función específica, dentro de la administración del Municipio.

Principales funciones encomendadas al Ayuntamiento en la Colonia, eran:

- a). El cuidado y custodia de las Obras PÙblicas, bajo la superintendencia de los regidores.
- b). El cuidado y vigilancia de los mercados, venta y mesones, siendo atribuci3n especial del Fiel Ejecutor, el de vigilar las pesas y medidas, la policia y el orden de mercados y abastos.
- c). El cuidado del disfrute comùn por los vecinos de diez leguas a la redonda, así como los pastos y montes.
- d). Corte y plantaci3n de árboles.
- e). El remate anual, cuidando que se adjudicarán al mejor postor, los derechos de vender carne y pan.
- f). La formaci3n de sus ordenanzas, que habian de ser mandadas al Virrey.
- g). Repartir a su parecer, las tierras, aguas, abrevaderos y pastos de acuerdo con la real cédula de 4 de abril de 1532, expedida por Carlos V.

Una de las funciones más importantes dentro del cabildo era la legislativa, el ayuntamiento expedía disposiciones y acuerdos de observancia general, lo mismo reglamentaba cuestiones de policia y buen gobierno y la forma en que había de prestarse determinados servicios PÙblicos; las condiciones en que debían sujetarse los productores y artesano en la elaboraci3n de sus productos; cuestiones que regulaba por medio de sus ordenanzas, ya que por medio de

ellas podía atender a las diferentes modalidades y necesidades de la localidad.

Desde el punto de vista legislativo, los documentos más antiguos son las Ordenanzas de Cortés de 1524 y 1525, mismos que formaban el Código que regían al ayuntamiento.

Procederemos a continuación a dar un breve resumen de las ordenanzas que hablaban de la Organización Municipal, las que a saber son:

- a). Que en cada Villa debía de haber dos alcaldes con Jurisdicción Civil y Criminal, cuatro Regidores, un Procurador y un Escribano, los nombramientos deberían de hacerse el primero de enero de cada año.
- b). Que había un fiel para cuidar de los abastecimientos, marcar las pesas y medidas así como observar que se ajustarán a ellas las ventas, cuidando que se dieran las cosas al precio que ellos fijaran y señalando los lugares donde había de tirarse la basura.
- c). Que el consejo era el único que tenía facultades de dar tierras para laborar, ganado o solar para casa.
- d). que los Alcaldes y Regidores, no podían celebrar Cabildo sin estar presentes Cortés o su lugarteniente, y que el Alguacil mayor tenía derecho de concurrir al Cabildo con voz y voto.

Tomando el conjunto de facultades con que el ayuntamiento o cabildo estaba investido y cuyo marco competencial se integraba con las atribuciones específicas que sus diferentes miembros tenían señaladas, se podría decir que no había una separación de las funciones Legislativas, Ejecutivas y Judicial, más sin embargo eso no impidió que fuesen considerados sobre una base democrática, principalmente en cuanto a la designación de los regidores que en unión de otros funcionarios constituían el ayuntamiento.

A decir verdad el Cabildo o Ayuntamiento estaba formado por personas que gobernaban la República, como justicia y regidores. Se presume que el fin era administrar justicia y ordenar lo conducente en pro común; era un gobierno político y económico el cual es parcialmente privado del ayuntamiento que mientras no hubiese alguna queja no se podrían inmiscuir las personas.

Respecto a su Hacienda Municipal; el Municipio, disponía de dos clases de bienes: Los Comunes y los Propios. Los bienes comunes eran para el Disfrute del vecindario y los Propios eran los que brindaban productos al ayuntamiento para los gastos Públicos, es decir, los bienes que arrendaba y administraba el propio Ayuntamiento.

En consecuencia los ingresos del Ayuntamiento

eran de dos clases:

1. Los Propios.- que era el producto de los bienes arrendados.
- 2.- Los Arbitrios.- que eran impuestos que percibían los Ayuntamientos. Estos impuestos fueron señalados en un principio por los Gobernadores y más tarde creados por el Rey o por el Virrey.

De a cuerdo a sus egresos se dividían en cinco clases:

- 1.- Las donaciones a ayudas de costas que hacía el Municipio a las Justicias Capitulares y dependientes del Ayuntamiento, salarios de oficiales públicos, maestros de escuela, médicos.
- 2.- Los réditos de censos y cargas impuestas sobre fondos municipales.
- 3.- Los gastos que se destinaban a las festividades, y limosnas.
- 4.- Para los gastos de emergencia.
- 5.- Los destinados a las retribuciones de los contadores, tesoreros y oficiales de provincia.

Durante la época colonial la intendencia de México, estuvo dividida en alcaldías mayores y en Corregimientos, debiendo recordar que los alcaldes mayores eran nombrados por el Rey. Toluca fue corregimiento. Alcaldías que originalmente quedaron dentro del territorio

del Estado de México 21114 Kilómetros.

1. Otumba y Teotihuacan.
2. Zacualpan y Solrepec.
3. Metepac e Ixtluaca.
4. Chalco.
5. Temascaltepec y Tuzantla
6. Malinalco y Tenancingo

Por lo que respecta al Municipio de Texcoco, este fue en el periodo colonial una de los más importantes.

C. El Municipio en la Constitución de Cádiz de 1812.

La Constitución de Cádiz fue publicada por las cortes Españolas, el 18 de marzo de 1812. Dicha constitución se dividió en 12 Títulos, estos a su vez se dividían en Capítulos.

"Esta Constitución reestructuro el régimen municipal dentro del sistema que organizo el estado monárquico español. Pretendió reimplantar la autonomía de los municipios establecidos en cada pueblo, debía haber un ayuntamiento compuesto de alcaldes, regidores y síndico procurador, precedido por el jefe político, donde lo hubiere, y en su defecto por el alcalde o el primero nombrado entre estos si hubiere dos. Los miembros que componían los

ayuntamientos deberían elegirse indirectamente por los pueblos, sin que los cargos respectivos, fuesen ni vitalicios ni vendidos, sin que los electos pudiesen ser nuevamente nombrados, a no ser que transcurriera por lo menos dos años donde el vecindario lo permitía." (3)

Esta Constitución al introducir las jerarquías políticas como se puede observar regulo también la organización y funcionamiento de los ayuntamientos como se desprende del Capítulo I del título VI mismo que lleva el nombre de "Del Gobierno Interior de las Provincias y de los pueblos".

El número de individuos que componían los Ayuntamientos, eran en proporción al vecindario, Se renovaban periódicamente y por un sistema electivo, no pudiendo desempeñarlos quiénes tuviesen empleos de provisión Real.

De acuerdo a las funciones del Ayuntamiento, tenían a su cargo, la policía de Salubridad, la Seguridad Pública y el orden, la institución primaria, la beneficencia en su aspecto Municipal, las calzadas, puentes, caminos, cárceles municipales, pavimentos y en general todas las obras públicas, Además expedir las ordenanzas municipales, atender a la recaudación y el manejo de las entidades locales, el

3. BURGOA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial PORRUA S.A.; edición 8°; pág. 891

fomento de la industria y el comercio de la localidad, vigilar la calidad de los comestibles, agua potable, abastecimientos y estadística de nacimientos, matrimonios etc.

Cada Provincia estaba a Cargo de un Jefe Político y de la Diputación respectiva, compuesta de un presidente, que lo era el Jefe Político, del intendente y siete individuos. Las funciones de las Diputaciones además de las políticas, eran de naturaleza hacendaria.

Los Jefes Políticos eran el conducto para las relaciones, entre los ayuntamientos y las autoridades superiores.

Mientras en la Nueva España se desarrollaba el movimiento de Independencia. En España la Constitución de Cádiz daba el último intento legislativo para transformar su régimen municipal.

La Constitución de Cádiz apenas y tuvo aplicación en la Nueva España. En lo general estuvo en vigor del 30 de septiembre de 1812 al 17 de agosto de 1814, pero este lapso de tiempo sirvió para dejar nuevas modalidades al ayuntamiento Mexicano, como son:

1.- La integración del Ayuntamiento por un número de habitantes, abandonándose por tanto, la antigua relación

entre el número de éstos y la categoría del poblado.

- 2.- La de declarar el desempeño de los cargos concejiles, como obligación ciudadana.

Pero a la vez, la Constitución de Cádiz sentó precedentes negativos que siguen hasta nuestros días, como lo son:

- 1.- El Régimen de Centralización al que quedaron sometidos los ayuntamientos a través de los Jefes Políticos.
- 2.- La pérdida de la autonomía municipal, en el manejo de su Hacienda.

Así pues, el primer ayuntamiento que se erigió fue en Toluca emanado de la Constitución de Cádiz de 1812. De la cual se tiene la fundamentación Constitucional del Estado de México. Establece la división que le sirve de base entre los puntos de alto Gobierno y los del Gobierno Municipal que corresponden a la administración interior de las secciones de población y territorio que se denominan Estados.

A los tres años de ejercicio del Congreso Constituyente fue elaborado (el 2 de marzo de 1824, fecha en la que se instaló legítimamente el congreso), la Constitución política del Estado Libre y Soberano de México con una exposición de motivos que es una verdadera cátedra de Derecho Constitucional y fundamenta magistralmente la necesidad de la Organización de la vida municipal al elevar a rango

Constitucional local al Municipio, en donde incluyeron las disposiciones siguientes:

"...El Estado que gobierna a su gobierno interior. El Congreso dictará las leyes para la administración y Gobierno interior del Estado, significando con ello que dictaría Leyes para regir y ordenar la vida, municipal, estimando la relativa autonomía que le permitirá al Municipio". (4)

De acuerdo con el artículo 72, para las elecciones de diputados habría juntas municipales; los presidentes municipales serían los responsables de la elección, organizando a las juntas de cabecera municipal y cuidando de la votación.

El artículo 153 faculta a los prefectos para "hacer que los ayuntamientos de sus distritos lleven las obligaciones que les impongan las leyes" la vinculación entre el ayuntamiento y el prefecto la efectuaba el subprefecto.

El Capítulo IV de la Constitución en análisis se incluyeron elevandolos a rango Constitucional en los artículos 159 al 170, los elementos esenciales de la Ley de 9 de febrero de 1825, destacando que la cantidad de los

4. Revista de la Facultad de Derecho; UNAM, Vol. VI número 22; México noviembre 1984; Pág 33.

habitantes para formar el municipio sería de 4.000 a la manera de integrar los pueblos que los reunirán; de lo que se deduce que el gobierno comenzó a crear Municipios en aquellos poblados en donde tuvieran un determinado número de población, esto para atender mejor las necesidades de los vecinos de cada uno de los pueblos enlazados entre sí.

D. El Municipio en la Constitución de 1857.

Para tener un orden cronológico de nuestra historia municipal creemos necesario hacer mención de la Constitución de Apatzingan de 1824, en donde el congreso disfruto de la facultad de elegir un lugar que sirviera de residencia a los supremos Poderes de la Federación y de ejercer en su distrito las atribuciones de Poder Legislativo.

La Constitución Federal del 4 de octubre de 1824 estableció la República Federal, los estados Libres y Soberanos e independientes en su gobierno interno. En consecuencia, no se encontró con una disposición constitucional en materia municipal, y las entidades que integraban la república, continuaron copiando en este aspecto a la Constitución de Cádiz.

El 20 de noviembre de 1824 el Congreso expidió un decretó en donde hablaba del municipio en su artículo 7 que a la letra decía "En las elecciones de los ayuntamientos de los

pueblos comprendidos en el Distrito Federal, y para su gobierno Municipal, seguirán observandose las leyes vigentes en todo lo que pugne con la presente.

El 23 de octubre de 1836 queda abrogada la constitución de 1824, por un golpe de estado que instauro el centralismo sancionado como forma de gobierno por las llamadas bases constitucionales, que dividieron al territorio de la República, en Departamentos. Estos fueron administrados por las Juntas Departamentales de elección popular y con facultades tanto económicas como electorales, legislativas y municipales.

Posteriormente el 29 de diciembre de 1836, La Sexta ley Constitucional, consagró como Constitucionales a los ayuntamientos, disponiendo que fueran popularmente electos y los hubiera en todas las capitales de Departamentos. podríamos citar aspectos importantes que habla esta ley acerca del Régimen Municipal, como son:

- 1.- Habrá Ayuntamiento en las capitales de los Departamentos, en los lugares en que los había en 1808, en los puertos en los que cuya población llegue a cuatro mil habitantes y en los pueblos que tengan ocho mil, en los que no haya esa población habrá jueces de Paz, encargados también de la policía en el número que designen las juntas Departamentales con los Gobernadores respectivos.
- 2.- Los Ayuntamientos se elegirán popularmente en los

términos que arreglará una Ley (Dictada el 20 de marzo de 1837), El número de alcaldes, Regidores y síndicos, se fijará por las juntas Departamentales respectivas de acuerdos con el Gobernador, sin que puedan exceder los primeros de seis, los segundos de doce y los últimos de dos.

- 3.- Estará a cargo de los ayuntamientos la policía de salubridad, cuidar de las cárceles, de los hospitales y casas de beneficencia que no sean de fundación particular; de las escuelas de primera enseñanza que se paguen con los fondos del común, de la construcción y reparación de puentes, calzadas y caminos así como de la recaudación e inversión de los propios y arbitrios de promover el adelantamiento de la Agricultura, Industria y Comercio y auxiliar a los alcaldes en la conservación de la tranquilidad y orden público en su vecindario y todo con absoluta sujeción a las leyes y a sus reglamentos.
- 4.- Estará a cargo de los Alcaldes, ejercer en su pueblo el oficio de conciliador, determinar en los juicios verbales, dictar en los asuntos contenciosos las providencias urgentísimas que no den lugar a ocurrir al juez de primera instancia, instruir en el caso, las diligencias de las causas criminales, practicar las que les encarguen los tribunales o jueces respectivos y velar sobre la tranquilidad y orden público, con sujeción a esta parte a los subprefectos y por su medio a las autoridades superiores respectivas.

Como podemos observar, esta Ley Constitucional, de carácter centralista se ocupa por los ayuntamientos, y les otorga varias facultades para su administración, las cuales a la fecha no cuenta con normas de las contenga.

La Constitución de 1857 no reglamento nada de la organización de los Municipios y solamente se ocupó del Municipio en el Distrito Federal en los Territorios, para establecer la forma popular de elección de las Autoridades Municipales.

"... La Carta de 1857, que atendió algunos aspectos fundamentales de nuestra evolución política, en este capítulo falló ya que apenas si los menciona.

Los liberales en general descuidaron al municipio, y lo que fue peor, se equivocaron al "convertir a los ayuntamientos en auxiliares de los Estados y de la Federación en materia electoral" ya que se les encomendó hacer las listas de los padrones de votantes, repartir boletas, instalar casillas y recoger la votación. Bien ha expresado Don Miguel Macedo: "Que la mezquindad de los poderes confiados a los ayuntamientos no puede ser patente..." y que jamás el municipio entre nosotros fue un verdadero poder, ni siquiera una institución distinta y separada de la que en general tuvo a su cargo la Administración Pública..." (5)

5. MORENO, Daniel; Derecho Constitucional Mexicano; Editorial PORRUA S.A., edición 11 México 1990 pág 366.

Nosotros pensamos que con la Constitución de 1857 no se dio gran importancia al régimen municipal, y en consecuencia a los jefes políticos de los pueblos los nombraba los gobernadores respectivamente sin que hubiese intervención popular directa; por lo que casi podríamos hablar de una desaparición parcial de municipio en este periodo.

Sin embargo, el diputado Castillo Velasco, presentó un proyecto de adiciones sobre el municipio que legalmente no fue incorporado a la Constitución de 1857. En estas adiciones comentaba lo siguiente:

Que así como se reconoce la libertad a las partes de la Federación que son los Estados, para su administración interior, debe también de conocerse a las partes constructivas de los Estados, que son los Municipios.

Asimismo que toda su Municipalidad con acuerdo de su consejos Electoral, pueda decretarse las medidas que crea conveniente al municipio y votar y recaudar los impuestos que estime necesarios para obras que acuerde, siempre que con ellas no perjudique a otra Municipalidad o Estado.

Otra de las disposiciones de la Constitución de 1857, que consideramos que afectó la economía municipal, lo fue la abolición de las Alcabalas.

Más adelante en la Constitución de 1857 fue la que precisó la organización del país en forma de República Representativa, Democrática y Federal.

E. El Municipio durante el Porfiriato y la Constitución de 1917.

El sistema Municipal continuó siendo tutelado por el régimen de prefecturas, que cada vez rebasó en mayor grado los límites de sus funciones, lo cual hizo de este, una institución dolosa durante la Dictadura Porfirista.

En el Régimen del General Porfirio Díaz, se borro toda seña de autonomía municipal, se agrupó a los Ayuntamientos en divisiones administrativas superiores que se llamaron partido, distrito, prefectura o cantón. La prefecturas eran las agencias del Gobierno Central del Estado, y sólo obedecían las ordenes del gobernador, los medios que frecuentemente empleaban eran ilegales. La actuación de los prefectos era incompatible con cualquier asomo de libertad municipal, motivo por el cual uno de los postulados de la Revolución fue pedir la supresión de las prefecturas y el establecimiento del Municipio Libre.

"... Bajo el porfiriato, el régimen de las jefaturas políticas ahogó por completo la vida municipal, ya que dichas jefaturas "a) representaban el tipo de autoridad

intermedia entre el gobierno del estado y los ayuntamientos; b) estaban sujetas a la voluntad de los gobernadores; c) centralizaban y maniataban toda actividad municipal, y d) eran de carácter distrital y residían en las cabeceras de distritos o de partido controlado a los ayuntamientos de su circunscripción..." (6)

Como nos hemos dado cuenta, e inclusive desde que cursamos la primaria nos enseñaron la dictadura de Porfirio Díaz, en donde a decir nuestros antepasados no tenían derechos, ni voz ni voto, todo se restringía a unas cuantas manos, sin que la administración de los bienes con que contaba una comunidad fuese dada y regulada por una autoridad municipal, ya que existían casiques que se apoderaban y apropiaban de la situación; y todo esto acarreo un verdadero olvido en cuanto al Municipio Mexicano, por parte del gobierno.

Asimismo los decretos expedidos por Venustiano Carranza, son los que nos sirven como antecedentes precisos para el artículo 115 de la Constitución de 1917.

La Institución del régimen Municipal fue una de las tendencias que con más perseverancia animó a Venustiano Carranza como Primer Jefe de la Revolución Constitucionalista, que se inició con el Plan de Guadalupe expedida el 26 de marzo de 1913.

6. OCHOA, Campos; ob cit; pág. 893.

Venustiano Carranza fue un apasionado de la libertad Municipal, y prueba de ello es que expide en Veracruz el 12 de diciembre de 1914 un decreto con "adiciones al Plan de Guadalupe", en el cual en su artículo 22 menciona entre otras cosas que: "... el establecimiento de la libertad Municipal como institución Constitucional". Posteriormente hubo otros proyectos de Ley que se adicionaron al Plan de Guadalupe, siendo en total 19, de los que cuales figuraron cinco de los que trataron asuntos Municipales, los cuales son:

- 1.- Ley Organica del artículo 109 de la Constitución de la República, consagrando el municipio libre.
- 2.- Ley que faculta a los Ayuntamientos para establece oficinas, mercados y cementerios.
- 3.- Ley que faculta a los Ayuntamientos para la expropiación de terrenos en que establecer escuelas, mercados y cementerios.
- 4.- Ley sobre organización Municipal en el Distrito Federal, Territorios de Tepic y Baja California.
- 5.- Ley sobre los procedimientos para la expropiación de bienes por los ayuntamientos de la República, para la instalación de Escuelas, Cementerios, mercados, etc.

El Decreto número 8 expedido en Veracruz por Venustiano Carranza, el 26 de diciembre de 1914, dice textualmente.

"Artículo Único, se reforma el artículo 109 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, de 5 de febrero de 1857, en los siguientes términos:

"Los Estados adoptaran para su régimen interior la forma de Gobierno Republicano, Representativo y Popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política el Municipio Libre, administrado por Ayuntamientos de Elección popular directa, y sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el gobierno del Estado.

El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados, tendrán el mando de la fuerza pública de los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente".

Este decretó constituye un antecedente preciso del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y tuvo la importancia de reconocer en los municipios, la base de nuestra organización política otorgandoles la autonomía de que se encontraban privados por la tutela de los prefectos y Jefes Políticos.

La época anterior a la Constitución del 17 ya se tenía una idea clara de la necesidad de establecer la vida municipal, con la base de un gobierno autónomo que administrara las localidades, idea que sin duda llevó en mente el legislador de 1917 las cuales a la fecha no se han llevado a la practica aun que se encuentren plasmadas en nuestra carta magna.

Por lo que siguiendo con el mismo orden de ideas las bases del Municipio se establecieron en el artículo 115 de la Constitución, las cuales después de varios debates por los legisladores de la época fueron aprobados en los términos siguientes:

"los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de Gobierno Republicano Representativo, Popular, teniendo como base de su división territorial el Municipio Libre conforme a las bases siguiente:

- I. Cada Municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado;
- II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados, y que, en todo caso serán las suficientes para atender a sus necesidades;
- III. Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales. El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitualmente y transitoriamente..."

Ahora bien, el referido artículo ha tenido reformas en lo relativo al Municipio de las que cabe destacar la propuesta por el Comité Ejecutivo del Partido Nacional Revolucionario, referente a la No Reelección, en los términos siguientes:

Los Presidentes Municipales, Regidores y Síndicos de los Ayuntamientos electos popularmente, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Todos los funcionarios municipales antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios no podrán ser electos para el período inmediato como suplentes. Todos los funcionarios Municipales antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios no podrán ser electos para el período inmediato como suplente, según lo establecido en el Diario de debates de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Esta reforma fue aprobada por unanimidad por el congreso de la Sesión celebrada el 9 de diciembre de 1932. Creemos que fue una decisión muy acertada, situación que en la practica no se lleva a cabo.

En 23 de abril de 1933 fue aprobada una adición al segundo párrafo de la fracción I del artículo 115 Constitucional para queda como sigue:

"Los Presidentes Municipales, Regidores y Síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato, las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les de, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados

tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, si podrán ser electos para el período inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio".

Asimismo el 1° de diciembre de 1977 se aprobó una reforma de carácter político y electoral, de la que paso a formar parte en la fracción III del artículo 115 Constitucional, con la cual se pretendía dar mayor participación ciudadana en la formación y ejercicio del poder público, quedando en los siguientes términos:

"De acuerdo con la legislación que se expide en cada una de las Entidades Federativas se introducirá el Sistema de Diputados Locales y el principio de representación Proporcional en la elección de los Ayuntamientos de los Municipios cuya población sea de trescientos mil o más habitantes".

C A P I T U L O I I .

ASPECTOS GENERALES .

- A. Concepto de Municipio.
- B. Bases legales del sistema jurídico Municipal.
 - 1. Constitución Federal, Artículo 115 Constitucional.
 - 2. Constitución Estatal.
 - 3. Ley Orgánica Municipal y, Reglamento Interior.
- C. La Autonomía Municipal consagrada en el Artículo 115 de nuestra Carta Magna.
 - 1. La Autonomía Política.
 - 2. La Autonomía Financiera.
 - 3. La Autonomía Administrativa.

CAPITULO II.

A. Conceptos de Municipio.

La palabra Municipio surge como concepto jurídico por primera vez en Roma, tal es el caso como lo expresa el maestro Reynaldo Robles Martínez, al expresar que "Provine de munus que significa prestación. Munis es quien esté obligado a las prestaciones. Y así nace la idea de cum munis, o sea, quien pertenece con otros a un Municipio, debiendo participar con ellos de las cargas municipales, en las munera o finalmente Municipio."

Por lo que nos continua expresando "...también se ha querido expresar etimológicamente el término Municipio a través de la voz francesa commune, sustantivo singular que significa el conjunto de derechos consuetudinarios de la comunidad; asimismo, mediante el latinismo jura communia, que significa juramento y acción aunada o conjunta." (7).

Ahora bien, una vez expuesto lo anterior por el maestro en cita nosotros creemos que el Municipio es la reunión de varios individuos o familias ligadas entre sí por el vínculo de muchos siglos de hábitos no interrumpidos, de propiedades comunes, de cargas solidarias y de todo lo que

7. ROBLES, Martínez Reynaldo; El Municipio; Editorial Porrúa; Edición 1a. pág. 64.

contribuye a formar una sociedad natural; pero concebir así el municipio, esto no quiere decir, que no sea una creación del poder público ni tampoco una ficción de la Ley, sino por el contrario emanado del poder público, es decir, dentro del Municipio debe de haber una igualdad de derechos, y cargos comunes.

Así pues, procederemos a referirnos acerca de los diferentes puntos de vista que algunos autores conceptúan al Municipio, atendiendo a los elementos de territorio, población, gobierno y fines que persigue, así como a los lazos de vecindad por lo que tenemos que:

El maestro Gabino Fraga sostiene: "que el Municipio es una forma en el que Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada." (8).

A decir, verdad es una definición breve la que da el maestro Gabino Fraga, y uno de los puntos principales que hace mención es la descentralización desde un punto de vista meramente administrativo, asimismo conceptúa al municipio no como una unidad soberana dentro del Estado, ni un poder que se encuentra al lado de los poderes expresamente establecidos por la Constitución.

8. FRAGA, Gabino; Derecho Administrativo; Editorial Porrúa; 5a Edición; México 1975; Pág. 206.

Para Serra Rojas, el Municipio es "la forma más característica de la descentralización regional en el Derecho Constitucional y Administrativo mexicano." (9).

Al igual que el autor anterior hace referencia a que el Municipio es una forma de descentralización solamente, haciendo alusión al un elemento característico del municipio como lo es el territorio al concebir la descentralización regional; sin tomar en cuenta otros elementos muy importantes y característicos del Municipio.

Ahora bien, de los dos criterios anteriores debemos de considerar que dichos autores fundan su criterio en el fin del municipio, al aducir como elemento característico la descentralización, aunque nosotros creemos que el municipio no ha llegado a su fin, sino por el contrario a levantado el vuelo para una mejor administración, y aun más abarcando cada vez más, otros aspectos como son políticos, financieros, prestación de Servicios Públicos, así como de otras índoles. Por lo que los conceptos anteriores les faltan elementos, como el territorio, la población, el gobierno así como el fin que se persigue, que desde nuestro punto de vista es fundamental que se considere al Municipio como una entidad jurídica encaminada a prestar los servicios públicos necesarios en un determinado núcleo de población.

9. SERRA, Rojas Andrés; Derecho Administrativo, Tomo I; Editorial Porrúa; México 1974; Pág. 571.

Según Teresita Rendón Huerta, dice que "el Municipio es la entidad política 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 los propios fines" (10).

Cabría hacer mención que este concepto concibe al municipio como una entidad jurídica política, y le da gran importancia al elemento territorial, a la población y al gobierno, al conceptuar al Municipio dentro de un espacio geográfico determinado, donde se haya congregada una población que obedecen a las mismas leyes o están, sujetas a la acción administrativa. Por lo que creemos que este concepto es uno de los más completos.

Soto Alvarez, nos manifiesta "que el municipio es el conjunto de habitantes de un mismo territorio jurisdiccional regido en sus intereses vecinales por un ayuntamiento. Es el modo más elemental de agruparse de una comunidad social y políticamente en capas o estrados y el germen de comunidades políticas más amplias y complejas (provincias, regiones, departamentos) constituyendo por ello la primera estructura del Estado." (11).

10. RENDON, Huerta Barrera Teresita; ob cit; Pág. 13

11. SOTO, Alvarez Clemente; Selección de Términos Jurídicos, políticos, Económicos y Sociológicos; Editorial Limusa; México 1981; Pág. 195.

El autor antes referido toca un punto de vista muy importante, dando gran preponderancia respecto del municipio, al considerarlo, como la primera estructura del Estado, destacando el elemento humano, como un vinculo social de vecindad, es decir, como el núcleo social de la vida humana total, determinado o definido naturalmente por las necesidades y relaciones de la vecindad. Nosotros al respecto consideramos, que es la forma más pequeña de composición del Estado, es decir, la formación del Municipio debe de partir fundamentalmente de la micro a macro vecindad para tratar de mejorar al Municipio y constituirlo como una estructura solida del Estado moderno.

Ochoa Campos Moisés entiende por municipio, "la forma natural y política a la vez de organización de la vida colectiva, capaz de asegurar bajo una forma democrática, el ejercicio total de la soberanía popular, el municipio, en su interrelación con otros poderes, ha de participar con su propia fisonomía, en vez de que, como imperativamente acontece a menudo, el Estado Nacional, mera superestructura, amengue y aún ahogue su propio origen o sea su base político social." (12).

El autor en cita, por su parte conceptualiza al Municipio desde un plano político, haciendo referencia, que

12. OCHOA, Campos Moisés; Ob cit; pág. 14.

la forma de asegurar la soberanía popular es por medio de la democracia, es decir, atiende una característica importante del municipio, toda vez, que visto el Municipio desde un plano político, este debe de abarcar el elemento humano, asentado en una población y la cual debe de ejercer el libre sufragio para elegir a sus gobernantes.

Por su parte Miguel de la Madrid Hurtado, ampliando el concepto del municipio nos expresa que "El Municipio es sociedad natural domiciliada. El Municipio es comunidad social que posee territorio y capacidad política, jurídica y administrativa... activamente participativa que puede asumir la conducción de un cambio cualitativo que es el desarrollo económico, político, y social, capaz de permitir el desarrollo integral...

"...El Municipio como célula política fundamental y escuela de la democracia. Tres núcleos de gobierno; Federal, Estado y Municipio. Municipio piedra angular de nuestra vida republicana y Federal". (13).

Es decir, el expresidente citado manifiesta que el Municipio es la forma exclusiva de organización política, administrativa y división territorial que deben adoptar las entidades federativas, por lo que nosotros consideramos, atendiendo al criterio planteado que el Municipio es un nivel

13. De la Madrid Miguel Exposición de motivos correspondiente a la iniciativa y adiciones al artículo 115 Constitucional. presentada ante la Cámara de Senadores.

de gobierno, surgido como reclamo social en nuestra Revolución mexicana, el cual fue consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como la célula básica de la sociedad, como primer nivel de gobierno, con poder autónomo y responsable ante sus propios vecinos.

Para nosotros el Municipio es una Institución Jurídica reconocida por el Estado, que por ende debe llenar los requisitos que éste le imponga, los cuales son la población, el territorio, el gobierno y, además sus fines, es decir, el Municipio mexicano es el primer nivel de gobierno, con capacidad jurídica, política y económica para alcanzar sus fines, conformado por una asociación de vecindad asentada en la circunscripción territorial que sirve de base para la integración de la entidad federativa.

De las definiciones analizadas con antelación se desprende una serie de elementos que a continuación procederemos a dar una breve explicación de los mismos los cuales son: la población, el territorio, el Gobierno y los fines.

La Población:

La Población de un Estado, es un agregado humano de la población, pero esto no le basta, sino que requiere una población unidad, la cual entre más se logra más eficiente es

el Municipio. Ahora bien, el Municipio como célula de organización requiere una población unida por vínculos de identificación como los que dan un mismo lenguaje, un mismo pasado histórico, las tradiciones, los lazos de sangre, la religión, la educación.

El Municipio es el asiento de la convivencia y no el de la mera coexistencia, por esto se requiere que la población de un Municipio tenga relaciones de vecindad, de proximidad, de intereses comunes, de ayuda mutua, de colaboración, de solidaridad, de integración. De aquí que el primer elemento del Municipio sea, el elemento humano caracterizado por una asociación de vecindad, es decir, la solidaridad en la parte integrante del municipio; el ser humano sólo se realiza mediante la solidaridad.

El Territorio:

Por lo que respecta al elemento territorio debemos de señalar que el territorio donde se asienta el Municipio le es propio, pero no exclusivo, ya que forma parte de un territorio mayor, el Estado; por lo tanto, el Municipio no tiene un ámbito de validez especial exclusivo, pero sí propio. Así podemos entender a los Municipios, en su aspecto territorial, son círculos primarios de convivencia. Dentro del propio territorio se resuelven sus propios problemas y las relaciones que trascienden del mismo deberán resolverse en el círculo siguiente.

El Gobierno:

El régimen de gobierno del Municipio se establece y regula por el orden jurídico tanto del Estado Federal que le señala las bases fundamentales de su organización, como por el de la unidad Federativa, quien respetando las normas anteriores concretiza e individualiza las características del propio gobierno municipal.

De esta manera el Municipio en el aspecto externo, está sujeto a la organización que le imprima el Estado, y subordinado jurídicamente puesto que su existencia jurídica no es originaria, sino derivada; pero en el aspecto interno, goza de autonomía en su organización y administración, puede planear y realizar sus acciones, y puede en general autogobernarse, eligiendo a sus propias autoridades. Constituye así el nivel de gobierno más cercano al pueblo.

Los Fines.

El Municipio tiene los siguientes fines, en primer lugar, preservarse y fortalecerse como Institución. Por ello debe pugnar por la integración y solidaridad de sus vecinos, mismas que fortalecerán su propia existencia. En segundo lugar, debe satisfacer las necesidades colectivas de sus vecinos a través de la eficiente prestación de servicios públicos que les son necesarios. Y en tercer lugar, debe pugnar por el desarrollo integral de la colectividad

municipal, y a través de ésta, del Estado al que pertenece.

B. Bases legales del sistema jurídico municipal.

El artículo 115 del Ordenamiento Legal máximo de nuestro país, maneja al municipio libre en la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados. Al frente del cual habrá un Ayuntamiento electo mediante sufragio universal.

Lo anterior significa que el Estado Mexicano está dividido, territorial y políticamente, primero en entidades federativas y luego en municipios. Lo que nos llevaría a pensar que existen tres niveles de gobierno: el Federal, el Local y el Municipal; sin que ello signifique que los Estados miembros de la de Federación surgieran por la suma de municipios que hubieren decidido confederarse.

La Constitución tiene el rango de ordenamiento fundamental en la vida del Estado, por ser expresión de la soberanía del pueblo. Cabe aducir también que como toda Constitución comprende dos partes: una dogmática y otra orgánica. En la parte dogmática se reconocen los elementos los derechos fundamentales de los individuos y de ciertos grupos. La parte orgánica tiene por objeto organizar el poder público. ahora bien por lo que se refiere a la parte dogmática, no es indispensable que figure estas en las

Constituciones locales de cada entidad Federativa, si se tiene en cuenta que las garantías individuales que consagra la Constitución Federal valen para todas las autoridades y significa por ello que la primera limitación impuesta a la autonomía local lo es aquella. Ahora bien por lo que hace a las garantías sociales casi todas implican restricciones a las garantías individuales consagradas en la Constitución Federal.

En nuestro país el sistema municipal tiene su fundamento legal en el artículo 115 de Nuestra Carta Magna y se encuentra salvaguardado en las Constituciones Estatales Locales y Reglamentos Interiores, que de acuerdo a las necesidades y característica peculiares de cada lugar se establecen sus lineamientos a seguir, por lo que ahora trataremos de explicar en forma breve en que consisten estas bases.

1. Constitución Federal Artículo 115
Constitucional.

De acuerdo con el artículo 115 de la Constitucional Política de los Estados Unidos Mexicanos las partes de la Federación, o sea los Estados, adoptarán como base de su organización política y administrativa, al municipio, al frente del cual habrá un ayuntamiento electo mediante sufragio universal.

Es decir, el Municipio esta considerado como la célula política y administrativa del Estado, ya se trate de una formación natural o porque el orden jurídico lo reconozca y regule, y en algunos casos serán creados por éste. Surge como un fenómeno urbano, dada la necesidad de las Ciudades de contar con un Gobierno Local que atienda los requerimientos de servicios comunes inmediatos.

Así pues, la propia Constitución les señala a los municipios algunas características y les asigna facultades específicas encaminadas a la atención de los Servicios públicos y al desempeño de las tareas de la Administración Pública en el ámbito de su competencia.

En la misma Carta Suprema se señala la forma en que serán administrados a través de los ayuntamientos, la manera de integrarse éstos, sus ediles, los casos en que entran en funciones los suplentes, la integración de los consejos municipales, la integración de su patrimonio, la prestación de los servicios públicos, la forma de administrar libremente su hacienda, la intervención de las H. legislativas, las relaciones de trabajo con sus trabajadores.

El Municipio puede enfocarse bien como desconcentración o bien como descentralización por región, de tipo político o administrativo. Pero también puede contar con un grado de autonomía tal que lo conviertan en una entidad de

carácter político con funciones administrativas muy propias y definidas.

El Municipio es un ente territorial de carácter político y administrativo que cuenta con órganos de gobierno según sea la legislación específica de cada estado y que sigue determinadas directrices formadas de acuerdo a las necesidades y características peculiares de cada lugar en donde se constituyan los Municipios, pero siempre siguiendo los lineamientos de la Constitución Federal, la que siempre va a ser conforme al sistema vigente en México.

Ahora bien, el principal órgano del Municipio y su representante es el Ayuntamiento, el cual es un ente colegiado que tiene a su cargo el desempeño de la función administrativa, conforme a la distribución de competencias que hace nuestra—Constitución; es decir, el gobierno municipal se deposita, en el ayuntamiento, el cual esta encabezado por el Presidente Municipal, como órgano ejecutivo, aunque en realidad, en la practica no sea considerado de esta manera, toda vez, que el Municipio es una base del cual las entidades de la Federación la adoptan como una forma de organización Política y Administrativa, a satisfacer la necesidades de un determinado núcleo de población, existiendo por encima de los Municipios los Estados; además pueden existir Jueces de Paz con jurisdicción en el propio municipio y finalmente el municipio.

El Municipio es una forma de descentralización. Esta puede ser por servicio, por colaboración y región, y que el municipio corresponde a este último, ya que el Estado por su medio organiza y proporciona los servicios Públicos en determinada Ciudad o Región.

Sus característica de acuerdo con el artículo 115 Constitucional podemos decir que son las siguientes:

- a) Posee personalidad jurídica y patrimonio propios.
- b) cuenta con un gobierno autónomo, en el ámbito administrativo.
- c) Su órgano administrativo (ayuntamiento) es electo mediante sufragio universal.
- d) Posee facultad reglamentaria para los asuntos de su competencia.
- e) Es el Congreso Local de la entidad Federativa el que legisla para el ámbito municipal; el Municipio excepcionalmente puede legislar en materia presupuestal y asentamientos humanos.
- f) Están a su cargo ciertos servicios públicos de carácter vecinal.
- g) Administra libremente su hacienda.

Una cuestión esencial del municipio es la relativa a sus ingresos, pues de ellos depende en gran medida el oportuno y adecuado cumplimiento de sus cometidos. El

Constituyente de 1917, apenas señaló escasas fuentes de ingresos al municipio: con la Reforma del 3 de Febrero de 1983 se pretendió mejorar la situación, como veremos más adelante.

2. Constitución Estatal.

Cada una de las de las Constituciones Políticas de los Estados, se ocupan de reglamentar el régimen municipal, de su situación legal, es decir, atendiendo al marco jurídico expresado por la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, siguiendo los lineamientos fijados por el artículo 115; así como en sus facultades administrativas, ya sean estas atendiendo al tipo de comunidad de la que se trate. Es lógico que varían de acuerdo a la Constitución Local que se trate y a las leyes derivadas de ésta, debiendo estar a su vez delimitadas por las características geográficas, económicas y culturales de cada localidad.

Tanto las leyes Federales como de los Estados tienen plena aplicación vigente en el territorio municipal y ha ellas están sujetas sus habitantes. Claro está que ambos tipos de leyes deberán ceñirse en todos los casos por lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como ya lo habíamos expresado con anterioridad.

Las Constituciones Estatales dedican un capítulo

específico al municipio; las Constituciones Políticas de cada uno de los Estados consignan el número, denominación y límites de sus municipios la categoría de sus poblados, las condiciones para la creación de un municipio; el patrimonio y la Hacienda Pública Municipal, la integración, elecciones, instalación y duración de los Ayuntamientos, y en algunos casos las facultades y obligaciones tanto de los ayuntamientos como de las dependencias municipales.

El municipio carece de órgano legislativo propio, es el congreso de la entidad federativa el que legisla en materia municipal; como excepción a este principio tenemos dos casos los que se refiere al presupuesto de egresos y lo que concierne a las disposiciones en materia de desarrollo urbano que abra de emitir los ayuntamientos.

En México existen 2395 Municipios, los que no están repartidos de igual manera entre los diversos Estados de la Federación, ni atendiendo a la superficie ni a la población de ellos. El número de Municipios por entidad Federativa es el siguiente:

1) Aguas Calientes	9	17) Nayarit	20
2) Baja California N.	4	18) Nuevo León	51
3) Baja California Sur	4	19) Oaxaca	570
4) Campeche	9	20) Puebla	217
5) Coahuila	38	21) Querétaro	18

6) Colima	10	22) Quintana Roo	7
7) Chiapas	111	23) San Luis Potosi	55
8) Chihuahua	67	24) Sinaloa	18
9) Durango	38	25) Sonora	69
10) Guanajuato	46	26) Tabasco	17
11) Guerrero	75	27) Tamaulipas	43
12) Hidalgo	84	28) Tlaxcala	44
13) Jalisco	124	29) Veracruz	203
14) México	121	30) Yucatán	106
15) Michoacán	112	31) Zacatecas	56
16) Morelos	33	32) D.F.	16

Debiendo entender en el Distrito Federal, que estos no se tratan de Municipios, si no de Delegaciones Políticas, toda vez, que el poder se encuentra concentrado y sus facultades son propias de cada órgano gubernamental.

A mayor abundamiento, las Constituciones Locales, siempre siguiendo las normas establecidas en la Constitución Federal, expresamente las del artículo 115 Constitucional, y siendo los Municipios la base de la división territorial y de la Organización política y administrativa de los Estados miembros de la Federación, establece las características y les asigna facultades y atribuciones específicas encaminadas a la atención de servicios públicos y al desempeño de las tareas de la Administración Pública en el ámbito de su competencia.

Entre ellas se señala la forma que los Municipios

serán administradas a través de los ayuntamientos, su manera de integrarse; sus ediles, los casos en que están en función los suplentes, la integración de los Consejos Municipales, la integración de su patrimonio, la prestación de los servicios públicos, la forma de administrar libremente su hacienda, la intervención de las H. legislaturas, las relaciones de trabajo con sus trabajadores.

3. Ley Orgánica Municipal y Reglamento Interior.

Las Leyes Orgánicas Municipales, también llamadas en algunos casos Códigos Municipales tienen su base en la Constitución Local y son expedidas por los Congresos Estatales; estas normas jurídicas contienen las disposiciones que regulan la vida municipal y se refieren principalmente a:

- a) El funcionamiento, facultades y obligaciones de los Ayuntamientos.
- b) Las facultades y obligaciones de los Presidentes Municipales, Síndicos y Regidores.
- c) La integración de Comisiones y ramas de la administración municipal cuya vigilancia estará a cargo de los integrantes de los Ayuntamientos.
- d) La suplencia e inhabilitación de sus miembros.
- e) La división del territorio Municipal y sus poblados (delegaciones etc).
- f) Los órganos auxiliares o de colaboración del municipio

(consejos etc).

- g) Las principales dependencias de la administración municipal (Secretaría del Ayuntamiento, Tesorería Municipal, Registro Civil, etc).
- h) Los Servicios Públicos Municipales (panteones, rastros, mercados etc).
- i) Las condiciones para contratar realizar.
- j) Adquirir o enajenar bienes.

En lo concerniente a los Reglamentos Municipales emanan de los Acuerdos de los Ayuntamientos como Organos Colegiados y deliberantes y que rige la vida municipal con apoyo a las disposiciones tanto Constitucionales como orgánicas.

La facultad reglamentaria está apoyada en las respectivas constituciones de los Estados y en las Leyes Orgánicas Municipales. Gracias a esta facultad, los Municipios ejercen su autonomía en la expedición de un sin números de reglamentos que ordenan las funciones del Ayuntamiento y la vida comunitaria.

Los principales Reglamentos que cubren las áreas de actividades municipales son interior del Ayuntamiento, interno de administración, de organización de órgano de la Dirección de policía y tránsito, interior de trabajo, de obras publicas, de policía y de buen gobierno, de limpieza y

salud pública, de mercados y comercio en la vía pública, de estacionamientos, para los cementerios y panteones, de cierre comercial, de expendios de bebidas alcohólicas, de los establecimientos que expende alimentos preparados, de rastros y expendios de carnes de peluquerías y salones de belleza, de fotógrafos y otros trabajadores no asalariados, de tintorerías y planchadurías, de anuncios, de espectáculos y diversiones públicas, etc.

C. La Autonomía Municipal consagrada en el
Artículo 115 de nuestra Carta Magna.

Para entender la autonomía Municipal, que dispone el artículo 115 Constitucional, es necesario analizarla desde el punto de vista del Derecho Público; por lo que autonomía es la capacidad de crear preceptos obligatorios de derecho objetivo. Estos preceptos jurídicos son conocidos generalmente con el nombre de "estatus" o "reglamentos". La promulgación de éstos, que materialmente son normas jurídicas, es un acto creador de Derecho Público. Preceptos jurídicos obligatorios de Derecho objetivo no pueden engendrarse ni por contrato privatístico ni por convención o acto colectivo en el sentido de una producción común de Derecho en el ámbito del Derecho. Por lo que el artículo 115 Constitucional, es una norma de Derecho Público, que regula los actos de las autoridades municipales, dándoles cierta

autonomía, ya sea política, financiera así como también administrativa.

Así bien, como ya hemos dicho el fundamento legal Municipal es el artículo 115 Constitucional, asimismo al remitirnos al mismo este hace referencia a una "Autonomía Municipal."

Asimismo, como lo establece Alcides Greca que:
"... que la autonomía municipal tiene tres postulados fundamentales:

- a) La municipalidad tiene el derecho a elegir entre sus propios ciudadanos los funcionarios que haya de aplicar sus propias leyes, leyes que son las de la localidad.
- b) La ciudad goza de facultades para definir su propia forma de organización a los fines de gobierno.
- c) La localidad tiene facultad para determinar el fin o esfera de gobierno local, lo que supone el derecho de ampliar o restringir los poderes municipales según el criterio político imperante en la localidad."(14).

Estos postulados consagrados por el citado autor tienen, su base en la formula siguiente: la soberanía de la ciudad para resolver la organización y problema de su gobierno local reside en el pueblo el cual vive en la ciudad.

En el derecho municipal contemporáneo se habla de la llamada "teoría Dialéctica de la autonomía municipal" que esencialmente ha sido expresada por Ives de Olivera quien señala:

TESIS: "El Municipio es una Institución que surgió antes que el Estado".

ANTITESIS: "En el Estado moderno el Municipio tiene tres caracteres fundamentales: I). En el político la autonomía es asegurada por el Gobierno Representativo propio; II). En el administrativo, en la Organización de sus servicios públicos; III). en el financiero en cuanto a la reglamentación de sus finanzas."

Tal es el caso, se dice que La autonomía Local es el primer elemento específico del Estado Federal, así pues para Kelsen "...el Federalismo es una forma de descentralización. Tres son en su concepto los grados de descentralización: la comunal o municipio, que goza de entera autonomía administrativa dentro del marco y bajo la tutela del Estado Central; la provincia autonomía, que alcanza determinada autonomía política, pero cuya Constitución le es impuesta por el Estado dominante; el estado miembro o Federado, que goza de autonomía Constitucional" (15).

Ahora bien, nosotros entendemos por autonomía

propiamente dicha, que es la condición del estado o pueblo, que goza de entera independencia política; para regir intereses peculiares de su vida interior mediante normas y órganos de gobierno propios; se trata de una descentralización administrativa y política, es decir, representada por Estados miembros de la Federación o provincias, municipios, por lo que no son autónomos sino dependientes. Esto se explica porque el ente municipal dicta sus propias leyes, se delimita a aplicar las normas generales emanadas del poder legislativo, y ejercita sus propias atribuciones, pero delegadas del poder del Estado; predomina su independencia sobre la subordinación, pero esta subordinado a los poderes superiores.

Por lo que nosotros concluimos que la autonomía consagrada en el artículo 115 La Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos se encuentra caracterizada por los siguientes puntos, los que a saber son:

1. Es política y de aplicarse integralmente determinará un régimen "cuasi federal de fraccionamientos minúsculos", que en el caso constituyen los Municipios.
2. El Municipio desarrolla una actividad normativa.
3. Dicta el ente Municipal sus propias leyes.
4. Ejercita el Municipio sus propias atribuciones.
5. Predomina la independencia sobre la subordinación.
6. Es un principio teórico con aplicaciones ocasionales atenuadas.

1.- La Autonomía Política.

Una vez expuesto lo que se entiende por autonomía, es necesario hacer mención lo que vamos a entender por política, por lo que procederemos a analizarla desde los vocablos, del latín politicus y del griego politike, lo que significa que es una ciencia social, que en ocasiones a sido identificada con el derecho político, su objeto de estudio son las leyes o los fenómenos dentro de los que se desarrolla la vida del Estado.

Es decir, por autonomía política debemos entender la forma o desarrollo mediante el cual se llevan a cabo los Proceso Electorales para la elección de nuestras autoridades municipales.

El Municipio como primer nivel de Gobierno es el instrumento más adecuado para organizar los esfuerzos de la colectividad, es la instancia donde la democracia tiene su mayor expresión, ya que la designación del Ayuntamiento se realiza en forma directa por mayoría de los vecinos, e inclusive por los grupos minoritarios, quiénes quedan representados en forma proporcional.

La democracia solo puede funcionar cuando está sustentada en una participación vigorosa, capaz de servir como mecanismo de aglutinamiento para que el ciudadano se

manifieste; la democracia puede afrontar mejor sus problemas si el gobierno es responsable ante la comunidad a quien inmediatamente sirve; por ello el Gobierno del Municipio debe estar en manos de sus vecinos, quiénes son los únicos que conocen plenamente las condiciones locales y éstas son peculiares en cada Municipio.

Un Municipio no es un territorio al que pueda administrar una autoridad extraña, el Municipio es un nivel de gobierno con capacidad suficiente para decidir en forma democrática la política que debe seguir en relación a sus problemas, para autogobernarse con los poderes necesarios para satisfacer sus necesidades; es muy importante que los vecinos de un Municipio cambien en aptitud y dejen de esperar que todos los problemas se les resuelvan en el centro, deben confiar en sus propios esfuerzo y en sus propias autoridades para resolver sus problemas.

Los órganos municipales deben estar integrados por los ciudadanos que designe la voluntad popular, ya que la democracia solo es posible cuando los gobernantes detenta el poder con el acuerdo expreso del pueblo y cuando a éste consagran sus fines y sus tareas cotidianas.

La función primordial del Municipio libre es el gobierno directo de la asociación de vecindad; el Gobierno del Municipio por sus propios vecinos, quiénes son los que

conocen mejor los problemas, por ello pueden resolverlos mejor y más si cuentan con la participación popular, la cual se estructura a partir de sus necesidades con el fin de satisfacerlas, debido a esto se les debe dar participación en el análisis de los problemas, en la toma de decisiones y en la vigilancia sobre la forma que se ejecuten las decisiones aprobadas.

Ahora bien, con lo planteado anteriormente es posible hablar de una Autonomía Política, así bien, en nuestro Ordenamiento Legal máximo; esta garantizada en el artículo 115 Constitucional al afirmar, en su primer párrafo, que los estados adoptarán en su régimen interior la forma de Gobierno Republicano, Representativo y Popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio Libre.

En la fracción primera del precepto, se fundamenta la libertad política del municipio para elegir, en forma popular y directa, al Ayuntamiento titular de la administración municipal. Destacando también esta fracción que no existiera ninguna autoridad intermedia entre el Ayuntamiento y el Gobierno del Estado.

Se establece en esta fracción el principio de la no reelección, relativa de las autoridades municipales. Como novedad de gran importancia para garantizar la autonomía

política del municipio encontramos que las reformas de 1983 establecieron en la fracción primera del artículo en consulta, un procedimiento general estricto y claro, al que deberán de sujetarse las legislatura locales para suspender ayuntamientos, declarar la desaparición de estos y suspender o revocar el mandato de alguno de ellos.

Es importante puntualizar que si bien la hipótesis legal determinada de que todos los Municipios del país tengan en sus Ayuntamientos representación proporcional de los partidos políticos en contienda en la actualidad no todos los municipios cuentan con esta representación, ya sea por que en muchos no existe contienda política de varios partidos, o porque en otros la votación es tan escasa que los partidos minoritarios no obtienen los porcentajes que las respectivas leyes electorales establecen.

2.- La Autonomía Financiera.

La importancia financiera no sólo tiene una significación económica, si no también social y política; a través del tiempo han existido varias reformas al artículo 115 Constitucional en relación a su Hacienda Municipal.

Se afirma con razón, que es sustento de los otros aspectos de la Autonomía Municipal: Política y Administrativa; por lo que la Autonomía Financiera es la

forma en que el Municipio como entidad jurídica e independiente, solventa sus necesidades, tanto de servicio público como de servicio privado, teniendo un ingreso a través de sus localidades, independientemente del Ingreso Federal proporcionado anualmente.

La Autonomía Financiera es un aspecto que, sin duda, fue el más criticado en la redacción del texto original del artículo 115 Constitucional, por que no reglamento adecuadamente las contribuciones que serian para la municipalidad, propiciando la penuria económica de la mayor parte de nuestros municipios.

Por lo anterior y ante el clamor de todos nuestros municipios, se modifico la fracción segunda del artículo en comentario, quedando como fracción cuarta, que estable en síntesis lo siguiente: que los municipios tendrán la libre administración de su hacienda; que esta se formara con los rendimiento de los bienes que le pertenezcan; con las contribuciones que establezcan las legislaturas de los estados a su favor y que cuando menos deberán ser las relativas a la propiedad inmobiliaria, de su división, consolidación, traslación o traslado, mejoría y cambio del valor de los inmuebles; con las participaciones federales que correspondan al municipio; y, con los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo. Pudiendo observar que la deficiente redacción original de la fracción

segunda del artículo 115 Constitucional a quedado subsanada con la actual fracción cuarta de este precepto, al establecer una serie de renglones mínimos de contribución para los municipios.

3.- La Autonomía Administrativa.

La palabra "administración", se forma del prefijo "ad", hacia, y de "ministratio". Esta última palabra viene a su vez de "minister", vocablo compuesto de "minus" comparativo de inferioridad y del sufijo "ter", que sirve como termino de comparación, de ahí que su definición es "administración es la función de lograr que las cosas se realicen por medios de otros" u "obtener resultados a través de otros".

La necesidad de una adecuada administración municipal, se explica con facilidad, por las disimiles condiciones y la pluralidad de aspectos a atender, ya que como es sabido, "no basta con querer, es necesario, Poder", ello implica evidentemente, una correcta planeación, organización integración, dirección y control.

Así bien, La planeación es la determinación de lo que va ha hacerse, inclusive decisiones de importancia, como el establecimientos de policías, y objetivos, redacción de programas y determinación de métodos específicos y

procedimientos; además el establecimiento de las células diarias de trabajo.

La organización, consiste en el agrupamiento de las actividades necesarias para llevar a cabo los planes a través de unidades administrativas, definiendo las relaciones jerárquicas entre ejecutivos y estableciendo las comunicaciones en los sentidos vertical y horizontal dentro de esas unidades.

Integrar es obtener y articular los elementos materiales y humanos que la organización y planeación señalan como necesarios para el adecuado funcionamiento de un organismo social.

La dirección es aquel elemento de la Administración en el que se logra la realización efectiva de todo lo planeado, por medio de la autoridad del administrador, ejercida a base de decisiones, ya sea tomadas directamente, ya, con más frecuencia, delegando dicha autoridad, y se vigila que se cumpla simultáneamente en la forma adecuada todas las ordenes emitidas.

El control, es la medición de los resultados actuales y pasados, en relación con los esperados, ya sea total o parcialmente con el fin de corregir, mejorar y formular nuevos planes.

De tal manera que la Administración Municipal puede definirse de modo general como una organización pública investida de autoridad para decidir y administrar un conjunto limitado de asuntos públicos dentro de un territorio relativamente pequeño que constituye una subdivisión del gobierno estatal.

La calidad y carácter de una administración local viene determinados por múltiples factores, entre ellos, lo son: las tradiciones nacionales y locales, los usos vigentes, las presiones políticas, la influencia y disciplina de partido, el control de recursos económicos, las creencias religiosas, la organización social entre otros factores.

La administración ha sido, tradicionalmente ineficiente, multitud de factores internos y externos, tales como la intervención de las autoridades federales y estatales, así como la falta de recursos económicos han influido para que los funcionarios municipales no cumplan cabalmente con su tarea de organizar el elemento humano y las riquezas naturales, y materiales de la localidad en beneficio de sus habitantes, la deficiente organización administrativa de los municipios repercute en una centralización de los recursos en la cabecera municipal que reproduce lo que existe a nivel nacional. Para el mejoramiento de la deficiente organización administrativa de los municipios se hace necesario que los programas de inversión de la Federación, se

oriente a beneficiar el desarrollo social y económico de los Estados y Municipios más atrasados. Se requiere el desarrollo regional mediante la Acción Coordinadora de los Gobiernos Federales, Estatales y Municipales.

Por otro lado, encontramos que los funcionarios Municipales son electos cada tres años; uno de los principales problemas de estos funcionarios es que carecen totalmente de orientación o instrucción administrativa, pues no existen en muchos casos, ni siquiera reglamentos, mucho menos manuales o cualquier otra herramienta administrativa que los auxilie en el cumplimiento de sus labores ordinarias. Cuando estos funcionarios, a través de la experiencia y la práctica han empezado a resolver más expeditamente los problemas y se sienten más familiarizados con la estructura, es porque han concluido el breve lapso de sus tres años y deben dejar la nueva administración a sus nuevos elementos que volverán a pasar por las mismas dificultades.

Es por eso, que se hace cada día más necesario el establecimiento de la verdadera continuidad institucional, que pasando por las barreras del egoísmo y el absurdo afán de notoriedad de unos cuantos, que permita conocer con exactitud del procedimiento y el resultado de la actuación de los funcionarios de los periodos anteriores. Sin duda este aspecto es de suma importancia, pues el día que se comprenda que lo importante es la institución y no perpetuar un nombre,

se superaran muchas deficiencias y se desperdiciarán menos los recursos, de los Municipios, se fortalecerá más los Ayuntamientos y se beneficiara a un gran número de vecinos de las entidades municipales.

CAPITULO III.

EL MUNICIPIO EN EL ESTADO DE MEXICO.

A. Estructura Orgánica, H. Ayuntamiento.

1. Presidente Municipal.

2. Síndico.

3. Regidores.

4. Consejo de Colaboración.

5. Cabildo

B. De las Autoridades auxiliares del

H. Ayuntamiento.

C. División Política.

CAPITULO III

EL MUNICIPIO EN EL ESTADO DE MEXICO.

Estructura Orgánica del H. Ayuntamiento.

A Continuación, trataremos de exponer la estructura orgánica del Municipio del H. Ayuntamiento; así bien, el es un Organo Colegiado y deliberante, de elección popular, encargado de la administración del municipio y que se integra por un presidente municipal uno o más síndicos y el número de regidores que establezca la Ley Orgánica Municipal. Se integra constitucionalmente cuando sus ediles hayan sido electos popularmente por elección directa, quienes no podran ser electos para el período siguiente, salvo los suplentes que no entren en funciones, ni podran ser electos para el periodo inmediato como propietarios. Es importante también hacer mención de autoridades auxiliares, como del cabildo municipal. Lo anterior, para la mejor atención en el despacho de los asuntos que corresponden a dichas autoridades.

Entre las facultades y Obligaciones del Ayuntamiento, encontramos las siguientes:

1. Expedir, publicar su Reglamento Interior y los de policía y buen Gobierno y en general los Reglamentos que requiera el Municipio para el cumplimiento de sus fines organización

- y funcionamiento de los servicios públicos municipales.
2. Convocar a elecciones de los miembros de los consejos de colaboración municipal.
 3. Nombrar las representaciones del Ayuntamiento en las divisiones territoriales del municipio.
 4. Solicitar la expropiación de bienes por causa de utilidad pública.
 5. Nombrar el Secretario de Ayuntamiento y al Tesorero Municipal a propuesta del Presidente Municipal y removerlos por causas justificadas.
 6. Formular anualmente la iniciativa de ley de Ingresos, remitiéndola al Congreso para su aprobación.
 7. Formular anualmente el presupuesto de egresos.
 8. Administrar su Hacienda en los términos de la ley y controlar a través del presidente y síndico o regidor correspondiente, la aplicación correcta del presupuesto de egresos.
 9. Rendir al Congreso del Estado la cuenta del gasto público del año anterior.
 10. Adquirir bienes en cualquiera de las formas previstas por la Ley.
 11. Conceder licencias y permisos.
 12. Reglamentar los espectáculos públicos y vigilar que se desarrollen conforme a las normas establecidas.
 13. Cuidar y mantener en buen estado las vías públicas.
 14. Formular la estadística municipal.
 15. Proveer a la esfera administrativa todo lo necesario para

- la creación y sostenimiento de los servicios públicos municipales.
16. Auxiliara en sus funciones a las autoridades federales y estatales cuando así lo soliciten.
 17. Ejecutar el Plan Municipal de desarrollo.
 18. Celebrar convenios con las autoridades federales y estatales para la realización de obras o la prestación de servicios públicos.
 19. Rendir a la población un informe anual detallado sobre el estado que guardan los negocios municipales.
 20. Autorizar transferencias de partidas presupuestales.
 21. Crear los departamentos necesarios para el despacho de los negocios de orden administrativo y la atención de los servicios públicos.
 22. Sancionar las infracciones a las leyes o reglamentos municipales vigentes.
 23. Fomentar las actividades económicas en los municipios.
 24. Aceptar herencias legales y donaciones que se hagan al municipio.
 25. Las demás que les encomienden las leyes y reglamentos vigentes.

Ahora bien, a menudo suelen usarse indistintamente los términos: Municipio, Ayuntamiento, Cabildo, Consejo, etcétera, por lo que a continuación procederemos explicar cada uno para establecer así la diferencia, o similitud entre los mismos.

1. Presidente Municipal.

El Presidente Municipal es el titular de la administración municipal, es electo cada tres años, democráticamente, en forma popular y directa, por el pueblo.

Entre sus atribuciones y deberes encontramos las siguientes:

- I. Cumplir y hacer cumplir la Constitución Federal, la Constitución de su Estado, el bando municipal, reglamentos, acuerdos y resoluciones del ayuntamiento.
- II. Presidir las Juntas de Cabildo y representar, en los casos señalados por la Ley, al Municipio y Ayuntamiento.
- III. Coordinar la acción municipal, con las demás entidades públicas, privadas y sociales.
- IV. Ejecutar los planes y programas aprobados por el Ayuntamiento.
- V. Pedir y supervisar las actividades en el Municipio.
- VI. Proponer al Ayuntamiento los nombramientos de Secretarios, tesorero y demás funcionarios municipales.
- VII. Firmar nombramientos, conceder licencias, sancionar a los funcionarios y empleados y demás conforme a las normas legales.
- VIII. Formular los reglamentos y normas necesarias para la fincas administración.
- IX. Vigilar la administración municipal dando cuenta al Ayuntamiento.
- X. Rendir informe actual al Ayuntamiento de la gestión administrativa, de servicios y obras realizadas, como su costo.

- XI. En su caso promulgar y dar publicidad necesaria al bando municipal, las normas de carácter general y reglamentos aprobados por el H. Ayuntamiento.
- XII. Dictar en caso de emergencia grave, medidas de carácter urgen y transitorias, dar cuenta de ellas al ayuntamiento para su ratificación y aprobación.
- XIII. Suscribir en la esfera de su competencia, a nombre del Ayuntamiento los contratos y demás documentos que obliguen al Municipio, con aprobación del Ayuntamiento.
- XIV. Solicitar al Contaduría General de Glosa del Estado, auditorías especiales cuando las circunstancias así lo requieran y el ayuntamiento lo determine.
- XV. Requerir el auxilio de la policía judicial, fuerza del Estado y del Ejercito Nacional siempre que lo crea necesario.
- XVI. Presidir las sesiones del Ayuntamiento, y dar cuenta a este de lo que resuelve o en su caso orientar sus discusiones.
- XVII. Resolver todos los asuntos de su competencia, previstas en la Ley Orgánica Municipal, y otras que marque las Leyes o Reglamentos.

2. Síndicos.

Son integrantes del Ayuntamiento encargados de vigilar los aspectos financieros de mismo, de procurar los intereses municipales y de representandolos juridicamente, es

decir, cumplen con tareas netamente jurídicas como la representación en los juicios ante los Tribunales Locales o Federales; asimismo ocasionalmente realizan funciones de auxiliares del Ministerio Público en los municipios en donde no existen estos.

Entre las facultades y obligaciones del síndico son:

1. La procuración, defensa y promoción de los intereses municipales.
2. La representación Jurídica del Ayuntamiento en litigios en que éste sea parte y en la gestión de los negocios de la hacienda municipal.
3. La revisión y forma de los cortes de caja de la tesorería y vigilancia de la aplicación del presupuesto.
4. Legalizar la propiedad de los bienes municipales e intervenir en la formulación y actualización de los inventarios de los bienes muebles e inmuebles del municipio haciendo que se establezcan los registros administrativos necesarios para su control.

3. Regidores.

Son los miembros del Ayuntamiento encargados de vigilar las ramas de la administración municipal y la prestación de los servicios, es decir, los regidores se les asigna comisiones específicas por ramo, por ejemplo de

hacienda, de mercados, de parques y jardines, etcétera.

4. Consejos de Colaboración.

El Ayuntamiento podrá acordar el funcionamiento de Consejos de Colaboración en aquellas comunidades que así lo soliciten, para atender mejor las necesidades de la comunidad municipal, bajo las siguientes condiciones:

- I. Estarán integrados por tres miembros o más, los que serán electos democráticamente, nombrando al presidente de los mismos, de entre sus propios miembros.
- II. Serán solamente órganos de promoción y gestión social, por lo que carecen de facultades de decisión y ejecutivas. Sus atribuciones se limitan a lo que señala la Ley Orgánica Municipal.
- III. Únicamente podrán cobrar cuotas económicas sobre obras que se realicen mediante el sistema de cooperación, con la aprobación de la Tesorería Municipal.

Estos Consejos de Colaboración resultan ser como un nivel de asesoría y colaboración como lo citamos con antelación por la importancia que a nivel municipal representa, para lograr el mejoramiento y la mejor atención en el despacho de los asuntos que corresponden a las autoridades que forman la estructura orgánica del honorable Ayuntamiento. También aquí entrarían las comisiones de planificación y desarrollo.

5. Cabildo.

A fin de resolver los asuntos de su competencia, el ayuntamiento se seccionará cuantas veces sea necesario, dicha sesión la precedirá el Presidente Municipal, así bien, el cabildo es la reunión de los ediles municipales con la Secretaría del Ayuntamiento, para tomar fe y asentar en el libro; será solemne y pública en la fecha en que el Ayuntamiento por conducto del Presidente Municipal, informe del Estado que guarda la administración, las obras realizadas, los ingresos obtenidos, los egresos realizados y la planeación para el ejercicio siguiente.

En el intento por desaparecer los Cabildos aparecen las Salas Capitulares y Juntas de Representantes que constituyen el gobierno administrativo y político de la Ciudad. Son las primera formas del poder legislativo de las nacientes provincias.

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

Así bien, las sesiones del ayuntamiento serán públicas, salvo aquellos que se determine que sean con el

carácter de privadas. Cuando a parte de la cabecera municipal existen otras poblaciones de importancia, las sesiones serán celebradas periódicamente, cuando sean públicas se aran del conocimiento de la población, dos días antes de celebrarse y en la publicación respectiva deberá constar el día y la hora en que tendrá verificativo la sesión, a dichas sesiones asistirán todas aquellas personas que lo deseen.

La Sesión de Cabildo será ordinaria conforme al día que se acuerde su celebración. Será extraordinaria cuando a petición de cualquiera de los dediles se convoque reunión fuera de la fecha convenida por causas de fuerza mayor o porque las circunstancias así lo determinen.

Hecha la connotación de la estructura orgánica del H. Ayuntamiento, procederemos a continuación establecer el enlace que hay uno dentro del otro; así tenemos que el Ayuntamiento es el órgano colegiado, deliberante que asume la representación del Municipio y esta integrado por el Presidente Municipal, el o los Síndicos y los Regidores, 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. Al Ayuntamiento se le ha definido como la Corporación que obstanta la representación Legal del Municipio y tiene encomendado el gobierno y administración de los intereses públicos de su territorio. En síntesis, la función del

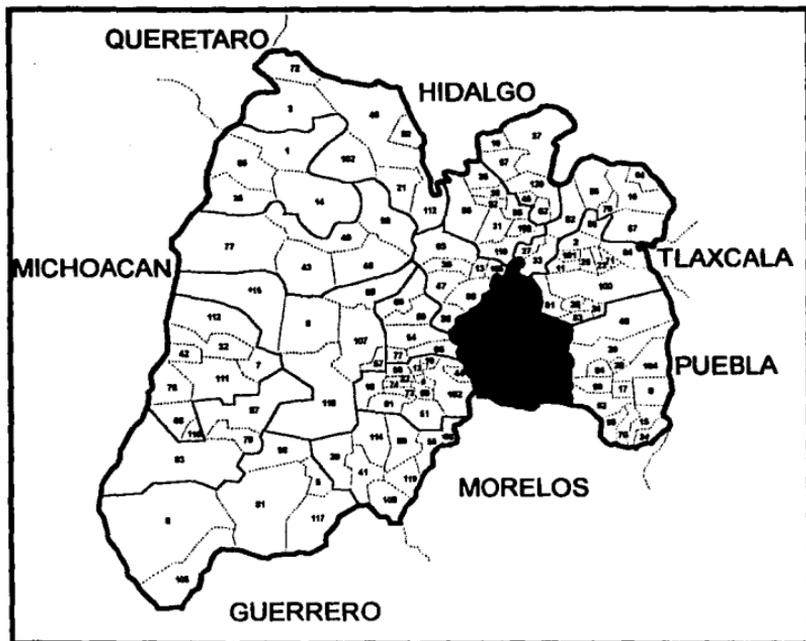
Ayuntamiento es primordialmente representación de la vida local.

B. De las Autoridades Auxiliares del Ayuntamiento.

Creemos comunmente de hacer mención de las autoridades auxiliares del H. Ayuntamiento, entre los que se encuentran: Los Delegados y Subdelegados, Jefes de Sector o Sección y de manzana, de la Secretaría del Ayuntamiento, de Prensa y Relaciones Públicas, Servicios; por otro lado a nivel de Operación Técnica: La Tesorería Municipal, de la Vías Publicas, de obras públicas, de Ingeniería y Construcciones, de Plan de Desarrollo, de Parques y Jardines, de Acción Popular, de la Política y Vigilancia de Higiene y Servicios Sociales, de los Servicios Públicos de Gobernación. Esta asistirá a las autoridades Municipales de acuerdo a sus funciones cuando así se requiera.

C. División Política.

El Estado de México cuentan con 121 Municipios, el cual se encuentra colindando al Norte con los Estados de Querétaro e Hidalgo, al Este con los Estados de Puebla y Tlaxcala, y al Sur con los Estados de Guerrero y Morelos, al Oeste con el Estado de Michoacán, es de resaltar que de igual forma al sur colinda con el Distrito Federal; como a continuación se representa en el siguiente esquema.



- | | | | | |
|---------------------------|------------------------|-----------------------------|---------------------------------|-----------------------|
| 1. Acambay | 26. Chimalhuacán | 51. Joquicingo | 76. San Martín de las Pirámides | 101. Tezoyuca |
| 2. Acolman | 27. Coacalco | 52. Juchitepec | 77. San Mateo Atenco | 102. Tlanguislango |
| 3. Aculco | 28. Coatepeque Harinas | 53. La Paz | 78. Santo Tomás | 103. Timilpan |
| 4. Almoloya | 29. Cocotitlán | 54. Lerma | 79. Simón de Guerrero | 104. Tlamanalco |
| 5. Almoloya de Alquisiras | 30. Coyotepec | 55. Malinalco | 80. Soyaniquilpan | 105. Tlaxiapa |
| 6. Almoloya de Juárez | 31. Cuautitlán | 56. Melchor Ocampo | 81. Sultepec | 106. Tlaxiapa |
| 7. Amanalco | 32. Donato Guerra | 57. Motopío | 82. Tecamac | 107. Toluca |
| 8. Amatepec | 33. Ecatepec | 58. Mexicalcingo | 83. Tejupilco | 108. Tonatico |
| 9. Amecameca | 34. Ecatepec | 59. Morelos | 84. Tetamastla | 109. Tultepec |
| 10. Apaxco | 35. El Oro Hidalgo | 60. Naucalpan de Juárez | 85. Temascalapa | 110. Tultitlán |
| 11. Atenco | 36. Huehuetoca | 61. Cd. Nezahualcoyotl | 86. Temascalcingo | 111. Valle del Bravo |
| 12. Atlixpán | 37. Hueyzotla | 62. Neotitlán | 87. Temoacaltepec | 112. Villa Atlende |
| 13. Atlixpán de Zaragoza | 38. Huixtliulcan | 63. Nicolás Romero | 88. Temoaya | 113. Villa del Carbon |
| 14. Atlacomulco | 39. Hurbide | 64. Nopaltepec | 89. Tenancingo | 114. Villa Guerrero |
| 15. Atlixpán | 40. Ixtapaluca | 65. Cooyucac | 90. Tenango del Aire | 115. Villa Victoria |
| 16. Axapusco | 41. Ixtapan de la Sal | 66. Ocuilán | 91. Tenango del Valle | 116. Zacazonapan |
| 17. Ayapango | 42. Ixtapan del Oro | 67. Otumba | 92. Toluca | 117. Zacualpan |
| 18. Calimaya | 43. Ixtlahuaca | 68. Otzolapan | 93. Texcuihuac | 118. Zumpantepec |
| 19. Capulhuac | 44. Jalatlaco | 69. Otzokolepec | 94. Tepetitlan | 119. Zumpahuacan |
| 20. Chalco | 45. Jalisco | 70. Ozumba | 95. Tepetitlan | 120. Zumpango |
| 21. Chape de Mota | 46. Jiitepec | 71. Papalotla | 96. Tepetitlan | |
| 22. Chapultepec | 47. Jilotepec | 72. Poxtitlán | 97. Tepicquico | |
| 23. Chaurila | 48. Joquilingo | 73. Rayón | 98. Texcallitán | |
| 24. Chicoloapan | 49. Jocotitlán | 74. San Antonio | 99. Texcalyacac | |
| 25. Chiconcuac | 50. Jonacatlán | 75. San Felipe del Progreso | 100. Texcoco | |

Este Estado es rico en cuanto a su historia por ejemplo podríamos mencionar pueblos tanto antiguos como Teotihuacan, con su gran Ciudad Arqueológica, Acolman, con el convento de los Agustinos el primero en fundarse en América, Tepexpan, con su museo de antropología; se cree que en este pueblo existieron los primeros pobladores de América, por hallazgos arqueológicos encontrados, entre otros lugares; con producción pirotécnica como Zumpango, con producción textil, tenemos al pueblo de Chiconcuac; con producción de vidrio Texcoco; zona Industrial tenemos a Ecatepec, Naucalpan, Ciudad Nezahualcoyolt, uno de los grandes Distritos; con algunos lugares con gran producción por ejemplo en Otumba la tuna; Amecameca, Valle de Bravo, con gran atractivos turístico, el Popocatepetl y el Iztlaccihatl. Además su producción agrícola rica en maíz, trigo, haba, frijol, papa, chile, maguey, arboles frutales, etc. La minería la Industria eléctrica. Sin embargo podemos observar que aunque éste Estado cuente con gran riqueza en varios aspectos la mala administración, la concentración de la las tierras en unas pocas manos y la falta de autonomía hace que no exista el progreso suficiente en sus Municipios.

CAPITULO IV.

LA INEXISTENCIA DE LA AUTONOMIA MUNICIPAL EN EL ESTADO DE MEXICO.

A. La Autonomía Política.

1. En cuanto a la participación política de los mexiquenses.
2. Mejoras y capacitación electoral.

B. La Autonomía Financiera (Administración de las Finanzas Municipales).

1. Ingresos Ordinarios.
2. Ingresos Extraordinarios.
3. En lo relacionado al presupuesto económico que otorga el Gobierno del Estado:
 - a) Control de Ingresos.
 - b) Presupuesto de Egresos.

C. La autonomía Administrativa. (Atendiendo a los Servicios Públicos municipales).

1. Concepto de Servicios Públicos Municipales.
2. Formas de prestación de los Servicios Públicos Municipales.

CAPITULO IV.

LA INEXISTENCIA DE LA AUTONOMIA MUNICIPAL EN EL ESTADO DE MEXICO.

En el desarrollo de este trabajo hacemos insistencia que al Municipio se le necesita fortalecer y otorgar más libertad de acción, más presupuesto para que sobreviva, ya que tiene muchas deficiencias encuentra a su prestación de servicios públicos, a su administración al manejo de sus finanzas u en cuanto a la política a seguir. ya que todo, ello induce a la falta de autonomía en el Estado de México y se hace necesario algunos cambios para tratar de mejorarlo.

A. La Autonomía Política.

Actualmente existe la Ley de Organizaciones Políticas y Proceso Electorales, por medio de la cual se van a regir los Ayuntamientos, para ser electos. En el caso especial el Estado de México, en cuanto a su a la elección de sus dirigentes tanto a nivel Municipal como local se fundamenta en la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales del Estado de México. De conformidad con lo establecido con el artículo 136 de la Constitución Política Local, la cual establece, que el Municipio es la base de la división de la división territorial y de la organización

política y administrativa del Estado de México, y como tal, está representada por un ayuntamiento electo mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, para todos los cargos de elección popular. El votar constituye el ejercicio de la soberanía popular. Es una prerrogativa y una obligación del ciudadano.

1. En cuanto a la participación política de los mexicanos.

Dentro del Estado de México, es igual el sufragio universal, libre, secreto y directo y de conformidad con las disposiciones Constitucionales; ejercerán el voto activo los mexicanos, varones y mujeres, vecinos del Estado que hayan cumplido 18 años de edad, se encuentren en ejercicio de sus derechos políticos, estén inscritos en el padrón electoral y no se encuentren bajo impedimento legal.

Serán obligaciones de los ciudadanos:

- a). Inscribirse en el padrón electoral.
- b). Desempeñar en forma gratuita las funciones electorales para las que sean requeridos. Sólo podrá admitirse excusa cuando se funde en causa justificada o de fuerza mayor, que comprobará el interesado, ante el Organismo que haya hecho la designación.
- c). Votar en las elecciones en la casilla que corresponda a

su domicilio, salvo excepciones que establezca la ley.
d). Desempeñar los cargos de elección popular para los que resulten electos.

Nosotros en base a las obligaciones antes mencionadas de los ciudadanos, desarrollamos una serie de entrevistas, en diversos Municipio del Estado de México, por lo que al preguntales si conocían sus obligaciones en mención, algunos manifestaron ni siquiera estar incluidos en el padrón electoral, por diversas cuestiones, otros dijeron que si les gusta colaborar en la política de su Municipio; otros tantos un poco desubicados de los problemas de tipo electoral desean que asistían a las urnas porque su voto lo habían comprometido con ciertos partidos políticos, a cambio de una despensa, a lo que nosotros pensamos, como es posible que esta forma de elección se correcta, ni hablar, por lo que creemos que debe haber una mejor orientación, educar al pueblo de una manera que pueda entender que el voto debe de ir de acuerdo a los ideales de uno, a las propuestas de los partidos y a ver realizadas estas; otro tanto de los entrevistados nos manifestaron que ni siquiera participan en los comicios, a lo que nosotros creemos que lo es debido a la impreparación, a la analfabetización, en diversos puntos de los municipios de Estado de México, por lo que resulta conveniente que nuestras autoridades efectúen y promuevan más campañas dirigidas a comunidades de Municipio más necesitados y en general a todos a fin de erradicar los problemas

mencionados con antelación y así en lo futuro acabar con el abstencionismo, el voto comprometido, y que el pueblo elija a sus dirigentes, en una clara expresión de voto, libre, secreto y universal.

2. Mejoras y Capacitación electoral.

A fin de que el Estado, los partidos políticos y los ciudadanos sean corresponsables de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral, integraron los organismos electorales siguientes:

- a). Comisión Estatal Electoral.
- b). Comisiones Distritales Electorales.
- c). Comisiones Municipales Electorales, y
- d). Mesas Directivas de Casillas.

Es necesario que el Gobierno del Estado de México promueva la participación del pueblo en la vida democrática. Que de acuerdo a lo que establece la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales del Estado de México, y que personal capacitado imparta cursos a nivel Municipal, a los funcionarios de Casilla y Público en general, que dichas sesiones sean públicas, se exhorte a los ciudadanos a participar en ellas, para que se erradique con ello el abstencionismo generalizado y se pueda participar en la vida democrática de nuestro Estado. Y con ello se pueda lograr los principios básicos de la política actual que se pretende los

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

cuales son: El avance político como responsabilidad y empresa participativa de todos los ciudadanos; la incorporación y participación de las potencialidades políticas del Estado de México; la ampliación de las posibilidades de la representación de la comunidad nacional; la manifestación plural de las ideas, por minorías que sean a fin de realizar la unidad democrática; la ampliación de las posibilidades de la representación de la comunidad para lograr una más solida convivencia pacifica dentro de la legalidad. Así, poder dar una mayor legitimidad al sistema político de los Municipios de los Estados de México.

B. Autonomía Financiera. (Administración de las finanzas).

Como hemos visto anteriormente el artículo 115 de nuestro máximo ordenamiento, aduce que "los Municipios administraran libremente su hacienda, la que se formará con las contribuciones que le señalen las legislaturas de los Estados".

Así mismo el numeral Constitucional en su fracción IV, hace alusión de que los Municipios administraran libremente su hacienda la cual se formara de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas

establezcan en su favor y en todo caso, a percibirán las contribuciones, incluyendo tasa adicionales que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación traslación y mejoras así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. Por otro lado en el artículo 115 de la Constitución en su fracción IV inciso C Párrafo II dice que la Leyes Federales no limitaran la facultad de los Estados para establecer las contribuciones; por lo que nosotros nos mantenemos en la idea de que si bien, es cierto, que se mantiene la tesis de que el Municipio Libre es la base de la organización política y administrativa del país, también es cierto, que no se le otorga poder tributario al Municipio, por lo que este no puede establecer sus propias contribuciones o tributos, toda vez que tal poder se radica en la Legislatura o Congreso del Estado. Desde luego que puede administrar y recaudar las contribuciones que lleguen a establecer a su favor.

Ahora bien, atendiendo al a los lineamientos planteados a seguir fue necesario la creación de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, en donde al igual que la Ley de Hacienda Municipal del Estado de México, y demás relativas, donde el poder legislativo plantea disposiciones de carácter general que se requieren para el mejor de los asuntos financieros y tributarios del Estado: tales como la recaudación de impuestos, disposiciones

de carácter fiscal, practica de revisiones y auditorías, fomentar mensualmente el estado financiero de la Hacienda Pública, documentos que constituyen valores del Estado.

1. Ingresos Ordinarios.

Al respecto de los Ingresos, La Ley de Ingresos para los municipios del Estado de México, ha creado una clasificación de los recurso municipales, en donde se planea una serie de ingreso (recursos) que debe tener el Ayuntamiento los que a saber son: impuestos, derechos, aportaciones de mejoras, productos aprovechamientos y participaciones.

Los impuestos son: Predial sobre terrenos de común repartimiento no sujetos a censo; sobre anuncios y obstáculos en la vía pública; sobre vehículos de propulsión sin motor; sobre juegos permitidos, espectáculos públicos, aparatos mecánicos y aparatos accionados por monedas o fichas; sobre extracción de aguas de pozos artesianos; sobre autorización de horarios extraordinarios a establecimientos que realicen actividades comerciales y las no comprendidas en los numerales precedentes causados en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o de pagos.

Los derechos o tasas se causan: por alumbrado público; por agua potable; por drenaje; por Registro Civil;

por certificaciones; por rastros; por corral de concejo; mercados; panteones; estacionamientos en la vía pública; registros y revisión de fierros para marcar ganado, magueyes; alineamiento; numeración; licencias; servicios de vigilancia a panteones particulares; servicio de vigilancia a rastro particulares; por servicios de vigilancia a estacionamientos de servicio público, y otros.

Las aportaciones de mejoras son: Las derivadas de la aplicación de la ley de Cooperación para Obras Públicas, y otras cooperaciones.

Los productos, como se denominan los ingresos patrimoniales, se reciben: De venta de bienes mostrencos; de censos, rentas y productos de la venta de bienes propios del Ayuntamiento, y de los bosques municipales.

Los aprovechamientos que son los ingresos que no pueden reputarse como impuestos, derechos o tasas aportaciones de mejoras o productos, se clasifican: multas; recargos; reintegros; Indemnizaciones por daños a bienes municipales.

La participaciones, se refiere nada menos que a las encontradas en el urbe nacional como son los ingresos federales y los ingreso estatales, debiéndose dar, de acuerdo como lo dispongan las Leyes Federales y locales.

Nosotros proponemos la siguiente clasificación, atendiendo a las fuentes de recursos municipales y al orden en que deben ser estudiados por el funcionario para determinar los necesarios a satisfacer el presupuesto de egresos; por lo que proponemos el siguiente procedimiento y clasificación:

- a) En primer lugar, es necesario precisar a cuanto ascenderán los ingresos que proporcionarán los bienes propiedad del municipio por su explotación enajenación o rendimiento.
- b) En seguida determinar los servicios administrativos, que los particulares solicitan al municipio, y cuyo costo es recomendable recuperar íntegramente mediante los derechos o tasas.
- c) En tercer término precisar los servicios municipales que beneficiaran a toda la colectividad, pero en forma muy especial a determinadas personas, cuyo costo puede recuperarse por la aplicación de la contribución especial, de la que la contribución por mejoras es la figura principal.
- d) Precizando los ingresos que rendirán los bienes del municipio, los que se obtendrán por la prestación de servicios municipales requeridos por los particulares, así como los que se percibirán de aquellos habitantes que en forma especial se beneficiarán con ciertos servicios municipales generales divisibles, se deberán establecer los impuestos que aun sea necesarios para cubrir el

presupuesto. Estos lo podemos clasificar en: de participaciones y propios.

Los impuestos de participación son las cantidades provenientes de la aplicación de un impuesto federal o estatal, en el que el municipio tiene derecho sobre su rendimiento. Los impuestos propios son aquellos que gravan actividades cuyo rendimiento le corresponde al Municipio, en forma íntegra.

- e) Dentro del Rubro de aprovechamientos debemos incluir todos los ingresos que percibe el municipio no reputados como productos, derechos o tasas, contribuciones especiales o impuestos, en los que hay fuentes que proporcionan o pueden proporcionar ingresos de consideración en ocasiones superiores al rendimiento de un gravamen como por ejemplo, los que se perciben por concepto de multas, y
- f) Por último, tenemos a los empréstitos como fuentes de recursos muy importantes para los Municipios, aun no explotados debidamente.

Pero el impuesto es el que proporciona los mayores ingresos, los Municipios perciben recaudación, tanto por las participaciones que les corresponden en el rendimiento de impuestos federales y estatales, como el rendimiento de los establecidos como propios. Esta fuente impositiva debe aplicarse esencialmente a la propiedad de inmuebles, a las actividades mercantiles e industriales, a las actividades agrícolas, ganaderas y otros más.

Las Característica que deben reunir los tributos municipales son:

- a). sencillo en su redacción para su mejor comprensión, por lo que es recomendable que en los ordenamientos que se expidan se use un lenguaje liso y llano, exento, hasta donde sea posible, de términos eminentemente técnicos o jurídicos.
- b). Ágil en su determinación, que fácil y rápidamente pueda precisarse la cantidad a pagar por el contribuyente.
- c). Económico en su recaudación lo que permitirá destinar el máximo a servicios públicos, y
- d). Cómodo en su cobro, esto es, debida selección de la época de pago; evitar molestias y la realización de engorrosos trámites administrativos o de larga esperas para el pago.

2. Ingresos Extraordinarios.

Los ingreso extraordinarios no son otra cosa que la entradas que tienen los Municipios por otra vía que no sea la enunciada en la propia ley, es decir, se refiere a los ingresos derivados de otra previsiones decretadas por las legislaturas. Así mismo se dispone, textualmente:

"Así como de otras contribuciones y los otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor".

Al respecto no sabríamos a que otros ingreso se puede trata, tampoco es de imaginarse que eso otros ingreso

existan. Lo natural, la practica usual ha sido la de quitarles a los municipios cada una de las materias, objeto de posibles impuestos o de ser consideradas como posibles ingresos: se les privo de los recursos mineros, los hidrocarburos, se les privo de la posibilidad de gravar a la industria o al comercio. Pensamos nosotros que no existen otros ingresos y que ésta no es sino una formula frecuente en este tipo de disposiciones llamadas por los administratistas como "clausula residual", equivalente a la formula: "... y las demás que fijan las leyes. Por lo que a nuestro juicio creemos que los ingresos extraordinarios no se dan a nivel municipal, acepción de lo que disponga la legislaturas de los Estados a cada caso concreto, en relación con cada uno de los Municipios del Estado de México.

3. En lo relativo al presupuesto económico que otorga el Gobierno del Estado.

Antes de entrar al estudio del presupuesto económico que otorga el Gobierno del Estado de México a los diferentes Municipios de su localidad es menester decir que aquél "es un acto público, anual de previsión y autorización previa, que contiene los ingresos que debe percibir la Federación, y los gastos que se deben realizar en relación con los servicios y demás prestaciones públicas." (16).

Ahora bien, atendiendo el concepto planteado por el maestro Andrés Serra Rojas, consideramos que su definición debiera abarcar a otros entes jurídicos, tales como los Estados y el Municipio, aunque al hablar a nivel Federal se debe de entender incluye a aquellos, nosotros consideramos que el presupuesto municipal es un calculo de los ingresos que el Estado espera recaudar mediante la aplicación de su sistema legal tributario y, por otro lado, una autorización para poder ejercer los respectivos gastos, determinando prioridades y el mismo destino que haya que darse a los créditos aprobados en el presupuesto.

El Municipio goza igual que el Estado, de un poder soberano financiero derivado. Según esto, el municipio está legitimado para establecer ciertas clases de impuestos o tributos, de donde recabar ingresos para hacer frente a los gastos que tiene que efectuar en la realización de su función publica. En consecuencia, basados sobre el mismo fundamento juridico (poder soberano derivado) el municipio debiera ser capaz y estar legitimado para autorizarse y aprobarse su propio presupuesto.

Aquí empiezan las dudas y los problemas de varias índole: la autorización del presupuesto es de naturaleza legislativa; esto es, se trata de una facultad que ejerce el órgano legislativo exclusivamente, sin que pueda delegarla; por ello hablamos de Ley del Presupuesto, que es la forma

natural que revisten los actos del órgano legislativo. El municipio carece en rigor, de órgano legislativo.

Además, en la autorización del Presupuesto y en el correspondiente ejercicio del mismo, se aprecian momentos diferentes, en que intervienen órganos especializados diferentes: el poder ejecutivo, que practica los gastos y realiza materialmente el ejercicio presupuestal y el poder legislativo, que los autoriza y los aprueba, en su caso. Hay, aquí, una profunda aplicación del principio de la División de poderes, que no existe en el ámbito municipal por más que se quiera identificar al presidente Municipal con el Ejecutivo, a Síndicos y Regidores con el legislativo y a jueces menores con el Judicial. Por todo ello, ha parecido natural y esta es la solución legal, dada al problema, hacer intervenir a las legislaturas estatales para expedir la correspondiente ley de presupuestos de los municipios, permitiendo que estos se elaboren y desde luego, lo ejerzan conforme a las previsiones de sus respectivas leyes de presupuestos.

a). Control de Ingresos.

El control de Ingresos es la recolección sistemática de los ingresos, para conocer la realización de los planes concluidos o esperados. Así bien el artículo 115 Constitucional fracción IV, en su último Párrafo dispone que "Las Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de sus

ingresos de los ayuntamientos y revisaran sus cuentas públicas..."

Por lo que a continuación, atendiendo al precepto antes citados procederemos a analizar el control de Ingresos que por parte de la legislatura local del Estado de México, en materia económica hace las Municipios, para tal estudio consideramos que los puntos principales son los siguientes:

- a). La percepción de impuestos, incluidas las tasa adicionales, que las legislaturas locales establezcan sobre la propiedad raíz, dentro del territorio municipal; así como de los impuestos que se establezcan sobre el trafico juridico de dicha propiedad raíz.
- b). Los rendimientos de sus bienes propios.
- c). Los ingresos proveniente de las prestaciones de los servicios municipales.
- d). Las participaciones provenientes del gobierno federal.
- e). Y los ingresos que provengan de otras contribuciones y "otros ingreso que las legislaturas establezcan a su favor".

Los impuestos municipales, las haciendas municipales se nutren, antes que nada del cobro y aprovechamiento a percepción de aquellos impuestos o contribuciones, incluidas las tasa adicionales, que las legislaturas establezcan sobre la propiedad dentro del espacio geopolítico municipal; así bien toca a las

legislaturas fijar dichos impuestos, incluidas las tasas adicionales, pero corresponde al municipio su recaudación y su disfrute, de manera total, de esta manera los ingresos municipales se ven manguado en la practica y resultan insuficiente para atender los servicios minimos que se les asigne a los municipios.

Los bienes propios dan buena impresión: pareciera que los municipios tienen muchos bienes propios y, en consecuencia, que obtendrían rendimientos abundantes. Nada más fuera de la realidad. Los municipios carecen de bienes propios, o mejor dicho sus bienes propios carecen de significación económica, como para pensar en que dejen rendimientos aceptables.

Al municipio se le despoja cuando se practico la desamortización sobre dichos bienes de propios y sobre los mismos bienes del común, como eran llamados anteriormente, con que contaban todas las congregaciones rancherías comunidades etc.; y si fuera poco tampoco pueden contar con la riqueza del subsuelo, o en su caso de sus recursos, los cuales son absorbidos por el gobierno federal.

Los ingreso por servicios municipales, se presupone en realidad, que habrá ingreso por la prestación de servicios, sobre este punto cabe señalar dos extremos, indispensables para comprender esta materia de los ingresos

por la prestación de servicios; el primero se refiere al hecho de que se precisa cuales serán los servicios mínimos a prestar por el municipio y el segundo extremo es relativo a la convicción del actual gobierno de acabar con los subsidios a los servicios público, es decir, hacer rentables, en términos económicos, toda clase de servicios públicos. Por lo que si se presumen que existen los servicios de referencias habrá ingresos significativos económicamente hablando, pero aquí no se resolverán los problemas municipales. Ni es ésta la fuente verdadera de los ingresos municipales, ni nunca la ha sido, toda vez que creemos que la fuente de ingresos de los municipios está constituida por su patrimonio y por los impuestos y contribuciones que establecen sobre la riqueza Inmobiliaria e Industrial, no fincada en el término municipal.

En suma mientras exista cualquier forma de contribución, tasas, derechos, de impuestos, o como quieran denominarse, siempre estaremos ante una forma de subsidio para sostener el aparato de gobierno, encargado de los servicios a la comunidad.

Por otro lado, el planteamiento económico tampoco es correcto: se presupone que los servicios existen y que porque existen, se cobra un canon determinado. Pues bien, nosotros nos preguntamos ¿si tales servicios no existen?, entonces tampoco existirán los ingresos por la prestación de

servicios; y no existiendo esos ingresos, menos se podran realizar las obras y los servicios; un cuento sin fin. No aliviaría gran cosa esa fuente de ingresos.

La participación Federal. "Se elevó a categoría de rango constitucional el derecho de los municipios a recibir las participaciones federales, que en su caso se les asigne, disponiéndose la obligación de las legislaturas locales de establecer anualmente las bases, montos y plazos con los arreglos a los cuales la federación debe cubrir a los municipios dicha participación".

Lo escrito anteriormente tiene una apariencia convincente; se habla, en efecto de derechos (a favor del municipio) y de obligaciones por parte de las legislaturas y el gobierno federal. Crece esta impresión de conciencia, cuando se subraya el carácter constitucional de tales derechos y obligaciones.

Empecemos por preguntarnos ¿qué sucede si los obligados a establecer y a cubrir, estas participaciones, respectivamente las legislaturas cumplen, no así el gobierno federal, ¿que pasa? Por lo que contestando esta pregunta nos contestamos que nada, absolutamente nada.

La hipótesis contraria sería que el gobierno federal si cumpliera, pero su participación no pudiera llevarse a cabo por que la legislatura, o no fijo las bases y

montos o los fijo en términos sencillamente inferiores al deseo y a las disponibilidades de ayuda del gobierno federal, ¿ qué pasa?. Nada, absolutamente nada.

No pasa nada por que no se han establecidos, ni existen los mecanismos jurídicos para hacer valer tales derechos, o hacer cumplir dichas obligaciones. Son palabras elevadas al más alto rango, que es la Constitución y luego se podra dar un gran paso crear ese mecanismo de exigibilidad, por lo que nosotros exigimos que se creen para que las legislaturas de los Estados atienda oportunamente las necesidades colectivas de nuestros Municipios.

El problema distinto será del principio de equidad y con que criterios deben formularse las mencionadas participaciones, por lo que nosotros creemos que debe haber equidad; no se puede repartir a voleo, menos a capricho. Desde luego el punto de partida es correcto, que cada legislatura, concedora de las necesidades de los municipios de su estado, procurara que las bases, montos y plazas resulten los más convenientes y próximos a ese ideal de una equidad distribución del auxilio del gobierno Federal.

b) Presupuesto de Egresos.

El precepto Constitucional que rige la materia en consulta dispone: "Las Legislaturas de los Estados aprobaran

las leyes de sus ingresos de los ayuntamientos y revisaran sus cuentas públicas. Los Presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base a sus ingresos disponibles".

Al respecto nosotros diremos que la interpretación cabal al texto transcrito se diferencian netamente ambos extremos los ingresos de los gastos. los ingresos serán aprobados por la legislatura; los egresos por los ayuntamiento. Esta contraposición podría explicarse reconociendo tributarias, de donde a la real separación de los tributos o leyes tributarias, de donde previenen los ingresos de la Ley presupuestal. Con todo, esto no es exacto enteramente, porque el ayuntamiento tiene ingresos que al margen de su correspondiente ley y que, al decir de la Constitución, forman parte de su hacienda y deben ser manejados libremente. Estos es, esa aplicación que se hace de la Teoría General (haciendo intervenir al órgano legislativo local para aprobar los presupuestos municipales) no respeta el principio Constitucional de como se forma la hacienda municipal y de que esta debe manejarse libremente. Por eso es que resulta confusa esa coletilla del Texto citado: "Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles" ¿cuales son sus ingresos disponibles? la respuesta es precisa: los ingresos disponibles, no son otros que los ingresos aprobados previamente por las legislaturas de cada Estado.

El Municipio debe gozar de una solida situación financiera que le permita mantener, permanentemente y en todo momento, la prestación de todos sus servicios públicos, que juegan un papel tan predominante en la vida municipal.

La autonomía política que debe tener el Municipio como verdadero ente política debe corresponder a una autonomía financiera. Ello no quiere decir que sea una autonomía absoluta, y que las finanzas municipales no puedan coordinarse, con las finanzas del Estado a que pertenezcan. Entre los Municipio y su Estado, y entre estos y la Nación existen vínculos de solidaridad. Las finanzas públicas de las tres entidades deben de desarrollarse en una forma armónica en recíproco respeto dentro de sus propios niveles. Además debe de existir el apoyo y la cooperación de los tres niveles de gobierno, sobre todo de los más fuertes en beneficio del más débil, que es el nivel municipal de gobierno.

C. La Autonomía Administrativa (Atendiendo a los Servicios Público Municipales).

El Municipio en la actualidad esta atravesando por una serie de dilemas, debido a las urgentes necesidades de sus pobladores para otorgarle servicios público de primera necesidad, efectiva y eficientemente, a tendiendo a las demandas hecha por las pequeñas comunidades rurales y las cuales carecen de los servicios principales e importantes.

1. Concepto de Servicios público Municipales.

Juzgamos pertinente para nuestro análisis citar algunas definiciones que del servicio público han elaborado algunos tratadistas como:

Asimismo se considera al servicio público como "una actividad destinada a satisfacer una necesidad colectiva de carácter material, económico o cultural, mediante prestaciones, concretas individualizadas, sujetos a un régimen jurídico que les imponga adecuación, regularidad y uniformidad."⁽¹⁷⁾.

Como podemos observar de este concepto se destaca la necesidad colectiva, es decir, se busca el bien común y no el interés meramente particular, lo cual vendría a ser una característica del servicio público.

Otro tratadista de talla Internacional nos manifiesta que " El Servicio Público es una actividad técnica, directa o indirecta, de la administración pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar de una manera permanente, regular, continua y sin propósito de lucro-, la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen

17. FRAGA, Gabino; Derecho Administrativo 18 edición; Editorial Porrúa; México 1978; pág 248.

especial de derecho público." (18)

Al respecto nosotros creemos que el citado tratadista no refiere un criterio uniforme de lo que se debe considerar como servicio público. Sin embargo todos los tratadistas coinciden en que se trata de una actividad de carácter técnico, que puede considerarse como el conjunto de actividades del Estado o de los particulares; otro aspecto en el que se coincide es en el hecho de que se trata de satisfacer necesidades de carácter general, colectivo.

En este orden de ideas marcadas en los conceptos anteriores al servicio público se le señala como un punto importante, la necesidad colectiva de carácter público. Por lo que la diversidad de Municipios en el Estado de México y la complejidad de sus diversas circunstancias democráticas, territoriales y económicas dieron la pauta para que se trataran de precisar los servicios públicos municipales; por lo que la importancia de la administración comunal para los habitantes de una localidad, radicada en la eficacia y eficiencia de los servicios públicos importándole al usuario únicamente que sean adecuadamente cubiertas sus demandas.

Los servicios públicos se clasifican en categorías, de acuerdo a diferentes criterios, por lo que

18. SERRA, Rojas Andrés; Derecho Administrativo; 10a. Edición Editorial Porrúa; 1981; pág. 106.

nosotros procedemos a encuadrarla en tres grandes categorías, las que consideramos que reúnen las características del servicio público, las que a saber son:

- a). Servicios de Gobierno propiamente dicho o jurídicos,
- b). Servicios de Ayuda y de suplencia a la iniciativa privada, y
- c). Servicios de aprovisionamiento para las funciones gubernamentales.

Por otro lado consideramos que los servicios públicos municipales, están encuadrados en una segunda categoría; esto es, servicios administrativos de gobierno, los cuales son: Agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, calles parques y jardines, seguridad pública y tránsito, las demás que los legislaturas locales determinen, según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los servicios municipales, así como su capacidad administrativo y financiero.

De aquí podríamos señalar algunos puntos importantes:

- a). Es una creación jurídica, reglamentado por la Ley,
- b). Corresponde a una necesidad colectiva que debe de ser atendida; sin olvidar que la determinación de la necesidad por atender, corresponde exclusivamente al Estado.
- c). Su desempeño requiere de una Organización.

- d). Su prestación debe ser regular, uniforme, continua y técnicamente adecuada a la necesidad colectiva que pretende satisfacer. Será regular, en cuanto pueda ser posible en el tiempo y el espacio; uniforme, en razón de que se prevea, en los volúmenes y calidad fijados, sin discriminación o privilegio alguno; continua, en virtud de que requiere ser permanente, o cuando menos, por el tiempo que subsista la necesidad colectiva; y técnicamente adecuada, en el sentido de que satisfaga las expectativas de la necesidad para la que fue creado.
- e). Se presume que no se persigue fin lucrativo cuando es prestado por el Estado.
- f). en su desempeño requiere tener en cuenta el interés del usuario ya que de no ser así, no satisfacería la necesidad colectiva que pretende subsanar.

2. Forma de Prestación de los Servicios Públicos Municipales.

El ayuntamiento prestará los servicios públicos municipales que por su propia naturaleza pertenezcan a los ayuntamientos como: agua potable, alcantarillado, alumbrado, publico, limpia, mercados, panteones, rastros, parques y jardines, seguridad pública y tránsito.

Estos servicios deberán ser suministrados por el ayuntamiento en forma continua, regular, general y uniforme.

Dentro de la prestación o explotación, debemos analizar la figura de la municipalización, por ser el municipio quien la realiza, por lo que debemos de entender por aquella la realización directa del poder comunal de un servicio público o de una actividad industrial, que tiene por fin, en unos casos obtener productos o realizar actividades destinados a ser utilizados por la población a un precio de venta inferior al que se paga a la producción privada en libre concurrencia (como lo es el sistema de transporte colectivo), y en otros cuando el costo es superior, el allegarse recurso al erario municipal para la realización de obras, de interés general. Cuando el servicio se proporciona gratuitamente, su costo es soportado por la municipalidad, y tiene por fin ofrecer un bienestar especial, social o económico, a los habitantes de la ciudad.

Los servicios municipales pueden prestarse por concurrencia del municipio con otros municipios de el mismo Estado de México; previo acuerdo entre sus ayuntamientos y acatando lo establecido por la Ley local del estado, podrán coordinarse y asociarse para una mayor eficacia en la prestación de servicios públicos.

Los servicios públicos municipales también pueden ser prestados por concurrencia del municipio con los particulares. De aquí se aprecia que el Estado no tiene monopolio de los servicios públicos, sino que necesita

cooperación de los particulares, para lograr la prestación de los servicios públicos.

A esta figura de concurrencia se le ha dado el nombre "empresa mixta", esta se da cuando el estado y los particulares se asocian, mediante aportes de dinero, con el fin de explotar una determinada actividad -que puede ser de tipo industrial- o prestar un determinado servicio público.

Cuando el servicio público lo presta en concurrencia el municipio y los particulares, la organización y dirección del mismo estará a cargo del ayuntamiento, previa la adhesión de los particulares a la declaración que haga el propio ayuntamiento.

Los servicios públicos podran prestarse por los particulares mediante la concesión. Como se sabe, la concesión es un acto administrativo discrecional de la autoridad administrativa, que otorga al particular determinados privilegios para la prestación de un servicio público municipal.

Pensamos que una ventaja de la concesión es que se desliga al municipio de las grandes inversiones que son requeridas para determinados servicios; además, es obligación del ayuntamiento vigilar e inspeccionar la forma en que el particular presta el servicio público concesionado, con todas

las facultades y atribuciones necesarias para el cumplimiento de esa función. Se debe hacer hincapié en que los servicios públicos que establece la fracción III del artículo 115 Constitucional, no pueden ser objeto de concesión por ser exclusivo del orden municipal.

Las autoridades gubernamentales están enfrentándose a un serio problema: al incremento de costos estimulados por la inflación y a una demanda de servicios crecientes por parte de la población. Pero creemos que el Municipio debe hacer frente a los costos para la prestación de servicios de una forma eficaz y posible.

El Municipio para hacer frente al problema fundamental de los costos, deberá prestar los servicios en forma eficaz, y en beneficio de la comunidad; deberá también, a toda costa, tratar de tener una información completa o lo más apegada a la realidad, que de alguna forma ayude a dar una visión general al Municipio para saber, más o menos los recursos financieros totales que necesita para suministrar los servicios públicos municipales.

Algunas formas que consideramos que el Municipio no debe perder de vista para brindar a la población un servicio, son los siguientes: cuanto cuesta proveer un servicio; si el costo de mantener un equipo es menor o mayor que reemplazarlo; si es más barato utilizar los servicios de

un contratista privado que realizar el trabajo; si esta aumentando o disminuyendo el costo por unidad de servicio; si ahorraría más el eliminar un programa no provechoso; reducir personal; iniciar o aumentar tarifas; vender equipo que no se utiliza.

CONCLUSIONES.

PRIMERA.- Desde la creación del primer Ayuntamiento fundado en la Villa Rica de la Veracruz por Hernán Cortés, y que fue utilizado como referencia jurídica, política y Administrativa, en su campaña de conquista, hasta nuestros días y por razones de política nacional, el Municipio se ha visto profundamente restringido en su autonomía política, Administrativa y sobre todo, económica.

SEGUNDA.- El Municipio es una forma de organización política mediante la cual un núcleo social está en posibilidades de autogobernarse, pero antes que la Ley denomine Municipio a un conglomerado social, éste no existe como tal, es la ley la que le da tal carácter y la que le señala sus requisitos así como su forma de ser.

TERCERO.- El artículo 115 Constitucional, el cual es la base del Municipio mexicano, lo concibe como el primer nivel de gobierno con capacidad jurídica, política y económica para alcanzar sus fines, conformado por una asociación de vecindad, asentado en una circunscripción territorial que sirve de base para la integración de la entidad federativa; pero es de resaltar que en la actualidad no existe un fortalecimiento total por parte del Gobierno del Estado, además de que éste interviene en los asuntos políticos, económicos y administrativos de una manera, tal

que merma la libertad Municipal de regirse por sus propias normas de acuerdo a las necesidades que se presenten.

CUARTO.- Para lograr los fines del cual fue creado se requiere tomar conciencia entre autoridades para que se respete al Municipio su calidad de nivel de gobierno para que se le otorgue competencia plena para el desarrollo de sus atribuciones, para tal caso el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe de ser analizado y establecerse modificaciones que beneficie al Municipio, ya que como se desprende de su fracción IV, inciso c, párrafo Segundo en el que establece que las Leyes Federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones, por lo que en realidad no se le otorga poder tributaria al Municipio, toda vez, que este no puede establecer sus propias contribuciones o tributos, ya que tal poder radica en la Legislatura o Congreso del Estado.

QUINTO.- Se le debe de conferir la facultad al Municipio y así lograr una libre autonomía financiera, y no dejando nada más la administración y recaudación de las contribuciones que lleguen a su favor, toda vez, que no es posible concebir un nivel de gobierno con una sola función, por tal razón el municipio, para alcanzar sus fines debe de realizar actividades legislativas y jurisdiccionales, además de las ya encomendadas. Por otro lado se hace necesario que el Municipio debe de estar facultado para que pueda

establecer su presupuesto de ingresos, el cual debe de estar respaldado por la Legislatura o Congreso de los Estados y no nadamás lo relativo al presupuesto de egresos y así concebir al Municipio como una autoridad legislativa, para lograr así el principio básico para lo cual fue creado.

SEXTA.- Por otro lado, la deficiente organización administrativa de los Municipios, repercute en una centralización de los recursos en las cabeceras municipales, así bien se hace necesario que los programas de inversión de la Federación se orienten al desarrollo social de los servicios públicos que prestan los Municipios

SEPTIMA.- El Municipio requiere contar con los instrumentos de organización adecuadas para estimular y canalizar la participación popular, la integración y solidaridad vecinal, ya que su progreso es el resultado del esfuerzo de sus vecinos, el Municipio alcanza su eficiencia cuando se conjugan los esfuerzos de vecinos y gobierno municipal, con amplia conciencia de colaboración con identidad de fines y decidida actividad de participación.

OCTAVA.- El Municipio es por sus características la instancia más propicia, la idónea para el ejercicio de la democracia, por eso su gobierno debe estar en las manos de sus vecinos y ser un autentico representante de la mayoría e inclusive de las minorías en forma proporcional, ese gobierno

debe de ser responsable ante la comunidad, estar sostenido en la participación directa de sus vecinos, los cuales deben de decidir por consenso la política que debe seguirse para sus problemas, así lograr una autonomía política total.

BIBLIOGRAFIA.

- ALESSI, Renato; traducción de la 3a. edición; Instituciones de Derecho Administrativo Tomo II; 3a. Edición; Editorial Basch; Barcelona 1970; pp. 715.
- BURGOA, IGNACIO; Derecho Constitucional Mexicano; 8a. Edición; Editorial Porrúa; México 1991; pp. 1048.
- DE LA GARZA, Sergio Francisco; Derecho Financiero Mexicano; 17a. Edición; Editorial Porrúa; México; pp. 1025.
- DROMI, José Roberto; Derecho Administrativo Tomo II; Editorial Astrea; Buenos Aires 1992; pp. 699.
- ENCINAS, Género; El Régimen Municipal en México; Editorial Porrúa; México 1979; pp. 468.
- ESQUIFE OBREGON, Toribio; Apuntes para la Historia del Derecho Mexicano 1864-1946; Antigua Librería Robledo; México 1947.
- FLORES ZAVALA, Ernesto; Finanzas Públicas Mexicanas; 3a. Edición; Editorial Porrúa 1993; pp. 505.
- FRAGA, Gabino; Derecho Administrativo; 20a. Edición; Editorial Porrúa; México 1985; pp. 248.
- FURTHOFF, Ernst; Tratado de Derecho Administrativo; 5a. Edición; Editorial Instituto de Estudios; Madrid 1958; pp. 767.
- GARCIA ESTRADA, David; Derecho Federal Mexicano Tomo I; Editorial Porrúa; México 1989; pp. 486.
- GARCIA OVIEDO, Carlos; Derecho Administrativo Tomo I; Editorial Porrúa; México 1943. pp. 489.
- HAURIOU, Andrés; Derecho Constitucional e Instituciones Políticas; 2a. Edición; Editorial Ariel; México 1980; pp. 1100.
- MARGAN MANAUTOU, Emilio; Introducción del Derecho del Derecho Tributario Mexicano; 9a. Edición; Editorial Porrúa; México 1989; pp. 342.
- MARTINEZ MORALES, Rafael; Derecho Administrativo Primer curso y segundo; Editorial Harla; España 1991; pp. 337.
- MONTAÑO G., Agustín; Manual de la Administración Municipal; Editorial Trillas; México 1978; pp. 350.

- MONTERO SENDEJAS, Daniel; Derecho Político Mexicano; Editorial Trillas; México 1991; pp. 746.
- MORENO, Daniel; Derecho Constitucional Mexicano; 11a. Edición; Editorial Pax-Mexico; México 1990; pp. 595.
- NORIEGA CANTU, Alfonso; Algunas Consideraciones sobre el Municipio Mexicano Jurídico Anuario; Editado por la Universidad Iberoamericana; México 1979.
- OCHOA CAMPOS, Moisés, La Reforma Municipal; 4a. Edición; Editorial Porrúa; México 1985; pp. 557.
- PUGLIESE, Mario; Instituciones de Derecho Financiero; 2a. Edición; Editorial Porrúa; México 1976; pp. 382.
- RENDON HUERTA BARRAGAN, Teresita; Derecho Municipal; Editorial Porrúa; México 1985; pp. 446.
- ROBLES MARTINEZ, Reynaldo; El Municipio; Editorial Porrúa; México 1987; pp. 182.
- SALAZAR MEDINA, Julián; Administración y Política; U.N.A.M. ; 3a. época número 5, Primer Cuatrimestre; México 1983.
- SERRA ROJAS, Andrés; Derecho Administrativo; 9a. Edición; Editorial Porrúa; México 1979; pp. 631.
- UGARTE CORTES, Juan; La Reforma Municipal; Editorial Porrúa; México 1985; pp. 281.

LEGISLACION.

Anual del Estado de México, se distribuye en el Estado de México, 1993.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (comentada); Instituto de Investigaciones Jurídicas; México 1985; pp. 358.

Constitución Política del Estado de México; Compilación de Leyes del Estado de México; Toluca 1992; pp. 85.

Diario de Debates del Congreso Constituyente 1916-1917.

Documentos Básicos, Estado de México, VALDES RODRIGUEZ, Mauricio.

Ley de Hacienda Municipal del Estado de México; compilación de Leyes del Estado; Toluca 1993; pp 41.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México; Editada por la comisión Estatal Electoral; Toluca 1993; pp. 13.