

884609

3  
2es



**ESCUELA SUPERIOR de CIENCIAS  
JURIDICAS**

CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO  
NUMERO DE INCORPORACION 8846-09

**AUTONOMIA MUNICIPAL EN MEXICO  
Y  
LA PRESTACION DE SUS SERVICIOS**

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A  
ARCADIO MOYA CEDEÑO

ASESOR LIC. ROSILDA BLANCO MARTINEZ  
REVISOR: LIC HORACIO TORRES CASTILLO

268503

NAUCALPAN, ESTADO DE MEXICO

1998

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta 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.

# **AGRADECIMIENTOS**

## **A MI MADRE**

Como poderte agradecer todo lo que has dado por mí, sabiendo que diste la vida, el amor, el apoyo y tantas y tantas otras cosas más; por ello quiero compartir contigo este pequeño esfuerzo, porque es de los dos.

## **A MI ABUELO JUAN CEDEÑO**

Por darme el amor incondicional que un padre da a un hijo sin recibir nada a cambio, por ello nunca te olvidare.

## **A MIS HERMANOS**

**SONIA, ASTENIA, SILVIA, MELITÓN, VERONICA, CLAUDIA:** Gracias por todo el cariño que me han dado, por su apoyo, comprensión, y sobre todo por todos los momentos felices que hemos vivido juntos.

## **A DIOS**

Por haberme permitido vivir, y seguir luchando en la vida, por darme salud y sobre todo una gran familia. **GRACIAS**

**A LA LIC. ROSILDA BLANCO**

Por haberme tenido paciencia en la elaboración de esta tesis, pero más aun por su hermosa amistad, mil **GRACIAS**.

Quiero agradecer a una persona muy especial, por su gran apoyo y cariño **GRACIAS** chiquis. **A.O.E.S.**

# AUTONOMÍA MUNICIPAL EN MÉXICO Y LA PRESTACIÓN DE SUS SERVICIOS

## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN .....	I
--------------------	---

### CAPÍTULO PRIMERO

#### Reseña Histórica Extranjera y Nacional del Municipio

1.1 Generalidades .....	2
1.2 El Municipio en Grecia .....	3
1.3 El Municipio en Roma .....	6
1.4 El Municipio en España .....	7
1.5 El Municipio Indígena .....	12
1.6 El Municipio en la época Colonial .....	14
1.7 El Municipio en la Época Independiente, hasta la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857 .....	18
1.8 Concepto de Municipio y de Ayuntamiento .....	24
1.9 Conclusiones .....	27

### CAPÍTULO SEGUNDO

#### Bases Constitucionales del Municipio en la Nueva España y México

2.1 Generalidades .....	29
2.2 Bases Españolas de 1812 .....	30
2.3 Constitución de Apatzingan 1814 .....	32
2.4 Constitución política Federal de 1824 .....	34
2.5 Constitución de 1836 .....	36
2.6 Bases Orgánicas de 1843 .....	38
2.7 Constitución de 1857 .....	39
2.8 Conclusiones .....	41

## **CAPÍTULO TERCERO**

### **Marco Jurídico del Municipio en México**

3.1	Generalidades .....	43
3.2	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de Febrero de 1917 .....	44
3.3	Análisis al artículo 115 Constitucional .....	56
3.4	Constitución Política del Estado de México del 24 de Febrero de 1995 y su relación con los municipios .....	66
3.5	Ley Orgánica municipal del Estado de México ..	71
3.6	Conclusiones .....	85

## **CAPITULO CUARTO**

### **Autonomía Municipal en México y la prestación de sus servicios**

4.1	Generalidades .....	87
4.2	Autonomía y Problemática del Municipio en México .....	88
4.3	Prestación de los Servicios Públicos Municipales	
	A)Definición .....	93
	B)Características .....	94
	C)Marco Jurídico .....	96
	Propuestas Personales .....	100
	Conclusiones Generales .....	103
	Bibliografía .....	106
	Legislación Consultada .....	109

## INTRODUCCIÓN

Lo que busca este trabajo de investigación es la dependencia o independencia de los municipios en México, ya que desde los tiempos más antiguos se tienen referencias que la antigua Grecia trató por primera vez lo que pudo constituir al municipio del que hoy hablaremos.

Sin embargo la importancia que le dió México al municipio fue de gran trascendencia, pues hablar de él actualmente, se puede considerar como parte de la vida cotidiana y de alguna manera esta figura se ha desarrollado con gran trascendencia.

México a través de su historia, ha fortalecido al municipio y le ha querido dar la autonomía necesaria para el desarrollo que demanda una buena parte de la población.

El municipio mexicano ha conocido una larga evolución desde su instauración en Veracruz en 1519; pues fue la primera institución política del "viejo mundo" que se arraigó en México. Su origen, al decir de los historiadores, sirvió para que el conquistador legitimara su empresa colonizadora; pronto llegó al altiplano mexicano, donde se impuso y mezcló

con formas autóctonas de organización política, desde entonces ha sido una instancia del gobierno identificada por los mexicanos como la más directa y cercana de las que rigen a la población.

No obstante el municipio es una institución ya centenaria entre nosotros, no fue sino hasta la carta de Querétaro en que, con un carácter federalista, se incorpora al municipio a sus postulados constitucionales.

La Constitución de 1917, recoge con nitidez los más ricos planteamientos del movimiento revolucionario y constituye el primer cuerpo jurídico federal del siglo XX que eleva a rango constitucional el principio político de municipio libre.

En efecto fue el Plan de San Luis y el programa del Partido Liberal Mexicano, entre otros documentos que nutrieron a la revolución y a la Constitución Mexicana, en donde se planteó la incorporación del municipio, ya no como una instancia administrativa, sino como un órgano político que, al lado de las entidades federativas y al gobierno federal sirviera a los intereses de la población mexicana.

La constitucionalización del municipio en nuestro país fue pues, un producto neto de la propia



revolución mexicana, lo que refrenda la idea de que el "municipio es la escuela de la democracia".

Largo fue el debate que el Constituyente realizó a propósito del artículo 115 constitucional, el producto fue una institución que aseguraba el autogobierno de la comunidad básica por elección directa de sus gobernantes, con el otorgamiento de plena capacidad jurídica de los ayuntamientos como órgano de gobierno, en representación de sus habitantes y bajo el postulado de la búsqueda de la autosuficiencia financiera.

También se consagró como garantía de libertad y autonomía que no habría "autoridad intermedia" alguna entre los ayuntamientos y las autoridades estatales.

La vida institucional del municipio, pasó a ser la primera instancia de los ciudadanos para demandar la satisfacción de sus necesidades básicas; así, los servicios primarios, la seguridad pública y la provisión de otros satisfactores colectivos fueron poco a poco consolidándose como el campo de acción municipal por excelencia.

El municipio mexicano, como órgano vivo, no ha dejado de evolucionar a lo largo del siglo , pero es a partir de la reforma al artículo 115, que se ampliaron

sus atribuciones y reforzó su autonomía financiera. Sin embargo mucho nos queda por hacer para que el gobierno garantice a sus habitantes de todos los municipios del país el acceso a mejores niveles de bienestar y de seguridad; hay que reforzar el paso para mejorar las bases jurídicas que regulan las funciones de los ayuntamientos a fin de garantizar la plena vigencia del Estado de Derecho y la autonomía municipal.

## Capítulo Primero

- 1.1 Generalidades
  - 1.2 El Municipio en Grecia
  - 1.3 El Municipio en Roma
  - 1.4 El Municipio en España
  - 1.5 El Municipio Indígena
  - 1.6 El Municipio en la Epoca Colonial
  - 1.7 El Municipio en la Epoca Independiente, hasta la  
Constitución Política de los Estados Unidos  
Mexicanos de 1857
  - 1.8 Concepto de Municipio y Ayuntamiento
- Conclusiones

## 1.1 GENERALIDADES

En este capítulo haremos referencia al Municipio desde sus antecedentes más antiguos. Conoceremos también las formas de administración y la figura del Municipio en las ciudades más importantes como lo fueron las Europeas. A continuación haremos una referencia para comprenderlo mejor.

Cabe señalar que dentro de este capítulo existen diversos aspectos del Municipio en el mundo, como lo fueron Grecia, Roma, España, y en México el Indígena, y la Epoca Independiente.

Así mismo haremos referencia a unas definiciones de diversos autores, para que posteriormente se llegue a crear una propia con el análisis de la misma.

## 1.2 EL MUNICIPIO EN GRECIA

La doctrina coincide en que Grecia constituyó uno de los antecedentes históricos más remotos del Municipio, de acuerdo con la concepción que hoy tenemos de ella.

Aun cuando en la Ciudad- Estado griego, no se configuró la institución Municipal, en ella se conoce a la Demos como institución similar donde el sufragio se consideró un derecho soberano de la ciudad donde el interés público se impuso a los designios, por tanto: A la antigua Grecia y principalmente a la Ciudad de Atenas, el mundo Occidental le debe las primeras lecciones cívicas relativas a la institución.

La polis produjo al político, el ser humano que tenía derechos y obligaciones, no como un ser aislado, sino como elemento que formaba parte y que se debía a la comunidad a la que pertenecía su ciudad.

La Demos constituyó la unión natural de las familias procedentes del mismo tronco y unidos por lazos de consanguinidad; la Demos nace como una forma de agrupación social de carácter natural, el paso de la familia a la Demos se hace por el acercamiento numérico de la familia, bajo la autoridad del pater familia, la Demos en Grecia se fundamenta en la propiedad territorial.

Atenas nos hereda el sufragio como expresión de la soberanía popular, además de la tribuna como símbolo de aquel régimen democrático, en donde el

pueblo aprobaba y rechazaba los proyectos sometidos a su consideración en las asambleas y nos legó la ley como norma suprema, para encauzar y gobernar con fines colectivos e individuales.

El culto conservó unida a la familia constituyendola en Demos que era una gran familia, una asociación de individuos emparentados y agrupados en torno al culto y al sacerdote, que era su jefe y juez. Las necesidades de la defensa de comercio y de regular el matrimonio, pues no podían unirse hombre y mujer de una misma Demos e hicieron en Grecia que después de cierto tiempo, se agrupasen varias familias en lo que llamaron una Patria. Para dar contenido de legalidad a esta unión, tuvieron un dios protector común a todas las familias que la integraban y designaron un jefe o patriarca que presidía los sacrificios y las asambleas.

A su vez varias Patrias se aliaron e integraron a una tribu que adoptó un Dios, escogido entre sus héroes, llamado héroe Epónimo, pues de él tomaba la tribu su nombre.

"Así como varias patrias se habían unido en una tribu, pudieron asociarse varias tribus, a condición que se les respetase el culto de cada cual. El día en que se celebraba esta alianza la ciudad era fundada".<sup>1</sup>

De esta forma las familias se habían repartido en el país y si al principio vivieron independientes en sus pequeñas sociedades gobernadas por su jefe hereditario,

---

<sup>1</sup> Ochoa Campos, Moises; La Ciudad Antigua, Editorial Porrúa, Primera edición, México 1985. Pag. 57

después se agruparon en fatrias, luego en tribus y surgieron las aldeas.

Las aldeas formaron confederaciones que tenían su centro en lo que fue la ciudad. Así sucedió en Atica y surgió Atenas.

En Grecia la asociación política logró un sorprendente desarrollo, donde el individuo tenía la facultad de participar en la cosa pública, a través de los mecanismos que surgen de estas instituciones como la Demos, la tribu, la aldea y la confederación.

### 1.3 EL MUNICIPIO EN ROMA

Para los romanos, el municipio era considerado como las ciudades que habían sido incorporadas al Estado a través de la dominación y cuyos habitantes se convertían en ciudadanos de Roma conservando su libertad interior, como el derecho de elegir a sus magistrados y a la administración de los negocios generales dentro de los límites jurídicos fijados por las leyes estatales.

Las ciudades vencidas no eran destruidas sino por el contrario, estaban bajo su dominación y es cuando surge la idea del Imperium, que no es más que el control a través del poder del Estado, en el que se permitía a las poblaciones continuar con su régimen interior, pero sujeto a las directrices que marcaba el Imperio Romano.

Esta forma de dominación permitía respetar la forma de vida de las ciudades, dando cierta autonomía que fue en parte el éxito del imperio romano, sin embargo, también propuso la centralización del poder bajo el imperio y Roma finalmente no consiguió unificar el régimen municipal.

Roma aportó antecedentes importantes en lo que hoy es nuestro Municipio, propició un nexo entre ciudadanos y Estado, además de tener en sus manos funciones administrativas y de policía.



#### 1.4 EL MUNICIPIO EN ESPAÑA

El Municipio en España mantiene las características del Municipio del Imperio Romano. El Marqués del Pidal manifiesta en su libro HISTORIA CRITICA DE ESPAÑA, lo siguiente:

"El Municipio aunque de origen romano subsiste en esta Epoca: También continuaron subsistentes la religión, las costumbres y la legislación especial de los españoles que formaron un pueblo separado de sus dominadores (visigodos). Un magistrado importante del Municipio era el defensor de la ciudad, que representaba a la comunidad en sus relaciones con sus representantes del poder; el clero procuraba conservar su libertad antigua y apoyaba al municipio para la creación de Xenodochios y hospitales, y para todas las empresas de interés nacional o religioso, que no fueran sospechosas o perjudiciales para los visigodos. Durante el tiempo a que nos referimos, la parroquia y el municipio o sea el clero y el pueblo, estaban perfectamente unidos e identificados en el amor a la patria y la libertad, en el odio a los dominadores y al arrianismo.

En la Península Ibérica, se dio el siguiente fenómeno: tras la dominación de los Arabes nació en los Españoles un sentimiento de conciencia municipal y las comunas y pueblos jugaron un papel decisivo en la destrucción del Imperio Arabe. Se establecieron pueblos, villas y ciudades en donde los monarcas concedían grandes privilegios que constituyeron

el Fuero Municipal, esto significaba respetar los derechos de cada localidad. Posteriormente a esto, nace el Consejo municipal, el cual era un órgano autónomo en lo político y en lo administrativo; este consejo era legitimado a través del sufragio popular.

Manuel Escude Bartoli en su obra "LOS MUNICIPIOS DE ESPAÑA", cita lo siguiente:

"Había dos clases de Consejos: el primero que se convocaba al son de la campana, de él disfrutaban de voz y voto todos los aforados y en él que se discutían, en la Asamblea General, los negocios de interés local, se inspeccionaba la administración y elegíanse los magistrados por mayoría de sufragios; el otro Consejo estaba compuesto por los funcionarios que ejercían cargos públicos por elección de los vecinos". Al primero se le conoció con el nombre de Cabildo abierto, al segundo como Consejo Municipal o Cabildo Secular finalmente llamado Ayuntamiento.

Los Consejos además, atendían todo lo referente a la gestión económica local, reglamentaban los abastos, establecían reglas de policía, administración, tropas, y nombraban procuradores que representaban a la ciudad en las Cortes. Ochoa Campos menciona que los Reyes de España veían con recelo y sospechaban de la grandeza que habían adquirido las municipalidades y en particular las uniones y confederaciones, que en ocasiones formaban las ciudades.

Fernando III y Alfonso el Sabio, las mandaron disolver, pero reyes posteriores las autorizaron de nuevo y otros las volvían a prohibir. En 1520 en Castilla, hicieron los ayuntamientos su último esfuerzo para conseguir estas uniones originando la guerra civil de las comunidades.

Juan II de Castilla, puso en venta los cargos consejiles para sufragar los gastos de guerra contra los Moros, empeorando la situación de los municipios y creciendo los abusos desde el momento en que se creyó que el título para gobernar era de propiedad; esta misma practica la siguieron los reyes que lo sucedieron.

"En el año de 1812"<sup>2</sup>, hubo en España una gran revolución en las instituciones políticas, en la que se reconoció al gobierno municipal.

La Constitución del 19 de marzo de 1812, consagró dos artículos en el gobierno local. En la ley del 23 de mayo de 1812, los principios esenciales se desarrollaron mas ampliamente, creándose una Constitución municipal en todos los pueblos de mas de mil habitantes; en ésta ley se establece la clase de funcionarios que debían regir al municipio y se determinó el número de concejales en relación con el vecindario.

Los puestos municipales se ocuparían por elección popular y se declaraban obligatorios para los

---

<sup>2</sup> Tena Ramírez. Felipe, Leyes Fundamentales de México de 1808 a 1983, Editorial Porrúa, Décima segunda edición. México 1983. Pag. 3

vecinos el servicio de los cargos consejiles; se fijaron igualmente las atribuciones de los ayuntamientos.

Por Real Cédula del 17 de octubre de 1824, se modifica la antigua legislación sobre el gobierno municipal, y se cambian sus atribuciones en la forma de elegir a los consejiles. El 23 de julio de 1835, se publicaron bases para el arreglo provisional de los ayuntamientos; estas disposiciones quedaron sin efecto al establecer las Cortes en 1837.

En el movimiento revolucionario de 1840, volvieron a regir las leyes de 1812 y 1823, hasta el año de 1843 en que se estableció la ley de 1840. En 1845 los ayuntamientos por una nueva ley sobre su organización y sus atribuciones quedaron reducidos a nuevos cuerpos consultivos.

"Alfonso XII de Borbon"<sup>3</sup> dictó en octubre de 1877 una ley sobre el gobierno municipal donde se disponía, que el gobierno interior de todo municipio debía estar encargado a un ayuntamiento, compuestos de consejales, dividido en tres categorías: Alcalde, Regidores y Tenientes.

Reconoce como electores a los vecinos con dos o más años de residencia en el lugar; establece la ley de las atribuciones del Ayuntamiento que son de varias clases; unas son de exclusiva competencia y

---

<sup>3</sup> Ibidem Pag. 4

producen acuerdos inmediatos ejecutivos; en otras de sus atribuciones sus acuerdos necesitan de la aprobación de otras autoridades; finalmente, otras atribuciones las tiene como delegadas del gobierno. Se establecen igualmente en la ley, recursos contra los acuerdos de los ayuntamientos.

## 1.5 EL MUNICIPIO INDIGENA

Por lo que se refiere a los antecedentes del municipio en nuestro país, concretamente en la época precolonial, he considerado referirme únicamente a la organización política de la Cultura Azteca, en donde los antecedentes del municipio alcanzaron gran importancia.

Todo el sistema político de los aztecas descansaba en el Calpulli, para Ochoa Campos " El Calpulli era el sitio ocupado por un linaje, es decir por un grupo de familias emparentadas por lazos de consanguinidad cuyo antepasado divino o Nahuatl era el mismo."<sup>4</sup> Por ello cada Calpulli tenía un dios particular, un Nombre o una insignia y lo que para nuestro objeto, tiene mayor significación un gobierno particular.

Es en el Calpulli Azteca donde encontramos rasgos coincidentes con los municipios del viejo continente; al cual, se le consideraba autónomo, dotado de un gobierno propio y de una organización democrática. "Las autoridades del Calpulli eran nombradas y removidas libremente por los vecinos del mismo y su organización interna era bastante sencilla; consistía en un consejo integrado por un determinado número de huehues o ancianos, que variaban según la población de cada Calpulli"<sup>5</sup>.

La junta de ancianos estaba prevista de jurisdicción civil y criminal y se encargaba de las

<sup>4</sup> Ochoa Campos, Moises; Op. Cit. Pag. 33

<sup>5</sup> Muñoz, Virgilio y Ruiz Massieu, Mario; Elementos Jurídicos Históricos del Municipio en México, UNAM, Mex. 1979. Pag. 25

cuestiones graves que afectaban a la comunidad; las funciones del consejo eran al mismo tiempo de carácter administrativo, legislativo y judicial.

Existían funcionarios encargados de ejecutar los acuerdos, como el Calpullec o Chinancaltec y el Tecachahuauchin.

El Calpullec tenía a su cargo la distribución equitativa de las tierras, nombraba a los Calpizquis o mayordomos y representaba a los miembros de la comunidad, a quienes defendía en las causas civiles y criminales. El Tecachahuauchin era el encargado del orden, sin que sus funciones policiacas lo hicieran perder su carácter militar y cuando era necesario participaba en la guerra.

En los términos precedentes, la organización política azteca, (el Calpulli) puede considerarse como una junta vecinal de autoridad muy limitada con atribuciones económicas determinadas sujeta en todo caso a la autoridad central como lo era el Tlahtoani, con un sistema colectivista de producción y actividades estrictas en cada miembro que lo componía.

## 1.6 EL MUNICIPIO EN LA EPOCA COLONIAL

"Hernán Cortés llegó a Veracruz, huyendo de la autoridad del gobernador de Cuba, Diego de Velázquez, quien habiéndole asignado la jefatura de la tercera expedición enviada desde Cuba para explorar tierra firme, pretendió quitarle después dicho mando, por lo que Cortés huyó de Cuba"<sup>6</sup>.

Con el objeto de independizarse del mando de Velázquez, Cortés al desembarcar en Veracruz procedió a fundar la ciudad de la Villa Rica de la Veracruz, para lo cual marcó en su espada el límite de la misma, y estableció la picota, símbolo del poder real.

También el 22 de abril de 1519, funda el primer Ayuntamiento del Continente Americano; ante el cual renunció al cargo que le había otorgado Diego de Velázquez, con lo que se independizó en forma mas simbólica de éste.

"El Ayuntamiento, nombrado por Cortés, volvió a designarlo jefe de la expedición, pero ahora el cargo le venía del ayuntamiento y no de Velázquez, por lo que se le consideró liberado de su compromiso inicial; también recibió de esta institución el grado de justicia mayor del Cabildo de la Villa Rica de la Veracruz"<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Isunza Usueta, Salvador y Ogazon, Herlinda; Segundo Curso de Historia (por asignatura). Editorial Carber S A. de C V. Tercera edición 1978. Pag. 57

<sup>7</sup> Díaz del Castillo, Bernal; Historia de los Sucesos de la Nueva España. Segunda edición, Editorial Aguilar, Madrid 1965. Pag. 126



A la caída de la gran Tenochtitlan el 13 de agosto de 1521, Hernán Cortés se abocó a constituir el primer ayuntamiento en el Valle de Anáhuac que estuvo ubicado en Coyoacan, ignorándose la fecha de su fundación.

Ya instalado el Ayuntamiento y la hoy capital de México, las autoridades municipales, elaboraron el plano o trazo de la ciudad, y empezaron a distribuir los solares a los vecinos.

"En lo sucesivo para que los particulares pudieran llevar a cabo la Conquista y descubrimiento de tierras de los nativos, fue necesario un tipo de convenio denominado Capitulaciones"<sup>8</sup>. Dentro del cual se estipulaban las facultades para el nombramiento del ayuntamiento y gobernadores; fue la Corona Española la que dió facultades a los ayuntamientos para elegir al alcalde mayor, el cual podía suplir a los gobernadores si estos faltaran, pero únicamente podía ser en ausencia del rey. Fue a través de las Capitulaciones como Hernán Cortés inicia la conquista de México; al fundar Cortés una villa en sus capitales, sometían a algún pueblo de nativos de importancia, para que se apresuraran a nombrarle ayuntamiento reconociendo como gobernador a Hernán Cortés; nombramiento que fue reconocido después por los reyes españoles.

---

<sup>8</sup> Zavala, Silvio; El Mundo Americano en la Epoca Colonial, Tomo I, Tercera edición, Editorial Talleres de Unión Gráfica S. A. México 1967. Pag. 126

De lo anterior se desprende que fue Cortés quien ejerció el dominio absoluto de los primeros municipios que hubo en la Colonia, porque se carecía de un sistema o ley para erigir los ayuntamientos; no fue sino hasta el 26 de junio de 1523 cuando el emperador Carlos V a través de una ordenanza, dispuso que en las Capitulaciones no se otorgaran facultades para nombrar ayuntamientos, los regidores serían electos por los vecinos, pero no sería el gobernador quien debía de señalar el número de ellos; sin embargo, también se estableció que: "En las principales ciudades los regidores debían ser doce, en las demás ciudades, villas y pueblos no debería de haber mas de seis regidores y además estos deberían ser vecinos del lugar"<sup>9</sup>.

Fueron los gobernadores, quienes posteriormente estuvieron facultados para decidir si una población tenía categoría de ciudad, villa o pueblo. Por regla general los regidores no eran electos por el pueblo, los nombraban los gobernadores o los reyes españoles y fijaban al mismo tiempo su número, también podían nombrar regidores con cargos perpetuos; con el derecho a renunciar o vender dicho nombramiento; razón por la cual aumentó la cantidad de regidores en las ciudades mas importantes de Nueva España.

---

<sup>9</sup> Cue Casanova, Agustín; Historia Social y Económica de México (1521-1854), Primera edición, Editorial Trillas, México 1980. Pag. 139

"En la Constitución de 1812"<sup>10</sup> en su capítulo primero, título sexto se trató de organizar al municipio, al disponer que en las elecciones de los pueblos deberían dejar de existir los regidores y otros cargos perpetuos que había en los ayuntamientos; posteriormente el número de regidores estaban en proporción con la cantidad de habitantes del lugar, como hoy en nuestros días.

---

<sup>10</sup> Muñoz, virgilio y Ruiz Massieu, Mano; Op Cit Pag. 17

## 1.7 EL MUNICIPIO EN LA ÉPOCA INDEPENDIENTE HASTA LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1857.

Ochoa Campos afirma que uno de los precursores de la independencia fue el Licenciado Francisco Primo de Verdad y Ramos, en aquel entonces síndico de la Ciudad de México, quien habló por primera vez en julio de 1808 de los derechos de la nación para asumir su soberanía, diciendo: "La soberanía reside en la nación representada en todo el reino y las clases que lo forman con mas particularidad, en los tribunales superiores que lo gobiernan y administran justicia en los cuerpos que llevan la voz pública, los cuales la conservaran intacta y sostenida con energía".

Hidalgo, es quien cautivado con las ideas francesas de libertad e igualdad, lanza su primer decreto en Guadalajara, aboliendo la esclavitud. Sostenía ya para entonces una idea clara de soberanía, encaminando al pueblo de México a una lucha contra los explotadores extranjeros, una lucha en favor de la libertad y la independencia, ésta última considerada y concedida por Dios para conseguir la felicidad común.

Morelos continúa ésta lucha, dándole un sentido social manifestando que: "La soberanía de la nación está por encima del individuo, así se trate de individuos más ilustres o sobresalientes".

Continúa afirmando que: "Ni la raza ni el pensamiento o la riqueza son condiciones para justificar la esclavitud y los privilegios".

Cabe señalar que en la independencia de México, intervinieron también los ayuntamientos, sobre todo el de la Ciudad de México. Una vez habida la abdicación de los reyes de España (Carlos IV y su hijo Fernando VII) en favor de Napoleón, la Colonia dentro de esta crisis encontró dos corrientes sociales, por un lado la de los peninsulares o españoles nacidos en Europa y los criollos que para 1808 contaban como tribuna a los ayuntamientos.

Se desprende entonces, que por primera vez los ayuntamientos externaban el principio de soberanía que serviría para definir el rumbo independentista y de libertad que tomaría nuestra nación.

Mientras en la Nueva España se daba el movimiento de independencia, en España se expedía la Constitución Gaditana de 1812, también llamada Constitución de Cádiz, dando origen a la constitución de las Jefaturas políticas, que eran el enlace entre los ayuntamientos y las autoridades superiores, también tenían entre otras facultades las de velar por la tranquilidad pública, la seguridad de las personas y sus bienes en la ejecución de las leyes y ordenamientos del gobierno y en general, de todo lo concerniente a las funciones del gobierno central de los ayuntamientos, y se extendían de la estadística en materia de Registro

civil y se encargaban de la promulgación y publicación de las leyes.

La Constitución de Cádiz solo permaneció unos meses vigente, dejando huellas negativas, pero también remarcando y haciendo resurgir la institución municipal en México en los siguientes aspectos:

El sistema de elección popular directa, la no-reelección de los funcionarios municipales y su renovación cada año. Además, preveía la integración del ayuntamiento por un número de regidores en proporción al número de habitantes; y declaraba el desempeño de los cargos concejales, como obligación ciudadana.

Podemos decir que este documento fué un intento por regular las colonias españolas, pero solo consiguió incitar a los pobladores de la Nueva España a la independencia. Posteriormente la Constitución de Apatzingan de 1814, dejó en su misma condición al municipio, citando en su artículo 211 que "Mientras que la soberanía de la nación forma el cuerpo de leyes que ha de substituir a las antiguas; permanecerán estas en todo su vigor a excepción de las que por el presente y otros decretos anteriores se han derogado y las que adelante se deroguen".

El Plan de Iguala de 1821 dejó subsistente a los ayuntamientos bajo el control de los jefes políticos, que posteriormente se instauraría la monarquía, naciendo el primer congreso constituyente el 24 de febrero de 1822, y para octubre de 1824 surge la Constitución que establece las bases orgánicas,

políticas y administrativas del país. Esta carta no trata propiamente del tema municipal.

Es importante destacar que en la Constitución de 1824, surgió la institución del Distrito Federal (20 de noviembre de 1824) y por consiguiente desaparecieron los ayuntamientos de la capital de la República Mexicana.

En 1833, Santa Ana llega al poder apoyado por el partido federalista; y logrado su objetivo decidió establecer relaciones con los centralistas, traicionando a su partido. Como resultado de un golpe de Estado se instauró nuevamente el régimen central, reglamentado por las Bases Constitucionales del 23 de octubre de 1835; dicho ordenamiento estableció que los territorios de la República se dividirían en Departamentos y que cada uno de ellos sería administrado por las Juntas Departamentales, de elección directa, con facultades económicas, electorales, legislativas y municipales.

Otros ordenamientos de tipo centralista fueron las Siete leyes Constitucionales de 1836, las cuales fijaron las bases para la creación y reglamentación de las prefecturas y subprefecturas como autoridades intermedias entre los estados y los municipios; fue la sexta ley llamada División del Territorio de la República y Gobierno Interior de los Pueblos, la que rigió a los ayuntamientos.

La ley del 20 de marzo de 1837, reglamentó también sobre los ayuntamientos, los cuales

se erigirían popularmente y las Juntas Departamentales respectivas, previo acuerdo con el gobernador fijarían el número de alcaldes, regidores y síndicos, los cuales no debía exceder de seis, doce y dos respectivamente.

Santa Ana, en 1843, nombró una Junta Legislativa, para elaborar una nueva Constitución de tipo centralista; y fué el 13 de junio del mismo año, cuando se expidieron las bases de organización política de la República Mexicana. El artículo cuarto de dicha Constitución estipuló que el territorio de la República se dividiera en departamentos, distritos, partidos y municipalidades.

Con esta legislación se acentuó mas la independencia de los ayuntamientos con los gobernadores y asambleas departamentales, quienes tenían la facultad de nombrar funcionarios municipales, expedir ordenanzas respectivas y reglamentar la policía municipal, urbana y rural. El decreto del 22 de agosto de 1846, expedido por el General Mariano Salas, jefe del ejercito Libertador Republicano, suprime el régimen centralista para dar paso al restablecimiento del Federalismo, el cual se rigió transitoriamente por la Constitución de 1824 y consecuentemente vinieron los estados a suplir a los departamentos, los ayuntamientos y el Distrito Federal, sin embargo, las prefecturas siguieron subsistiendo.

Fue importante la función desempeñada en aquel momento (1848) por el Ayuntamiento de México en la ocupación y evacuación de la Ciudad por el ejercito norteamericano, asumiendo la autoridad y vigilando así



el orden público y la defensa de los ciudadanos contra las autoridades del invasor.

En ese mismo año, se dictó la primera Ley General de Dotación de Fondo Municipal, primera que se registrara en nuestra trayectoria legislativa y cuyo sustento se fincaba en las practicas y actos jurídicos que muchos, si no es que la gran mayoría se siguen conservando. Esta ley observaba los impuestos municipales que entre otros comprendían los de los expendios de bebidas embriagantes, harinas, fábrica de cervezas, diversiones públicas, juegos.

El 17 de marzo de 1857, se expidió un decreto que trataba el tema del municipio, dicho decreto encargaba la realización de las funciones administrativas y municipales a los intendentes, a los sustitutos y a los consejos; y que solo se debían establecer en aquellas poblaciones que tuvieran por lo menos 20 personas que supieran leer. Estos funcionarios eran nombrados por el gobierno central a propuesta de los gobernadores y su cargo duraba tres años. En lo referente al rubro de fondos Municipales, la ley se aplicaría indefinidamente, con el propósito de tener el control sobre estos.

El 12 de agosto de 1855, triunfa el movimiento armado que iniciaran los liberales en 1854, con el derrocamiento del gobierno de Santa Ana.

## 1.8 CONCEPTO DE MUNICIPIO Y DE AYUNTAMIENTO

Los enfoques desde los cuales puede definirse al municipio son múltiples, que van desde la perspectiva jurídico-constitucional, hasta las variantes sociológicas.

En realidad el municipio mexicano es tan rico, diverso y complejo, que todas las versiones que de él se dan contribuyen parcialmente a su definición integral.

"Desde la óptica constitucional, el municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa en el régimen interior de los estados"<sup>11</sup>.

Desde el punto de vista sociológico se puede definir como: "La unidad alrededor de la cual se crean las formas arcaicas y modernas del Estado, y se basa en la familia como una forma de organización social"<sup>12</sup>.

Desde la perspectiva sociopolítica se considera al municipio como: "Una agrupación local,

---

<sup>11</sup> Secretaría de Gobernación: Gobierno y Administración Municipal en México, Editorial Centro Nacional de Desarrollo Municipal, México 1993. Pag. 107

<sup>12</sup> Calcanco Arboleya, Elvira; Análisis del Municipio. En: SEGOB, democratización integral; Reforma Municipal, Memoria t XV, México 1983. Pag. 107

derivada del clan y de la tribu, es agrupación vecinal en cuanto establece su estructura económica agraria"<sup>13</sup>.

Para poder entender lo que es o debe entenderse por municipio, también es necesario dar varios conceptos de ayuntamiento para que así se pueda realizar una definición propia, tanto de municipio como de ayuntamiento.

Para el maestro Rafael de Pina Vara el ayuntamiento puede entenderse como: "Corporación pública integrada por un alcalde o presidente municipal y varios concejales, constituidos para la administración de los intereses del municipio"<sup>14</sup>.

Sin embargo el maestro Posada, lo definió como una: "corporación permanente, cuyas atribuciones se derivan de la Constitución y se encuentran determinadas tomando en cuenta que le compete la dirección de la vida municipal"<sup>15</sup>.

Como ya se han expuesto tanto las definiciones de municipio como de ayuntamiento, pasaremos a formar una definición propia de lo que es cada uno, manejando sobre todo una mayor objetividad y una terminología clara y precisa.

Nosotros entendemos al Municipio como el grupo de habitantes asentados en una determinada circunscripción territorial con fines o intereses

---

<sup>13</sup> Campos Ochoa, Moises; La Reforma Municipal, Editorial Porrúa, México 1968. Pag. 108

<sup>14</sup> De Pina Vara Rafael; Diccionario de Derecho, Decimotercera edición, Editorial Porrúa, México 1985. Pag. 117

<sup>15</sup> Op. Cit. Pag. 117

comunes y que se administra por autoridades constituidas en un Ayuntamiento electo mediante sufragio universal.

También se entiende al Ayuntamiento, como el órgano de gobierno que se encarga de encausar los intereses sociales para dar una mejor administración al municipio.

## 1.9 CONCLUSIONES

Se debe tomar en cuenta el marco histórico y/o antecedentes del municipio en México, pues fueron el origen para la creación de nuestros municipios actuales. Tomando sus orígenes desde Grecia, Roma y España, para continuar con el municipio Indígena y colonial; y finalmente hasta la Constitución de 1857.

Se concibió al municipio desde los tiempos más remotos, como una célula de organización y administración que posteriormente en nuestros días se considera como un municipio autónomo.

Cabe señalar que dentro de los antecedentes, al municipio se le dio vida para la descentralización de servicios, y así, brindar una mejor administración regional.

## **Capítulo Segundo**

2.1 Generalidades

2.2 Bases Españolas de 1812

2.3 Constitución de Apatzingan de 1814

2.4 Constitución Política Federal de 1824

2.5 Constitución de 1836

2.6 Bases Orgánicas de 1843

2.7 Constitución de 1857

2.8 Conclusiones

## 2.1 GENERALIDADES

En el presente capítulo analizaremos las diferentes Constituciones de México, y haremos mención de cuales contemplaban al municipio y en la misma forma conoceremos cuales le dieron mayor importancia.

En el presente capítulo, nos referiremos concretamente al municipio, para llegar así a una conclusión clara de cuál fue la influencia que tuvieron las constituciones en la vida municipal en nuestro país.

## 2.2 BASES ESPAÑOLAS DE 1812

En 1810 en la Nueva España, ocurre una crisis agrícola que eleva el precio de los alimentos y acelera el movimiento de independencia, mientras tanto, España vive también un proceso político renovador que se cristaliza en la Constitución de Cádiz en 1812 que será fuente de inspiración de la legislación municipal del siglo XIX en Hispanoamérica.

Con la promulgación de la Constitución de Cádiz en México, el 30 de septiembre de 1812, se estableció la organización de los municipios; a través del texto Constitucional se consolidó la institución del municipio como instancia básica de gobierno, así como una organización territorial y poblacional, dando fin a las regidurías perpetuas y promoviendo éste tipo de representación donde no la hubiera.

Los preceptos gaditanos decían que el Ayuntamiento se conformaba por el Alcalde o Alcaldes, Regidores y el Procurador Síndico; este ayuntamiento debía ser presidido por el jefe político en la cabecera del distrito que le correspondiera.<sup>16</sup>

La figura del prefecto o jefe político es de origen francés, este cargo tenía la función de representar al gobierno central en el departamento o partido, por lo que es una mezcla de organización provincial y municipal.

---

<sup>16</sup> Tena Ramírez, Felipe Op Cit Pag. 750



Los ayuntamientos podían establecerse en poblados de mil personas, los ciudadanos de la demarcación del municipio elegían a los electores, y éstos a su vez nombraban a los integrantes del ayuntamiento, que eran individuos mayores de 25 años. Los alcaldes y el síndico eran electos cada año, los regidores la mitad cada año, pero si hubiese dos, uno cada año.

Las funciones del ayuntamiento eran básicamente la de seguridad de las personas y bienes de los vecinos, conservación de orden público, sanidad, recaudación de propios y arbitrios y vigilar el sostenimiento de las escuelas de primeras letras, entre otras. El ayuntamiento debía responder de su actividad a las diputaciones provinciales, las que analizaban los fondos públicos mediante cuenta anual justificada.

### 2.3 CONSTITUCIÓN DE APATZINGAN DE 1814

La institución del municipio en la Constitución de Apatzingan, no se contempla ya que se regía conforme lo establecía la Constitución de Cádiz, sin embargo la Constitución de Apatzingan o "Decreto Constitucional para la libertad de América Mexicana" del 22 de octubre de 1814, está compuesta de 2 títulos y 242 artículos de los cuales ninguno hace referencia a los ayuntamientos.

Se considera que "plasma, los principios fundamentales de la ideología Insurgente, si bien en varios aspectos sigue lineamientos demarcados por la Constitución Española de 1812, diverge radicalmente de ésta en cuanto que tendió a dotar a México de un gobierno propio e independiente de España, como lo soñó Hidalgo"<sup>17</sup>.

Si bien es cierto que la Constitución de Apatzingan no tiene ningún título referente al Municipio, también lo es, que nos habla de la existencia de la soberanía la cual reside originalmente en el pueblo y su ejercicio en la representación nacional, los Diputados y sus atribuciones eran:

- A) Dictar leyes
- B) Facultad de hacerlas ejecutar
- C) Aplicarlas en el caso concreto.

---

<sup>17</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio: Derecho Constitucional Mexicano, Octava edición, Editorial Porrúa, México 1991 Pag. 78

El artículo 211, establece que "Mientras que la soberanía de la nación forma el cuerpo de leyes que han de sustituir a las antiguas, permanecerán estas en todo su vigor a excepción de las que por el presente y otros decretos anteriores se hayan derogado y de las que en adelante se deroguen".

Concretamente en la Constitución de 1814, no hubo ninguna derogación a la de 1812, ya que no contempló al Municipio.

## 2.4 CONSTITUCIÓN POLÍTICA FEDERAL DE 1824

En este movimiento constitucional, el cual declara aplicable el acta constitutiva y la propia Constitución, deja establecido que los estados son libres y soberanos en su régimen interior, unidos en una federación, de acuerdo a la ley fundamental y de igual manera se establece que procederán al dictado de sus constituciones locales o Estatales, así mismo que no podrán contravenir las estipulaciones de la carta fundamental. Cabe señalar que la institución municipal en esta Constitución mexicana surgió ya como parte de la estructura constitucional.

En el Congreso que se formó a la caída del imperio ya no estuvo presente el debate república monarquía y fue sustituido por la polémica Federación República central, lo que originó que después de una rápida discusión se expidiera el acta constitutiva de 1824 que regiría hasta que se aprobara la Constitución de la nueva República, una federación integrada por Estados independientes, libres y soberanos en todo lo que se refiere a su administración y gobierno interior; pero el acta preveía, con estricto apego a las necesidades de la época, que los elementos fundamentales para el gobierno particular de los estados federados, serían los siguientes:

- 1.-Se instituyeron los tres poderes clásicos
- 2.-Se consagra el principio republicano y se dispone que contaran con su propia Constitución
- 3.-Se definen las obligaciones fundamentales a cargo de los Estados, y se les impone la de informar al Congreso sobre sus ingresos y egresos, sobre sus movimientos económicos, productivos demográficos por el cual el municipio es considerado una institución de derecho local y debido a ello el acta de 1824 no contiene prevención alguna sobre el ente municipal.

El Constituyente de 1824 se empeñó en definir las relaciones entre los poderes nacionales y los Estados, es decir, la distribución de competencias, pero la cuestión municipal quedaba reservada a la esfera estatal y por lo tanto en manos del Constituyente local y en todo caso de los legisladores locales del Estado.

## 2.5 CONSTITUCIÓN DE 1836

Constitución centralista llamada también "Las Leyes Constitucionales de 1836", poseen mayor contenido municipal que las leyes federales del siglo XIX.

En esta Constitución se dispone, que existan Ayuntamientos en las Capitales-Departamentos, en los Puertos con 4000 o más habitantes y en los poblados que tuvieran por lo menos 8000 habitantes.

Esta Constitución conservadora dio a la cuestión tributaria algo de lo más relevante de la vida municipal, ya que al Ayuntamiento le correspondía recaudar e intervenir en sus ingresos propios.

La competencia municipal tenía a su cargo la policía de salubridad así como cuidar las cárceles, hospitales y todas las cosas de beneficio público que no fuesen de fundación particular, las escuelas de primera enseñanza que se pagaban con fondos del común, construcción y reparación de puentes, calzadas y caminos y promover el adelantamiento de la agricultura, industria y comercio.

Los gobernadores de los departamentos eran designados por el Presidente de la República a propuesta de las Juntas Departamentales, ejerciendo estrecho control sobre los ayuntamientos con el auxilio de prefectos y subprefectos y además se podían suspender a

los ayuntamientos con el simple acuerdo de la junta departamental.

Cabe señalar que existía mucha ignorancia de los asuntos municipales ya que los ayuntamientos carecían de facultades reglamentarias y se encontraban sujetos a la potestad de los funcionarios administrativos estatales.

## 2.6 BASES ORGANICAS DE 1843

Fué fruto de la Junta Nacional Legislativa que integró el Presidente de la República Nicolás Bravo, bajo la influencia de Santa Ana, después de tres años de precaria vigencia y a causa del movimiento que se suscitó en la Ciudadela, es abrogada esta constitución.

Sin embargo las asambleas departamentales poseían amplias e inconvenientes facultades en materia municipal y eran las siguientes:

- Establecer los Municipios
- Expedir sus ordenanzas
- Reglamentar la policía municipal
- Aprobar los planes de arbitros y los presupuestos de egresos municipales.

Estas Bases Orgánicas estuvieron en vigor varios años durante el segundo periodo del régimen central, en tanto el Congreso Constituyente formulaba un nuevo código, uno de ellos fue la Ley Juárez que separaba a la iglesia del Estado, así como la Ley Lerdo que se refiere a la Desamortización de los bienes de la Iglesia.

Hacia 1840 se reformó la sexta ley. La Reforma y el Municipio con la expedición de la Ley sobre la Desamortización de Fincas Rústicas y Urbanas que se administraban por los ayuntamientos; motivo por el cual los ayuntamientos dejaron de tener bienes e ingresos propios que habían disfrutado desde la colonia.



## 2.7 CONSTITUCIÓN DE 1857

El Congreso Constituyente se integró en su mayoría con liberales que plasmaron en el texto de la Constitución de 1857, la forma de gobierno republicana, representativa, federal y popular.

En la Constitución de 1857 sólo se menciona a los municipios en los siguientes aspectos: se elegirá popularmente a las autoridades públicas, municipales y judiciales, designándoles el Congreso rentas para cubrir sus atenciones locales (Art.72); todo mexicano debía contribuir a los gastos de la federación, estado o municipio; así que estos últimos podían exigir impuestos para sus funciones y tenían cierta independencia económica (Art.31).

En el artículo 36 se establecía la obligación de todo ciudadano a inscribirse en el padrón de su municipio, manifestando sus propiedades, profesión o trabajo.

En el marco de discusión del liberalismo político mexicano, los presupuestos administrativos eran más importantes que la preocupación de encontrar fórmulas para el desarrollo del federalismo jurídico y de la autonomía municipal.

Durante la intervención francesa los Departamentos quedaron bajo la tutela administrativa de

los Prefectos Imperiales y un Consejo de Gobierno. Los distritos eran administrados por subprefectos y los ayuntamientos, por los alcaldes; éstos eran elegidos por los jefes de departamento. Las contribuciones al municipio eran designadas por el emperador, según los proyectos de los ayuntamientos.

En julio de 1867 se restableció la sede del gobierno en la capital del país y con ello el régimen republicano quedó restaurado; así que la Constitución de 1857 volvió a recobrar vigencia y por lo tanto los municipios retomaron el régimen anterior, y únicamente se establecieron dos novedades: el cobro sobre derechos de importación en los puertos, de 30% adicional, cuyo fin era contribuir a obras de beneficencia y salubridad; y la Secretaría de Hacienda dictó un acuerdo en el que se reconocía los bienes del ayuntamiento como propios, tales como las casas de cabildo de beneficencia, las cárceles, fincas rústicas y urbanas y las del arbitrio común.

## 2.8 CONCLUSIONES

Cabe señalar que aunque algunas constituciones no tuvieron un vigor pleno dados los conflictos políticos por los que atravesaba el país, de alguna manera hacen mención del municipio. Sin embargo creo que es muy importante distinguir que solo dos Constituciones hacen referencia al respecto, las cuales son: la Constitución de 1824 y la Constitución de 1857, y que ésta última fue la que le dió más importancia a la figura municipal.

Aunque existían carencias todavía respecto al municipio en estas dos Constituciones, y sobre todo en la segunda, ya se le da más importancia a la organización municipal en nuestro país.

## Capítulo Tercero

3.1 Generalidades

3.2 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de Febrero de 1917

3.3 Análisis al Artículo 115 Constitucional

3.4 Constitución Política del Estado de México del 24 de Febrero de 1995 y su relación con los municipios

3.5 Ley Orgánica Municipal del Estado de México

3.6 Conclusiones

### 3.1 GENERALIDADES

En el presente capítulo nos referiremos al sustento jurídico de la figura municipal en México, que va más allá del espíritu plasmado por el legislador en la Carta Magna de 1917, y también haremos referencia al análisis del multicitado artículo 115 Constitucional; mencionando algunos bosquejos de la constitución Política del Estado de México así como su Ley Orgánica Municipal.

### 3.2 CONSTITUCIÓN POLÍTICA FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DEL 5 DE FEBRERO DE 1917

Si bien es cierto que en el siglo XIX hubo algunos proyectos para elevar a rango Constitucional al municipio, no es sino hasta la Carta de 1917 en la que el cuerpo normativo de la Constitución, dedicó un artículo específico para establecer las bases mínimas de existencia de los elementos fundamentales de éste Organo de Gobierno.

El texto original del artículo 115 estableció:

" **Artículo 115.-** Los Estados adoptarán, para 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, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

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 administraran libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán 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 en donde residieren habitual o transitoriamente. "Los Gobernadores Constitucionales no podrán ser reelectos ni durarán en su cargo más de cuatro años."

Del texto anteriormente citado se desprende que el municipio mexicano fue concebido como una instancia de gobierno local, con órganos de gobierno de índole política y no simplemente administrativa, con Ayuntamientos electos en forma directa y universal.

Sin embargo al municipio lo conceptualizaron como una figura descentralizada del Estado, dedicada básicamente a la administración de servicios públicos en un territorio determinado.

Así en los Estados Federados la organización de los Poderes Públicos tanto en la estructura nacional del gobierno como en las entidades federativas, presentan características semejantes, pues la división de los poderes comparten tres instancias que a su vez realizan las funciones, legislativa, ejecutiva y jurisdiccional.

Basándonos en las características de nuestro sistema federal, diremos que la distribución de competencias entre los niveles de gobierno se establecen

en un orden competencial en tres tipos distintos que son:

**PRIMERO.**- El marco normativo del nivel federal, que se da a conocer por las facultades expresamente otorgadas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**SEGUNDO.**- Aquellas que la propia Constitución hace coincidentes entre los niveles federal y estatal.

**TERCERO.**- Las facultades otorgadas a los estados miembros de la federación por la Constitución Federal.

Sin embargo al revisar el artículo 115 Constitucional encontramos que existen otros artículos constitucionales que hacen referencia en adición al multicitado artículo.

**Artículo 3°.** - La educación que imparta el Estado - Federación, Estados, Municipios atenderá a...

**Fracción IX.**- El Congreso de la Unión, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios.

**Artículo 4°.** - Concurrencia de la federación y las Entidades Federativas en materia de Salubridad General.

**Artículo 5°.**- Los servicios públicos sólo podrán ser obligatorios en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y jurados, así



como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular directa o indirecta.

**Artículo 26°.-** La Ley... determinará las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

Asimismo los artículos 31 Fracción IV, 36 Fracción V, 73 Fracción XXV, XXIX-C, XXIX-G, 108, 115, entre otros.

Sin embargo mencionaremos que el marco jurídico de la Administración Pública Municipal se conforma actualmente por:

"Constitución Federal. Norma Fundamental de la estructura política municipal."<sup>18</sup>

Constituciones estatales. Pues regulan la estructura del gobierno y su administración, el funcionamiento del poder político municipal, las facultades de sus órganos y las finanzas municipales.

Reglamentos Municipales. Que son aquellos que facilitan el cumplimiento de las leyes federales y estatales.

También es importante mencionar que dicho artículo Constitucional en referencia ha sufrido algunas reformas que van desde la Constitución de 1917, hasta nuestros días.

<sup>18</sup> Tena Ramirez, Felipe: Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, México 1967

Para establecer algunas de las reformas que ha sufrido el artículo 115 Constitucional mencionaremos las siguientes:

•20 de Agosto de 1928, párrafo cuarto, fracción III. Que consiste en la determinación del número de diputados de los Estados, dependiendo del número de población existente en el mismo.

•29 de Abril de 1933, párrafo segundo, incisos a) y b), fracción I, párrafo séptimo, octavo y noveno. Consistente en lo más relevante de cada Municipio, que éste será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa sin que exista alguna autoridad intermedia entre el Municipio y el Estado.

También a iniciativa del Partido Revolucionario Institucional se adicionó un párrafo más a la fracción I del texto original de 1917, con el propósito fundamental de garantizar el principio de la no reelección. (D.O. 29-IV-1933)

• 8 de Enero de 1943, párrafo segundo. Consistente en la determinación de que el Gobernador durará en su cargo, no más de seis años ya que su anterior límite era de cuatro años.

• 12 de Febrero de 1947, fracción I. Que consiste en la oportunidad a las mujeres para poder

participar en las elecciones municipales, en igualdad de condiciones que los varones, con el derecho de votar y ser votadas. (D. O. 12-II-1947)

- 6 de Febrero de 1976, párrafo cuarto y quinto. Que era la facultad otorgada a los Estados y Municipios, para expedir leyes, reglamentos y disposiciones administrativas, para delimitar los Centros Urbanos, así como para reglamentarlos en caso de que éstos Centros Urbanos estén situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas. (D.O. 6-II-1976)

- 9 de Diciembre de 1977. Adición al párrafo segundo, fracción III inciso b). Que consiste en el establecimiento de un sistema de diputados de minoría, en las elecciones de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en los ayuntamientos de los municipios cuya población sea de 300.000 habitantes.

- 3 de Febrero de 1983. Adiciones, reformas y subdivisiones.

- 1.- Determinación en la forma más precisa de los servicios públicos que el municipio tendrá a su cargo.

- 2.- La facultad que se le da al municipio para administrar su hacienda, contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, todo ello de conformidad con lo previsto en las legislaturas

locales de los Estados; por lo tanto podrán hacerse convenios con los Estados.

3.- Se concede la facultad a las legislaturas locales para suspender ayuntamientos o declarar su desaparición. O en su caso suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros, cuando exista alguna causa grave que la ley prevenga.

• 17 de Marzo de 1987. Fracción XVIII, deroga las fracciones IX y X. Consiste en introducir el principio de representación proporcional en las elecciones de los ayuntamientos de los municipios y establece también que las relaciones de trabajo, entre los municipios y sus trabajadores se regirá por lo establecido en las legislaturas locales con base en el artículo 123 Constitucional, y sus disposiciones reglamentarias.

Ahora, las leyes de los estados que regulen las relaciones laborales entre el gobierno local y sus servidores requieren contemplar materias tan fundamentales para el trabajador como son:

- Garantía de sus Derechos Mínimos
- Servicio Público de Carrera
- Acceso a la Función Pública
- Estabilidad en el Empleo
- Protección al Salario
- Seguridad Social
- Normas que regulen las Controversias Laborales.

Por otro lado el artículo 115 Constitucional vigente es el siguiente:

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

I. Cada municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el 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 dé, no podrán ser electas para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando 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, sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a algunos de sus

miembros, por alguna de las causa graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a juicio convengan.

En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas designaran entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los períodos respectivos.

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

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

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

**III.-** Los Municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a) Agua potable y alcantarillado;
- b) Alumbrado público;

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

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

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

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

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

- b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados.
- c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

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

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

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

V.- Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la



tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

**VI.-** Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularan de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia;

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

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

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

### 3.3 ANÁLISIS AL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL

- |                 |                |                  |
|-----------------|----------------|------------------|
| A) FRACCIÓN I   | D) FRACCIÓN IV | G) FRACCIÓN VII  |
| B) FRACCIÓN II  | E) FRACCIÓN V  | H) FRACCIÓN VIII |
| C) FRACCIÓN III | F) FRACCIÓN VI |                  |

La Constitución, como ley suprema que establece las bases fundamentales de la estructura política, social, económica de la nación y señala en lo específico para el municipio, los lineamientos en que éste se sustenta, así como en su artículo 115 establece la administración, su personalidad jurídica, su función para algunos servicios públicos, la libre administración de su hacienda, la de administrar los planes de desarrollo urbano entre otros.

La autonomía municipal del artículo 115 Constitucional, nace de la personalidad jurídica del municipio, pues éste posee facultades para realizar sus propios actos jurídicos respetando la soberanía de cada una de las entidades federativas y creando así, o ser sujeto de derechos y obligaciones.

Por otro lado, al hablar de plena autonomía a la que nos referimos con anterioridad, no debe entenderse para lo relativo a la competencia legislativa. Pues tal como lo establece nuestra Carta Magna los estados en base a su soberanía, gozan de las más amplias facultades para crear sus propias normas jurídicas, situación que no se lleva a cabo por los municipios y en donde los bandos administrativos no

tienen las características que para su creación y promulgación establecen las legislaturas locales.

Sin embargo por lo que se refiere a las legislaturas locales, éstas están facultadas para revocar y suspender el mando de los miembros de los ayuntamientos por causas graves que la ley local prevé, sin embargo no hace referencia a cuales serán dichas causas, aunque podría pensarse en alguna cuestión que se establezca como responsabilidad derivada de un servicio público, administrativo o penal. Por ello es el hecho procedimental de que el acusado será oído y vencido en juicio (garantía de audiencia).

#### **ARTÍCULO 115 FRACCIÓN II**

Por lo que respecta a la fracción II hay que mencionar dos aspectos sobresalientes, los cuales son:

**A) Los Municipios poseen personalidad** Jurídica, y manejan su patrimonio, es decir, que basándose en las facultades otorgadas por la Constitución, al dotar al municipio de personalidad jurídica tiende a considerarlo como un sujeto de derechos y obligaciones, es decir, si el otorgamiento de su autonomía implica territorialmente una descentralización, no impide que el municipio con tal calidad, pueda ejecutar actos jurídicos tendientes a lograr una mejor administración, con el sustento coadyuvante de la organización democrática de las entidades federativas.

B) La aprobación de los bandos y Reglamentos municipales, correrán a cargo de los gobernadores de los Estados, mientras que los ordenamientos reglamentarios que afecten la esfera de los particulares, su emisión corresponderá a los ayuntamientos, lo cual, los ayuntamientos expiden únicamente los bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, provenientes de las legislaturas locales y por otro lado corresponde, a las Legislaturas locales emitir todas aquellas disposiciones legales, que contienen aspectos jurídicos más amplios como puede ser, por ejemplo, la expedición de la Ley Orgánica Municipal.

### C) ARTÍCULO 115 FRACCIÓN III

Por lo que se refiere a la fracción III, cabe señalar que en efecto muchos de los citados servicios públicos corren a cargo de los Gobiernos estatales, y los municipios carecen en gran parte de facultades o apoyos para la administración de los mismos, por ello, encontramos que estos se encuentran muy limitados y deficientes en cuanto a la administración de los servicios públicos, dependiendo de igual manera y como siempre de los lineamientos y políticas establecidas por el gobierno estatal.

Lo anterior es evidente, toda vez que los municipios en cuanto a su presupuesto se refiere, dependen de las autoridades estatales, lo que trae como

consecuencia que los servicios que se otorgan al municipio sean limitados o de hecho se carezca de ellos e inclusive de una deficiente administración de los servicios públicos municipales.

Sin embargo y como ejemplo mencionaremos que el Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez, es uno de los municipios más importantes de todo Latinoamérica, en cuanto a sus ingresos, es decir, es un municipio muy productivo económicamente hablando, pues cuenta con zonas industriales reconocidas en el ámbito nacional e inclusive internacional.

Pero aunque es un municipio muy extenso, con una población muy alta y su situación económica sea buena, existen muchos rezagos todavía en cuanto a los servicios públicos que presta, ya que hay muchas zonas urbanas que ni siquiera tienen agua, por lo que el ayuntamiento realiza una distribución del líquido vital, a través de pipas tanque para el sustento de dichas colonias; mucho menos cuentan con drenaje, y no se diga de la Energía Eléctrica de la cual carecen, ahora bien en lo que se refiere a la policía municipal, esta no vigila en dichas zonas; ni siquiera llega a esos lugares, y algunas calles no se han pavimentado.

Para abundar en ejemplos, mencionaremos al municipio de Nezahualcoyotl, que aunque no sea de los más productivos económicamente hablando, sí lo es en cuanto a su gran densidad de población, y por tanto, uno

de los más conflictivos, pues éste municipio ni siquiera cuenta con servicios tan indispensables por parte del ayuntamiento como lo es, tránsito municipal, ya que éste servicio público es de orden estatal. Toda vez que éste municipio es tan transitado, que debería ser un servicio Público Municipal

#### D)ARTÍCULO 115 FRACCIÓN IV

Por otro lado la fracción IV del artículo 115 Constitucional, se refiere a la libertad de los municipios para administrar su hacienda, sujeta a las condiciones fundamentales de derecho fiscal, y conforme a lo que para cada entidad federativa corresponda, según las leyes locales de la materia.

De igual manera encontramos que si bien es cierto, los municipios ejercen libremente su hacienda, corresponde a las Legislaturas de los Estados establecer las leyes presupuestales previa aprobación de los ayuntamientos.

" ... que los municipios convengan con los estados que éstos administren sus contribuciones, (sobre todo presten servicios de recaudación) tomando en cuenta que un número significativo de ellos carece de capacidad técnica para realizarlo o hacerlo directamente."<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Ruiz Massieu, José Francisco. La Trayectoria Constitucional del Municipio, Obra Jurídica Tomo III México PGR 1985 Pag. 38

Esto se debe a que los gobiernos estatales no han querido apoyar a los municipios, y los han descuidado de una manera muy significativa, ya que les administran casi la mayoría de sus contribuciones, así como legislan de una manera indebida, al expedir todo tipo de leyes de observancia local lo cual deja a los ayuntamientos sujetos a las disposiciones legales del gobierno estatal.

Algunos municipios demandan la ejecución de obras públicas prioritarias, así como una mejor prestación de sus servicios; y resulta contradictorio que tales contribuciones que pagan los particulares a la hacienda municipal, no se apliquen a las necesidades prioritarias como lo son los servicios públicos municipales.

#### **E) ARTÍCULO 115 FRACCIÓN V**

Por otro lado la fracción V, nuevamente señala la correspondencia y coordinación que el municipio debe poseer en relación con la federación, siempre en los términos de las leyes federales y estatales relativas, en tal sentido los municipios están facultados para formular y aprobar los planes de desarrollo urbano municipal; crear y administrar sus reservas territoriales, controlar y vigilar la utilización del suelo y regular la tenencia de la tierra urbana.

Ciertamente, a los municipios corresponde la administración y organización estructural de su territorio, de donde se desprende de acuerdo a lo establecido en el artículo 27 Constitucional; que la administración del municipio se encuentra sujeta a las condiciones que imponga la federación, así como las entidades federativas, de acuerdo con el pacto federal para lograr concatenadamente el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana, basada en una descentralización de servicios.

#### **F)ARTÍCULO 115 FRACCIÓN VI**

En la fracción VI, encontramos la solución para el caso de que dos entidades urbanas estén situadas en territorios municipales de dos o más entidades federativas, podrán en el ámbito de sus respectivas competencias, planear y regular de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros, con apego a las disposiciones legales aplicables.

Lo anteriormente expuesto resulta muy poco acertado en al realidad, pues en la práctica hay mucha distancia de lo que debiera existir en la coordinación entre las entidades federativas, y sobre todo en materia de servicios públicos municipales, ya que en los límites entre una y otra por ejemplo, encontramos en muy mal



estado el asfalto de las vías públicas, esto debido a estar en zonas "fronterizas", pues ni uno ni otro estado se hacen responsables de atender aquel servicio, lo que crea una gran incongruencia en la práctica real entre las entidades federativas y lo marcado por la Constitución.

Por lo que consideramos de gran trascendencia, que se le dé solución a dicho problema en el sentido que lo atienda la propia cabecera municipal que se encuentre más cercana a la zona conflictiva, o en su caso acudir a las autoridades estatales para la solución de las cuestiones de esa naturaleza, en el sentido de que si bien los municipios conforme a la fracción VI del artículo 115, tienen la facultad para solucionar dichos problemas, no existe obstáculo legal alguno, para acudir a las autoridades federales en la solución de estas irregularidades en la prestación de los servicios públicos municipales, aunque si se debe tomar en cuenta el orden jerárquico de las leyes, debiéndose recurrir primero a las autoridades Estatales, para que posteriormente se acuda a las autoridades Federales.

#### **G) ARTÍCULO 115 FRACCIÓN VII**

Por lo que se refiere a esta fracción, encontramos un principio general común en materia de uso de la fuerza pública, en el sentido de que ésta queda al mando de los servidores públicos de mandos superiores y que en el caso concreto son: el Presidente de la

República y los Gobernadores de los Estados, cuando estos residan habitual o transitoriamente en un determinado municipio.

Cabe hacer mención, que lo anteriormente expuesto es de manera excepcional y no permanente pues sería absurdo que estas autoridades dispusieran de la fuerza pública, cuando la seguridad pública es un factor tan importante para salvaguardar los intereses particulares y colectivos del municipio, puesto que los titulares de la fuerza pública municipal se encuentren en el lugar donde pueda presentarse alguna contingencia que irrumpiera en la tranquilidad y seguridad de las personas, sobre todo en los municipios rurales de gran efervescencia política y social, como es el caso de Chiapas.

#### H) ARTÍCULO 115 FRACCIÓN VIII

Por último lo referente a la fracción VIII del multicitado artículo Constitucional, considero que no es afortunada la redacción del mismo, pues mezcla dos instituciones totalmente distintas entre sí, una relativa a las cuestiones electorales y la otra que señala lo relativo a las relaciones laborales.

Por lo tanto deberían separarse ambas materias tan diferentes y lograr con ello una mejor técnica legislativa. Pues el primer párrafo se refiere a

materia electoral, en lo relativo al principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios, y en el segundo párrafo se habla de las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores.

### 3.4 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE MÉXICO DEL 24 DE FEBRERO DE 1995 Y SU RELACIÓN CON LOS MUNICIPIOS

El artículo 112 de la Constitución del Estado de México nos menciona que la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado, es el municipio libre. Este precepto de la Constitución local hace referencia a la división territorial.

Por otro lado, el artículo 113 de ésta Constitución indica que la administración pública de los municipios será ejercida por los ayuntamientos y por los presidentes municipales o quienes legalmente los sustituyan.

Pero el artículo 114 se refiere a que:

"Los ayuntamientos serán electos mediante sufragio Universal, libre, secreto y directo. Las elecciones de los ayuntamientos, serán computadas y declaradas válidas por el órgano electoral municipal, mismo que otorgará la constancia de mayoría a la fórmula de candidatos que la hubieren obtenido en términos de la ley en la materia".

También nos menciona que el cargo de miembro del ayuntamiento no es renunciable, sino solo que sea por justa causa que calificará el ayuntamiento, ante el cual se presentará la renuncia y quien conocerá también de las licencias de sus miembros.

Algo que es muy relevante y vale la pena hacer notar en éste precepto, es el señalamiento que se hace respecto a las esferas de competencia.

**Artículo 115,** "En ningún caso los ayuntamientos, como cuerpos colegiados, podrán desempeñar las funciones del Presidente Municipal, ni éste por sí solo las de los ayuntamientos, ni el ayuntamiento o el presidente municipal, funciones judiciales".

Cabe señalar, que de ninguna manera los miembros que integran el ayuntamiento pueden invadir la esfera de competencia de alguno de sus miembros, ya que cada uno tiene señalada en la ley sus respectivas y específicas funciones.

Por otro lado también se menciona en el artículo progresivo, que los ayuntamientos serán una asamblea deliberante y tendrán autoridad y competencia propia en los asuntos, que se sometan a su decisión, pero la ejecución de ésta corresponderá exclusivamente a los presidentes municipales.

También la duración del periodo Constitucional debe ser de tres años y ninguno de sus miembros propietarios o suplentes que hayan asumido las funciones, podrá ser electo para el periodo inmediato siguiente.

Así mismo habla de que los ayuntamientos se integrarán por un presidente municipal, con varios miembros más llamados síndicos y regidores, cuyo número se determinará en razón de su población municipal que representen. Indica también que los ayuntamientos de los municipios podrán tener síndicos y regidores electos según el principio de representación proporcional. Esto debe realizarse para tener un equilibrio entre los miembros del ayuntamiento para que exista así una mejor toma de decisiones.

En el segundo capítulo de la Constitución del Estado de México nos menciona; que los miembros de los ayuntamientos serán electos en una sola elección y se distinguirán los regidores en orden numérico y cuando sean dos síndicos se elegirán de igual forma. Los miembros de mayoría relativa y de representación proporcional que integren un ayuntamiento tendrán todos los mismos derechos y atribuciones que la ley establece.

También señala que por cada miembro de un ayuntamiento que se elija como propietario, se elegirá un suplente.

El **artículo 119** nos indica cuales son los requisitos para ser miembro de un ayuntamiento ya sea como propietario o suplente, los cuales son:

- I. Ser mexicano por nacimiento, ciudadano del Estado, en pleno ejercicio de sus derechos;

- II. Ser mexiquense con residencia efectiva en el municipio no menor a un año o vecino del mismo, con residencia efectiva en su territorio no menor a tres años, anteriores al día de la elección;
- III. Ser de reconocida probidad y buena fama pública.

Es muy importante este artículo en mención, pues no basta ser mexicano por nacimiento, sino que también es obligatorio ser mexiquense, para que así tenga un mayor conocimiento de la problemática del Estado.

También hace referencia a las personas que no pueden ser miembros propietarios ni suplentes de los ayuntamientos, los cuales son todos aquellos que, de alguna manera estén en cargos públicos o religiosos en funciones, a menos de renuncia expresa de cinco años por lo menos, para los ministros de cualquier culto religioso y de sesenta días antes de la elección para los jueces, magistrados o consejeros de la judicatura del Poder Judicial del Estado o Federación, servidores públicos federales, estatales o municipales, así como los militares y miembros de la fuerzas de seguridad pública del Estado.

El capítulo tercero de la Constitución Estatal, se refiere a las atribuciones de los ayuntamientos, las cuales se derivan de la Constitución Política Federal, y de la Constitución del Estado de México, así como de la Ley Orgánica Municipal y demás disposiciones legales.

**El artículo 123** de la Constitución Local menciona algunas funciones de los ayuntamientos, las cuales son:

I.- Las reglamentarias, para el régimen de gobierno y administración del municipio.

II.- Las de inspección, las cuales son las concernientes al cumplimiento de las disposiciones de observancia general que dicten.

Sin embargo también son atribuciones de los ayuntamientos la expedición del bando municipal, el cual será promulgado y publicado el 5 de febrero de cada año, así como todas las normas necesarias para su organización y funcionamiento, de acuerdo con la Constitución Federal, la Constitución del Estado de México, así como de la Ley Orgánica Municipal.



### 3.5 LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO

La Ley Orgánica Municipal establece en su artículo 15 que:

"... Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado. Los integrantes de los ayuntamientos de elección popular directa deberán cumplir con los requisitos previstos por la ley, y no estar impedidos para el desempeño de sus cargos..."

El artículo 116 establece que los ayuntamientos se renovarán cada tres años e iniciarán su periodo el primero de enero del año siguiente al de las elecciones municipales ordinarias y lo concluirán el treinta y uno de diciembre del año de las elecciones, para su renovación.

Han existido varios proyectos para modificar el periodo Constitucional de los ayuntamientos, previa autorización del H. Congreso de la Unión; pues en el Plan Nacional de Desarrollo del C. Presidente de la República, el Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León 1995-2000, menciona lo siguiente:

"Un tema que ha sido objeto de polémica y reiterados debates es la duración del período Constitucional de los ayuntamientos, hasta la fecha establecido en tres años, con frecuencia claramente insuficiente para cumplir los programas trazados ante la

comunidad. El Ejecutivo Federal propone abrir el debate sobre la posible extensión del periodo Constitucional de los ayuntamientos, analizando con serenidad y rigor las ventajas y desventajas de una medida en ese sentido" <sup>26</sup>.

Creo desde mi particular punto de vista, que la duración del periodo constitucional no debería de ampliarse, en razón de que los ayuntamientos entrantes tienen que continuar durante un año con un programa que fue elaborado por la anterior administración y así se obstaculiza o se pierde un año de administración; sin embargo debería de establecerse que los ayuntamientos elaboraran sus programas y presupuestos para los tres años efectivos de su administración; y solo de manera excepcional dar continuidad para aquellos servicios de mayor prioridad que no se hubiesen concluido.

Por otro lado el **artículo 16** de la Ley Orgánica Municipal nos indica que los ayuntamientos se integraran por:

- I. Un presidente, un síndico y seis regidores de mayoría relativa y hasta dos de representación proporcional, cuando tengan una población de hasta ciento cincuenta mil habitantes;
- II. Un presidente, un síndico y siete regidores de mayoría relativa y hasta cuatro de representación proporcional cuando tengan una población de más de cincuenta mil y hasta quinientos mil habitantes;

---

<sup>26</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Plan Nacional de Desarrollo, 1995 Pag 62

- III. Un presidente, dos síndicos y nueve regidores de mayoría relativa y hasta cuatro de representación proporcional, cuando tengan más de quinientos mil y hasta un millón de habitantes;
- IV. Un presidente, dos síndicos y once regidores de mayoría relativa y hasta un síndico y cinco regidores de representación proporcional, cuando tengan más de un millón de habitantes.

#### ATRIBUCIONES DE LOS AYUNTAMIENTOS

- ◆ Formular, aprobar y expedir el Bando de Policía y Buen Gobierno y demás reglamentos, acuerdos y disposiciones de carácter general que se requieren para la organización y funcionamiento de la administración y de la prestación de los servicios públicos municipales.
- ◆ Concluir las obras iniciadas por administraciones anteriores y dar mantenimiento a la infraestructura e instalaciones de los servicios públicos municipales.
- ◆ Nombrar y renovar al Secretario del ayuntamiento, al Tesorero Municipal, al jefe de la oficina de Obras y Servicios Públicos, al Comandante de la Policía, al Contralor Municipal y demás funcionarios de la Administración Pública a propuesta del Presidente Municipal.
- ◆ Municipalizar los servicios públicos en términos de esta ley.

- ◆ Aprobar en sesión de cabildo los movimientos registrados en libro especial de bienes muebles e inmuebles.
- ◆ Dotar de servicios públicos a los habitantes del municipio.
- ◆ Vigilar que se recauden oportuna y correctamente los ingresos municipales, para presentar oportunamente al Congreso Local, las cuentas y comprobantes de recaudación y gastos de los fondos públicos.
- ◆ Expedir licencias, permisos y autorizaciones propias de su competencia.
- ◆ Celebrar convenios con las dependencias federales, estatales y con otros ayuntamientos para la realización de obras o la prestación de servicios públicos.
- ◆ Fomentar las actividades productivas, educativas, sanitarias, culturales y deportivas, entre otras.

#### DE LOS PRESIDENTES MUNICIPALES

Sólo mencionaremos algunas de las más importantes.

- ◆ Cumplir y hacer cumplir la Constitución Política Federal, la Constitución del Estado, la Ley Orgánica Municipal, los Reglamentos Municipales y las resoluciones del ayuntamiento.
- ◆ Nombrar y remover empleados y funcionarios cuya designación sea exclusiva del ayuntamiento.

♦ Realizar a nombre del ayuntamiento, todos los actos necesarios para el desarrollo de los asuntos políticos y administrativos.

♦ Informar anualmente a la población de la situación que guarda la administración municipal detallando las actividades realizadas por las dependencias municipales y el manejo y destino de los fondos públicos; entre otros más.

Por otro lado la Ley Orgánica en mención, en su **artículo 81** nos indica cuáles son las prohibiciones de los presidentes municipales, de las cuales sólo mencionaremos algunas:

♦ Distraer fondos y bienes municipales de los fines a que estén destinados;

♦ Imponer contribución o sanción alguna que no estén señaladas en las disposiciones legales correspondientes;

♦ Ausentarse del Municipio sin licencia del ayuntamiento, excepto en aquellos casos de urgencia justificada;

♦ Residir durante su función fuera del territorio municipal;

♦ Cobrar personalmente o por interpósita persona, multa o arbitrio alguno, o consentir o autorizar que oficina distinta a la Tesorería Municipal, tenga o conserve fondos municipales;

♦ Juzgar los asuntos relativos a la propiedad o posesión de bienes, muebles e inmuebles o en cualquier asunto de

carácter civil, ni tampoco decretar sanciones o penas de carácter penal;

♦ Utilizar a los empleados o policías municipales para asuntos particulares.

Si nos damos cuenta dentro de las atribuciones, como de las prohibiciones de los presidentes municipales, en la práctica o de hecho existen incongruencias las cuales se pueden apreciar de manera clara; pues tan solo el presidente municipal de algunas administraciones, cuenta en su domicilio particular con seguridad de los elementos que forman parte de la policía municipal del ayuntamiento; sin embargo recordemos, que en ocasiones los presidentes municipales han estado sujetos a procesos judiciales por distraer fondos y bienes municipales, esto es un ejemplo de tan solo algunos casos en los que la autoridad competente se da cuenta de esos manejos turbios de los presidentes municipales. Nos preguntamos, en donde encontrar a los que han estafado e inclusive burlado a los habitantes de aquellos municipios alejados en los que fueron víctimas de los presidentes municipales.

### LOS SÍNDICOS

Son los encargados de defender los intereses y derechos del municipio, así como de representar jurídicamente al ayuntamiento en litigios en

los que éste fuera parte. También deben supervisar la gestión de la hacienda pública municipal, todo ello con observancia de la Ley Orgánica Municipal.

Algunas de sus funciones son:

- ◆ Vigilar el buen manejo de las finanzas públicas;
- ◆ Comparecer y suscribir los contratos y demás actos jurídicos que contengan obligaciones patrimoniales para el municipio;
- ◆ Practicar, a falta del agente del ministerio público, las primeras diligencias de averiguación previa, cuando se haya alterado el orden público;
- ◆ Asistir regular y puntualmente a las sesiones de cabildo y aquellos actos oficiales;
- ◆ Vigilar que los créditos, multas, rezagos entren a las cajas municipales, de manera oportuna;
- ◆ Revisar y firmar los estados de cuenta de la Tesorería Municipal y remitirlos a la Contaduría de Glosa del Gobierno del Estado;
- ◆ Mantener vigente el inventario general de los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio.

También nos menciona que los síndicos no podrán desistirse, transigir, comprometerse en árbitros ni hacer cesión de bienes municipales, sin la autorización del ayuntamiento.

### DE LOS REGIDORES

Entre algunas de sus atribuciones mencionaremos las siguientes:

- ◆ Asistir puntualmente a las sesiones que celebre el ayuntamiento;
- ◆ Asistir a los actos oficiales y atender las comisiones que les encomiende el ayuntamiento, informando a éste sobre su resultado;
- ◆ Informar al ayuntamiento acerca del cumplimiento de sus tareas;
- ◆ Suplir al presidente municipal, en sus faltas temporales, de conformidad al número progresivo de éstos;
- ◆ Citar a las sesiones extraordinarias del ayuntamiento, si no lo hace el presidente municipal.

### DEPENDENCIAS ADMINISTRATIVAS

El ayuntamiento requiere de otros órganos administrativos para el buen cumplimiento de sus obligaciones y funciones, aunque claro, ésta función existirá de acuerdo a la suficiencia de fondos y recursos.

Por lo general todo municipio debe contar por lo menos con un Ayuntamiento, una Presidencia Municipal, una Secretaría del Ayuntamiento, Tesorería Municipal, Comandancia de Policía y una Ofician de Obras



y Servicios Públicos. Aclarando que todos los anteriores dependen del presidente municipal.

Para una mejor administración, es necesario coordinar a los integrantes del cuerpo edilicio que forman parte del ayuntamiento; así el presidente municipal debe dirigir las tareas de administración pública municipal y los síndicos y regidores deben vigilar su cumplimiento.

Por otro lado la Secretaría del Ayuntamiento tendrá a su cargo:

- ◆ El manejo y cuidado del archivo general;
- ◆ La adquisición de los recursos materiales;
- ◆ El control de activos propiedad del municipio;
- ◆ Archivo y control del personal.

El encargado o titular de la Secretaría del ayuntamiento se denominará Secretario, el cual es nombrado por el ayuntamiento.

El Secretario del ayuntamiento tendrá a su cargo:

- ◆ Encomendaciones del presidente municipal;
- ◆ Citar por escrito a los miembros del ayuntamiento;
- ◆ Estar presente en todas las sesiones del ayuntamiento con voz informativa;
- ◆ Levantar las actas de cabildo y registrarlas en el libro correspondiente;
- ◆ Firmar las actas y documentos que expida el ayuntamiento;

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

- ◆ Formular los proyectos de reglamentos municipales y someterlos a consideración del cabildo;
- ◆ Vigilar la exacta aplicación de las disposiciones jurídicas vigentes en el municipio;
- ◆ Vigilar y controlar los asuntos relacionados con el Registro Civil tales como, nacimientos, divorcios, adopciones y tutelas;
- ◆ Elaborar el programa de necesidades que requieran las demás dependencias administrativas;
- ◆ Registrar y controlar la correspondencia e informar al presidente municipal de la misma.

#### LA TESORERÍA MUNICIPAL

Es la encargada de la recaudación de los ingresos municipales y responsable de realizar las erogaciones que haga el ayuntamiento.

El tesorero debe rendir un informe mensual al ayuntamiento sobre su actividad y sus principales funciones son:

- ◆ Programar y coordinar las actividades de recaudación y contabilidad de los gastos municipales;
- ◆ Establecer un sistema de inspección, control y ejecución fiscal;
- ◆ Mantener los mecanismos de coordinación fiscal con las autoridades estatales y federales;
- ◆ Mantener actualizados los sistemas contables y financieros del ayuntamiento;

- ◆ Actualizar los padrones de causantes;
- ◆ Determinar las contribuciones sujetas a convenios con el gobierno estatal;
- ◆ Realizar el sistema de pago de los empleados del ayuntamiento, entre otras.

#### COMANDANCIA DE POLICÍA

Esta dependencia se encargará de vigilar y conservar el orden y la tranquilidad pública, así como servir y auxiliar a la comunidad.

El titular de esta dependencia debe ser un comandante de policía que tendrá entre otras funciones las siguientes:

- ◆ Rendir diariamente al presidente municipal un informe de los acontecimientos en el municipio;
- ◆ Llevar un registro de los infractores de los reglamentos, así como de aquellas faltas administrativas y de hechos delictuosos;
- ◆ Detener a los infractores de los reglamentos municipales y aquellos que cometan delitos de orden común, poniéndolos a disposición de la autoridad correspondiente.

#### OFICINA DE OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS

Esta dependencia en algunas ocasiones es muy deficiente, pues los servicios públicos que presta

son muy escasos en algunos municipios. A continuación mencionaremos cuales son estos servicios.

- Agua potable, mercados, rastros, parques, alumbrado público, panteones, calles y jardines.

Su titular tendrá las siguientes funciones:

- ◆ Planear y realizar la construcción de obras de beneficio de la comunidad que autorice el ayuntamiento;
- ◆ Vigilar y dar mantenimiento a los edificios y equipos destinados a la prestación de algún servicio público;
- ◆ Organizar la prestación y administración de los servicios públicos;
- ◆ Vigilar que la prestación de los servicios públicos se apeguen estrictamente a su reglamentación.

Por lo que respecta esta oficina en la realidad sólo tiene mayor eficacia en los ayuntamientos o municipios más importantes, sin embargo, existen muchas deficiencias de esta dependencia, pues a manera de ejemplo mencionaremos que las autoridades municipales no se preocupan por la pavimentación de las calles que demandan sus habitantes, y sólo se dedican a repavimentar aquellas vías importantes e inclusive zonas residenciales que no lo necesitan.

#### AUTORIDADES AUXILIARES DEL AYUNTAMIENTO

Estas actúan en cada localidad como representantes políticos y administrativos del ayuntamiento.

Son delegados, subdelegados y jefes de sector o de sección y jefes de manzana que designe el ayuntamiento.

Sus principales funciones son:

- ◆ Informar al ayuntamiento sobre cualquier alteración del orden público;
- ◆ Promover el establecimiento y prestación de servicios en la localidad;
- ◆ Vigilar la conservación de la salud pública;
- ◆ Promover la educación en su comunidad;
- ◆ Hacer y remitir cada año al ayuntamiento, el padrón de habitantes de su localidad y demás datos que sean requeridos, entre otras.

## Estructura Administrativa del Municipio

AYUNTAMIENTO



PRESIDENCIA MUNICIPAL



SECRETARIA DEL AYUNTAMIENTO	TESORERIA MUNICIPAL	COMANDANCIA DE POLICIA	OFNA. DE OBRAS Y DE SERVICIOS PÚBLICOS
-----------------------------------	------------------------	---------------------------	---

### 3.6 CONCLUSIONES

Es de gran importancia mencionar, que en este capítulo nos hemos referido, a los puntos más importantes que la ley establece con relación a los Municipios; basándonos en la Carta Suprema que es la Constitución Política Federal, y en razón de ésta se realizó un análisis del artículo 115; para que posteriormente realizáramos un estudio de los municipios en la Constitución Política del Estado de México y finalmente concluir con la Ley Orgánica Municipal.

El Presidente municipal ejecuta al hacer cumplir el Bando Municipal, los Regidores vigilan la ejecución de los programas municipales, y finalmente los Síndicos representan jurídicamente a los ayuntamientos así como llevan a cabo la estricta vigilancia de la recaudación de los fondos económicos municipales.

## Capítulo Cuarto

4.1 Generalidades

4.2 Autonomía y Problemática del Municipio en México

4.3 Prestación de los Servicios Públicos Municipales

A) Definición

B) Características

C) Marco Jurídico

Propuestas Personales

Conclusiones Generales

Bibliografía

Legislación Consultada



#### 4.1 GENERALIDADES

En este capítulo haremos referencia a la autonomía y problemática del municipio en México. De igual forma analizaremos la prestación de los servicios públicos municipales, para que posteriormente hagamos referencia a una definición de los mismos, señalando sus características y finalmente concluir con su marco jurídico.

#### 4.2 AUTONOMIA Y PROBLEMÁTICA DEL MUNICIPIO EN MEXICO

No podemos pasar por alto, que al hablar de autonomía municipal, es necesario referirse al artículo 115 Constitucional, el cual nos da los lineamientos que debemos seguir, para que podamos precisar dicha autonomía.

**El artículo 115** de la Constitución Política Federal, refiere de manera específica los lineamientos fundamentales que dan vida al municipio, al afirmar que los estados adoptarán, para 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, el municipio libre, conforme a las siguientes bases:

**Fracción 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.

**La fracción II**, nos indica que: los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley. Y se agrega que los ayuntamientos tendrán las facultades para expedir, de acuerdo a las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los estados, los Bandos de Policía y Buen Gobierno y los Reglamentos, Circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Por lo anteriormente citado se observa claro que la autonomía municipal en México, no se comprende todavía de manera plena, pues a continuación mencionaremos que debe entenderse por autonomía.

**AUTONOMIA.**- " Significa la facultad de gobernarse por sus propias leyes, de gozar de plena independencia; es así mismo, la potestad que dentro del Estado tiene una entidad política o administrativa para dictar, por medio de un gobierno propio, las leyes que regulan su interés"<sup>21</sup>.

En México por los señalamientos constitucionales vistos con anterioridad, así como de la definición de autonomía, se puede constatar plenamente que en el ámbito normativo existe la facultad para darse sus propias reglas, dentro de los lineamientos fundamentales establecidos por la Carta Magna y la Constitución del estado respectivo.

Aunque limitada, en especial por las restricciones económicas que impone el estado, la plena autonomía municipal es aun una meta por conquistar, pues en realidad sabemos y entendemos que la plena autonomía a la que hemos hecho referencia, es legislación plasmada en la Constitución política Federal, pues cuando todos los municipios deberían ser autónomos, solo algunos municipios mexicanos cuentan con esa autonomía.

**La fracción III indica:**

---

<sup>21</sup> Secretana de Gobernación. CEDEMUN. Gobierno y Administración Municipal en México, Primera Edición. México 1993. Pag 113

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

- a) Agua potable y alcantarillado;
- b) Alumbrado público;
- c) Limpia;
- d) Mercados y centrales de abasto;
- e) Panteones;
- f) Rastros;
- g) Calles parques y jardines;
- h) Seguridad pública y tránsito, e
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

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

Aquí se establece la posibilidad jurídica de que en el interior de las entidades federativas se reconozca la igualdad jurídica municipal y es no solo conveniente, sino además necesaria, pues no sucede lo mismo cuando se trata de la definición de las tareas que cada uno de ellos habrá de comprender.

A manera de ejemplo mencionaremos que en la realidad existen deficiencias en cuanto a la realización de los servicios que cada uno deberá llevar a cabo; pues

cabe hacer mención que casi en la totalidad de los límites entre uno u otro municipio, los servicios son muy escasos, pues se observa de manera clara que el asfalto se encuentra en muy malas condiciones, más las autoridades sólo se ocupan de repavimentar zonas que no lo necesitan.

Aunque la Constitución Federal, establece cuales son los servicios públicos que deben prestar los ayuntamientos, en la práctica sabemos que existe una gran problemática en la realización de los mismos, ya que para unos municipios no es demasiado problema brindar los servicios, como sí lo es para otros.

Así encontramos que el municipio de Nezahualcoyotl, que cuenta con una población de alrededor de un millón quinientos mil habitantes, es uno de los municipios con más escasez de servicios públicos, ya que tiene hasta la fecha el apoyo estatal por parte de su tránsito; siendo esto incongruente, puesto que los ayuntamientos deberían de solicitar la municipalización de dicho servicio, pues es absurdo que con una población de esa magnitud, todavía se tenga que recurrir a las autoridades estatales.

En virtud de que cada municipio presenta características físicas, demográficas y aún administrativas diferentes debería existir un órgano encargado de la vigilancia de las necesidades de los servicios públicos de la comunidad, para que así se presten servicios acordes a las necesidades de cada uno de ellos.

Por ello es necesario modernizar las esferas económica, política y social, desde el orden municipal, pasando por el estatal y para que finalmente concluya en el federal.

Para el mejor desempeño de sus funciones, los municipios deben trazar planes congruentes y de solución rápida, para que se pueda cumplir con los objetivos establecidos por la administración y no estar pasando de una administración a otra los servicios públicos municipales. Aunque en realidad sabemos que existen planes, obras o servicios que necesitan de mayor duración, pues requieren de una continuidad administrativa, pero éstos son de manera excepcional.

En cuanto a la administración municipal se refiere, es necesario hacer mención que el ayuntamiento debe cumplir con las normas establecidas para solucionar sus problemas, a través del Cabildo, pues sabemos que se han practicado los famosos pre-cabildos; que son aquellas reuniones en donde se reúnen la mayoría de los integrantes de un partido político, previamente a la sesión, para ponerse de acuerdo sobre qué puntos van a votar a favor y en cuáles en contra; y por ello se llegan a tomar decisiones inadecuadas, ya que el cabildo debe realizarse de manera democrática, en donde todos y cada uno de sus integrantes discutan y tengan voz y voto. Por tal motivo es necesario cumplir y hacer cumplir las disposiciones legales, para que así se dé una verdadera y democrática administración pública municipal.

#### 4.3 PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES

- a) DEFINICIÓN
- b) CARACTERÍSTICAS
- c) MARCO JURÍDICO

a) **Definición.**- Los servicios públicos se definen como una actividad técnica cuyo objetivo es el de "asegurar de manera permanente, general, regular y continua sin fines de lucro, la satisfacción de las necesidades colectivas"<sup>22</sup>. También hay que hacer referencia a que éstos servicios pueden prestarse en forma directa por la administración pública o en forma indirecta, conforme a lo que establezcan las leyes orgánicas locales, en las que se determinen, las condiciones jurídicas, técnicas y económicas en que deben prestarse, a fin de asegurar su menor costo, eficiencia, continuidad y eficacia.

Basándose en la anterior definición, el servicio público surge como respuesta a las necesidades mutuas que tienen los seres humanos al vivir en comunidad, las cuales son satisfechas por el ayuntamiento a través de acciones y tareas por la vía de la prestación de servicios o bien, mediante disposiciones encaminadas a cumplir los fines establecidos por el estado.

---

<sup>22</sup> BANOBRAS-INAP. Manual de Servicios Públicos Municipales. Colección de manuales de administración y organización municipal número 1. INAP. México 1989. Pag. 17

En cuanto a los servicios públicos municipales, en realidad estamos muy distantes, pues sabemos que aunque la prestación de los servicios debe ser sin fines de lucro en la mayoría de las ocasiones no es así.

**b) Características.-** Algunas de las principales características que deben tener los servicios públicos son:

- El servicio público es una ordenación de elementos y actividades de la administración pública.
- Su fin es la satisfacción de una necesidad pública, pudiendo ser realizados en forma directa o indirecta.
- No tiene fines de lucro.
- Su régimen jurídico especial lo rige el derecho público y es distinto al de los servicios privados, basado en normas específicas elaboradas por el sector público, así como en el caso de los fideicomisos que son regidos por la ley de sociedades mercantiles.
- Requieren de la participación comunitaria, en razón de que son beneficiarios inmediatos.

Los servicios públicos municipales, son aquellos de carácter local, que el estado atribuye al municipio conforme a la Constitución Federal, a través de las Constituciones de las entidades federativas y de las Leyes Orgánicas Municipales. La importancia que revisten radica en que representan la parte más visible del gobierno municipal, ya que a través de ellos se refleja el cumplimiento de los programas de la administración.



Algo que es muy significativo para el bienestar de un municipio, es sin lugar a dudas que el servicio que el ayuntamiento preste, debe ser sin fines de lucro pues, se cubre en gran parte de las contribuciones que aportan los habitantes de los municipios.

Cabe hacer mención que cuando se privatizan algunos servicios públicos, éstos se prestan de manera deficiente, aunque el propósito sea el de brindar un mejor servicio, no lo es en realidad.

En la Constitución Federal y en las Leyes -7 Orgánicas Locales, principalmente se señalan cuáles son los servicios públicos que tendrán a su cargo los municipios, encontrándose entre los más comunes los siguientes:

- Agua potable
- Alcantarillado
- Alumbrado público
- Limpia
- Mercados y centrales de abasto
- Cementerios o panteones
- Rastros
- Calles y pavimentación
- Parques y jardines
- Seguridad pública
- Vialidad o tránsito

Aunque el catálogo de los servicios públicos municipales antes citados, parece referirse básicamente a aquellos servicios clasificados como urbanos, siendo que en la realidad la gran mayoría de los municipios del país son principalmente rurales, por ello, es que existe una gran desproporción en los servicios que prestan unos y otros. 7

**c) Marco jurídico.**- Los servicios públicos y su buen funcionamiento revisten tal importancia, que los ayuntamientos se han convertido en los responsables directos de la aplicación de dichos servicios.

Es así, como el sustento jurídico de esta actividad, por parte del ayuntamiento se fundamenta en las siguientes disposiciones:

**1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:** en el artículo 115, se encuentran las bases de la organización y el funcionamiento de los municipios; particularmente en lo referente a la prestación de los servicios públicos municipales.

**Fracción II.**- Establece que los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán obligaciones, y por lo tanto, un patrimonio propio que manejen conforme a diversas disposiciones jurídicas derivadas del orden Constitucional, así mismo significa una mayor libertad de decisión, de acción y de atención a las necesidades de la comunidad.

También otorga a los municipios la facultad para la expedición de los Bandos de Policía y Buen Gobierno, así como los Reglamentos de los Servicios Públicos Municipales. Esto tiene por objeto, facilitar la vigencia del estado de derecho dentro de sus respectivas jurisdicciones.

**Fracción III.-** Precisa cuáles son los servicios públicos que tendrán a su cargo los municipios, con el concurso del estado cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes.

Establece también la posibilidad de que los municipios de un mismo estado se coordinen y asocien para la más eficaz prestación de los servicios públicos que le corresponden, mediante acuerdos entre sus respectivas autoridades y con apego a la ley local.

Como ya se mencionó con anterioridad, esto está muy lejos de la vida real, pues aunque encontramos el sustento jurídico en la Constitución Política Federal, no lo realizan o lo hacen de manera deficiente, por una u otra razón; por lo que se sigue careciendo de muchos servicios públicos por falta de interés de parte de algunos ayuntamientos.

**2.- Legislación Estatal.** Esta comprende las constituciones estatales y las Leyes Orgánicas Municipales.

Estas deben sujetarse adecuadamente a lo establecido por la Constitución Federal, a la que no pueden contravenir, y en general señalan las facultades que tienen los municipios para aplicar los bandos de

policía y buen gobierno; los servicios públicos que tendrán a su cargo, además de los que establece el artículo 115 Constitucional; así como coordinarse y asociarse tanto con otros municipios del mismo estado como con el gobierno estatal, cuando el ayuntamiento se encuentre imposibilitado para llevar a cabo la prestación de los servicios públicos, o bien, cuando así convenga el desarrollo económico y social de la entidad.

Lo que no podemos entender todavía, es que si tenemos el sustento jurídico para prestar los servicios públicos municipales no lo llevamos a cabo, pues en realidad algunos municipios han tomado la iniciativa y quieren administrar dichos servicios para beneficiar a sus habitantes; pero la gran mayoría de los municipios no han tomado la iniciativa, y es lamentable pues esto sería ventajoso, para que así tengan una fuente de ingresos más, ya que la mayoría de los municipios se mantienen al margen para no prestar dichos servicios.

Es de gran importancia señalar que esto se debe a que la mayoría de los gobernadores sólo han impulsado a aquellos municipios en donde tienen intereses particulares.

**3.- Leyes Orgánicas Municipales.** Estas cuentan con un apartado en donde se especifica cuales son los servicios públicos que pueden prestar los ayuntamientos, así como su forma de prestación; son expedidas por la legislatura del estado y su objetivo es reglamentar las normas de las constituciones locales en lo referente al municipio.

Sin embargo, esto también se encuentra muy lejos de la realidad, toda vez que de manera de ejemplo mencionaremos que la Ley Orgánica Municipal para el Estado de México, especifica cuáles son aquellos servicios que pueden prestar los ayuntamientos y sin embargo no todos los ayuntamientos cuentan con éstos servicios dentro del Estado de México.

### PROPUESTAS PERSONALES

- Debería modificarse la Ley Orgánica municipal del Estado de México, ya que la Constitución Federal nos indica cuales son los Servicios Públicos que deben prestar los Municipios, y encontramos entre los más comunes los siguientes:

Agua Potable, Alcantarillado, Alumbrado Público, Limpia, Mercados y Centrales de Abasto, Cementerios o Panteones, Rastros, Calles y Pavimentación, Parques y Jardines, Seguridad Pública y tránsito. Como parece ser este listado parece referirse a aquellos servicios clasificados como Urbanos, siendo esto incongruente ya que la mayoría de los Municipios del Estado de México son rurales.

- Por otro lado, basándonos en la anterior propuesta, debería como ya se dijo, modificarse la Ley Orgánica Municipal o en su defecto aplicarse de manera efectiva los servicios públicos en todos los Municipios del Estado de México, y no se diga en los demás municipios de todas las entidades federativas.

- Deben establecerse sanciones rigurosas a los miembros de la Contraloría Interna, cuando estos incurran en responsabilidad, ya que los servicios públicos que prestan los Ayuntamientos, deben ser sin fines de lucro y cuando no es así la Contraloría debe intervenir, pero cuando no interviene dicha dependencia por tener intereses o estar en coordinación fraudulenta con los presidentes municipales, a estos miembros nadie los sanciona.

- Por lo que respecta a las Autoridades Auxiliares del Ayuntamiento, encontramos que estas no cumplen con su cometido, por lo que estas "autoridades" deben desaparecer.

- Los gobiernos de todas las entidades federativas, deben impulsar de manera efectiva a todos los municipios, y no solo aquellos en donde tengan intereses partidistas afines.

- En cuanto a la hacienda pública municipal, encontramos que corresponde a las legislaturas de los estados establecer las leyes presupuestales previa aprobación de los ayuntamientos, lo que consideramos que es incongruente, pues deja al municipio en manos de todo lo que establezca el estado; pensamos que debería ser lo contrario, pues el municipio en uso de su facultad de autonomía, debería formular su presupuesto de ingresos y egresos para que la legislatura local lo apruebe o modifique, ya que aquel esta más al tanto de sus necesidades económicas.

- ¿Nos preguntamos porqué si existe en la Constitución un listado de los servicios públicos municipales que deben prestar los ayuntamientos, hay en la actualidad más del 70% que no los lleva acabo?.



## CONCLUSIONES GENERALES

**PRIMERA.**- Para poder entender un concepto más acorde a la realidad actual, debe entenderse por Municipio al grupo de habitantes asentados en una determinada circunscripción territorial con fines o interés comunes y que se administra por autoridades constituidas en un Ayuntamiento electo por sufragio universal y directo, para su mejor desarrollo.

**SEGUNDA.**- Tal y como lo establece el artículo 124 Constitucional, en el sentido de que "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados".

**TERCERA.**- Si bien es cierto que el artículo 115 Constitucional confiere a los gobiernos municipales, amplias facultades para la formulación, aprobación y administración de sus planes de desarrollo urbano, los gobiernos estatales juegan un papel determinante para la formación de medidas encaminadas a lograr una mayor convivencia social y lograr un "bienestar" de la comunidad en los municipios, por lo que los gobiernos estatales deben impulsar y apoyar con mayor decisión a todos los gobiernos municipales que forman parte de su estado.

**CUARTA.-** En lo relativo a las autoridades auxiliares del ayuntamiento, estas no cumplen con su cometido, debido a la falta de recursos, así como a la falta de voluntad por parte de sus integrantes; por lo que consideramos que estas autoridades auxiliares deben depurarse o desaparecer.

**QUINTA.-** Los municipios se encuentran totalmente limitados en cuanto a la administración de los servicios públicos, pues estos se sujetan a los lineamientos y políticas establecidas por el gobierno estatal; esto trae como consecuencia que dichos servicios se presten de manera limitada e inclusive se carezca de ellos.

**SEXTA.-** En todos los municipios del país se deben aplicar de manera estricta los reglamentos municipales, para que así se obtengan grandes beneficios y se pueda contemplar a un municipio más dinámico.

**SEPTIMA.-** No es suficiente que el gobierno municipal ofrezca servicios públicos cuando lo determinen sus condiciones territoriales, sociológicas así como su capacidad administrativa y financiera, sino que, basándose en que comparte identidades comunes debe atender como programas prioritarios todos aquellos servicios que se requieran en forma inmediata para lograr así un modo digno de vida y ajeno a los lineamientos e ideologías partidistas emanadas del gobierno Federal.

**OCTAVA.-** Por ello es necesario aplicar de manera efectiva, todas las disposiciones legales para poder obtener una mejor calidad, en la administración pública municipal.

## BIBLIOGRAFIA

- ✧ Acosta Romero Miguel. Teoría General del Derecho administrativo. Editorial Porrúa, México 1990.
- ✧ Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa. 8va Edición. México 1991
- ✧ Calcano Arboleya, Elvira. Análisis del Municipio en: SEGOB. Democratización Integral, Reforma Municipal, Memoria. Tomo XV. México 1983.
- ✧ Carpizo, Jorge. Estudios Constitucionales. Universidad Nacional Autónoma de México. México 1983
- ✧ Castorena Jesús. El Problema Municipal Mexicano. BANOBRAS. México 1982.
- ✧ Centro Nacional de Desarrollo Municipal. Nociones de Administración Municipal. Secretaría de Gobernación. México 1986.
- ✧ Centro Nacional de Desarrollo Municipal. Gobierno y Administración Municipal en México. Secretaría de Gobernación. México 1993.
- ✧ Cue Casanova, Agustín. Historia Social y Económica de México (1521-1854). Editorial Trillas. Primera Edición. México 1980.
- ✧ De Pina Vara, Rafael. Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa. Decimotercera Edición. México 1985
- ✧ Díaz del Castillo, Bernal. Historia de los Sucesos de la Nueva España. Editorial Aguilar. Segunda Edición. Madrid 1965.
- ✧ Fuentes Celso. Manual de Administración Pública Municipal. LEPES. Puebla 1990.

- ✧ Gabino Fraga. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México 1992.
- ✧ Gutiérrez Salazar, Sergio Elías. Las Reformas al Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Gaceta Mexicana de administración Estatal y Municipal. INAP. México 1983-1984.
- ✧ Instituto de Investigaciones Jurídicas. El Derecho en México, Una Visión de Conjunto. Tomos I Y II. México.
- ✧ Inzunza Usueta, Salvador y Ogazón Herlinda. Segundo Curso de Historia (por asignatura). Editorial Carber S.A de C.V. Tercera Edición México 1978.
- ✧ Martínez Cabañas, Gustavo. La Administración Pública Estatal y Municipal en México. Secretaria de Gobernación. México 1993.
- ✧ Medina Cervantes, José Ramón. Derecho Agrario. Editorial Harla. 1ra. Edición. México 1987.
- ✧ Muñoz, Virgilio y Ruiz Massieu, Mario. Elementos Jurídicos Históricos del Municipio en México. Editorial UNAM. México 1979.
- ✧ Ochoa Campos, Moisés. Municipio y su Evolución institucional. BANOBRAS. México 1987.
- ✧ Ochoa Campos, Moisés. La Reforma Municipal. Editorial Porrúa.
- ✧ Ochoa Campos, Moisés. La Ciudad Antigua. Editorial Porrúa. Primera Edición. México 1985.
- ✧ Rendón Huerta Barrera, Teresita. Derecho Municipal Editorial Porrúa. México 1985.
- ✧ Ruiz Massieu, José Francisco. La Trayectoria Constitucional del municipio. Obra Jurídica Mexicana,

Procuraduría General de la República. Tomo III. México 1985.

✧ Salazar Medina, Julián. Elementos para la Administración Municipal. UAEM. México 1990.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Plan Nacional de Desarrollo. México 1995.

✧ Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Decimonovena edición. Editorial Porrúa. México 1983.

✧ Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México. Editorial Porrúa. México 1975.

✧ Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México de 1808 a 1983. Editorial Porrúa. Decimasegunda Edición. México 1983.

✧ Zavala, Silvio. El Mundo Americano en la Epoca Colonial. Editorial Talleres de la Unión Gráfica S.A. Tomo I. Tercera Edición. México 1967.

**LEGISLACION CONSULTADA**

- ✧ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- ✧ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.
- ✧ Legislación Municipal.
- ✧ Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México.
- ✧ Ley Orgánica Municipal del Estado de México.
- ✧ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- ✧ Código Electoral del Estado de México.