



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

DIVERSAS FORMAS DE ADMINISTRACION
MUNICIPAL EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

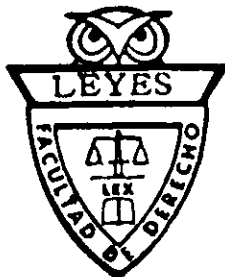
T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

RICARDO ALBERTO ALEGRIA AREVALO

ASESOR: LIC. FERNANDO GUADALUPE FLORES TREJO



CIUDAD UNIVERSITARIA

2000



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACION
ESCOLAR DE LA UNAM
P R E S E N T E

Muy distinguido Señor Director:

El compañero ALEGRIA AREVALO RICARDO ALBERTO, inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada "DIVERSAS FORMAS DE ADMINISTRACION MUNICIPAL EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS", bajo la dirección del suscrito y del Lic. Fernando Flores Trejo para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El Lic. Fernando Flores Trejo en oficio de fecha 27 de octubre de 1999 y el Lic. Felipe Rosas Martínez, mediante dictamen de fecha 20 de junio del año en curso, me manifiestan haber aprobado y revisado, respectivamente, la referida tesis; y personalmente he constatado que la monografía satisface los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales, por lo que, con apoyo en los artículos 18,19,20,26 y 28 de dicho reglamento, suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional del compañero de referencia.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAJA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F., junio 20 de 2000.

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO.
DIRECTOR DEL SEMINARIO.



FACULTAD DE DERECHO
SEMESTRE DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

NOTA DE LA SECRETARIA GENERAL: El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO
P R E S E N T E

Distinguido Doctor:

Con toda atención me permito informar a usted que he revisado completa y satisfactoriamente la tesis profesional -- intitulada "DIVERSAS FORMAS DE ADMINISTRACION MUNICIPAL EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS" elaborada por el alumno ALEGRÍA AREVALO RICARDO ALBERTO.

La tesis de referencia denota en mi opinión una investigación exhaustiva y, en consecuencia, el trabajo profesional de referencia reúne los requisitos que establecen los artículos 18,19,20,26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes de nuestra Universidad.

Aprovecho la oportunidad para reiterar a usted las seguridades de mi consideración más distinguida.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F., junio 20 de 2000.

Felipe Rosas Martínez
LIC. FELIPE ROSAS MARTINEZ



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
Director del Seminario de
Derecho Constitucional y
de Amparo.
P r e s e n t e .

Muy estimado Señor Doctor:


De acuerdo a la autorización que usted se sirvió otorgarme, he venido dirigiendo el trabajo recepcional del pasante RICARDO ALBERTO ALEGRIA AREVALO, quien ha desarrollado la investigación intitulada "DIVERSAS FORMAS DE ADMINISTRACION MUNICIPAL EN LOS --- ESTADOS UNIDOS MEXICANOS".

Ahora bien, estimo que este proyecto de tesis se encuentra debidamente concluido y, de no existir inconveniente, podría seguir en sus trabajos recepcionales el estudiante mencionado.

Por lo anterior, someto a su consideración la autorización a que hago mérito, en el entendido que de estimar usted cualquier cambio o adición a este trabajo, se procederá en consecuencia.

Sin otro particular, aprovecho la oportunidad para reiterar a usted las seguridades de mi más atenta y distinguida consideración.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, a 27 de octubre de 1999.


LIC. FERNANDO FLORES TREJO.

RECONOCIMIENTO.

A la Profra. EMMA LETICIA ARÉVALO AGUILAR.

Distinguida Profesora mexicana, de reconocido ejemplo, quien ha demostrado una preocupación permanente por fortalecer y desarrollar la educación en nuestro país.

RECONOCIMIENTO.

Al Ing. MARIO RAFAEL ALEGRÍA TÉLLEZ.

Excepcional Ingeniero mexicano, de extraordinaria
calidad humana y sapiencia, allende del deber
de la ingeniería en nuestro país, a quien le
agradezco infinitamente su generoso apoyo.

RECONOCIMIENTO.

Al Lic. JORGE HIRAM ARÉVALO RINCÓN.

Destacado Licenciado mexicano, que siempre
apoyó la divulgación y ejecución de la justicia
en nuestra ciudad de México.

Este *ESTUDIO DE INVESTIGACIÓN JURÍDICA* me brinda la ocasión de agradecer el privilegio y gran responsabilidad de pertenecer a una honorable familia **ALEGRÍA-ARÉVALO** que con comprensión y voluntad inquebrantable me ha dado el apoyo para salir adelante en esta tarea.

Mi agradecimiento de siempre para las Instituciones Públicas, que me brindaron la oportunidad para lograr mi formación intelectual, de contar con su apoyo moral y material para seguir con convicción en la quijotesca y ardua tarea de la Docencia y de la Investigación Jurídica e Histórica. Por todo ello, mi reconocimiento a la UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MEXICO, a la ESCUELA NACIONAL DE ANTROPOLOGÍA E HISTORIA, a la UNIVERSIDAD OBRERA, y al SISTEMA NACIONAL DE INVESTIGADORES.

Si la pobreza de mi ingenio, mi escasa experiencia de las cosas presentes y las incompletas noticias de las antiguas hacen esta tentativa defectuosa y no de grande utilidad, al menos enseñaré el camino a alguno que con más talento, instrucción y juicio realice lo que ahora intento, por lo cual, si no consigo elogio, tampoco mereceré censura.

Maquiavelo

DIVERSAS FORMAS DE ADMINISTRACION MUNICIPAL EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

INDICE

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

CAPITULO PRIMERO:

EL MUNICIPIO

1.1. Concepto de Municipio.....	2
1.2. Objeto de Estudio.....	7
1.3. Elementos del Municipio.....	10
1.3.1. Población.....	11
1.3.2. Territorio.....	14
1.3.3. Gobierno.....	17
1.3.4. Fines.....	20
1.4. Distinción entre el Municipio y el Estado.....	22

CAPITULO SEGUNDO:

NATURALEZA JURIDICA DEL MUNICIPIO

2.1. Formación Étnico-Cultural.....	28
2.2. Formación Natural de las Tesis Sociológica.....	29
2.3. Creación del Estado según la Tesis Jurídica.....	32
2.4. Formación Natural, reconocido por el Estado como la presenta la Tesis Ecléctica.....	35

CAPITULO TERCERO:
SURGIMIENTO-DEL MUNICIPIO EN
LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

3.1.	La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 y el Municipio.....	40
3.2.	El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus diversas reformas y adiciones hasta la fecha:.....	47
3.2.1.	Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de Agosto de 1928.....	49
3.2.2.	Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de Abril de 1933.....	52
3.2.3.	Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de Enero de 1943.....	55
3.2.4.	Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de Febrero de 1947.....	57
3.2.5.	Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de Octubre de 1953.....	59
3.2.6.	Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de Febrero de 1976.....	61
3.2.7.	Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de Diciembre de 1977.....	65
3.2.8.	Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de Febrero de 1983.....	67
3.2.9.	Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de Marzo de 1987.....	81
3.2.10.	Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de Diciembre de 1999.....	84

3.3. Características del Municipio según la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	93
3.4. Artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que también regulan el Municipio:	
Art. 3, fracción VIII; art. 4, párrafo IV; art. 5, párrafo IV; art. 16, párrafo XI; art. 21, párrafos I, II, IV, V; art. 26, párrafo III; art. 27, párrafo III; art. 31, fracciones I, II, IV; art. 36, fracciones I, V; art. 41, fracción I; art. 73, fracción XXIII, XXV, XXIX-A, XXIX-C, XXIX-G; art. 105, fracción I; art. 108, párrafos I, IV; art. 116, fracción VII; art. 117, fracción VIII; art. 123, fracciones XXV, XXVI; art. 130, párrafo XII.....	98

CAPITULO CUARTO:

EL MARCO JURIDICO DEL MUNICIPIO

4.1. Normatividad Jurídica de orden Federal.....	119
4.2. Normatividad Jurídica de orden Estatal.....	127
4.3. Normatividad Jurídica de orden Municipal.....	137
4.4. Convenios.....	156

CAPITULO QUINTO:

FORMAS DE ADMINISTRACION MUNICIPAL

5.1. El Gobierno por Organos Duales (Alcalde-Concejo).....	161
5.2. El Gobierno por Comisión.....	163
5.3. El Régimen del Gerente (City Manager).....	164
5.4. El Municipio Mexicano y su Gobierno.....	165
5.4.1. El H. Ayuntamiento.....	166
5.4.2. El Presidente Municipal.....	175
5.4.3. El Síndico.....	179

5.4.4. Los Regidores.....	183
5.4.5. Organización del H. Ayuntamiento.....	186
5.4.6. Autoridades Auxiliares del H. Ayuntamiento.....	196
5.5. Convenios de Coordinación.....	198

CONCLUSIONES.....	203
-------------------	-----

BIBLIOGRAFÍA.....	208
-------------------	-----

ANEXO I Anteproyecto:

Bando de Policía y Buen Gobierno.....	223
---------------------------------------	-----

ANEXO II Anteproyecto:

Reglamento Interno de la Administración Municipal.....	245
--------------------------------------------------------	-----

INTRODUCCIÓN

El presente estudio de investigación jurídico "*Diversas formas de Administración municipal en los Estados Unidos Mexicanos*", me brinda la ocasión de agradecer el privilegio y la gran responsabilidad; que para obtener el título profesional de *Licenciado en Derecho*.

Mi dedicada vocación por el Derecho me ha impuesto el apasionante deber de estudiar algunos de los problemas más importantes de los Estados Unidos Mexicanos, entre los que se destaca el relativo al Municipio Libre, ideal de la Revolución de 1910, y que se consigna en el texto vigente de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como una avanzada hacia el progreso institucional de la Nación.

La Revolución debe ser considerada como uno de los movimientos sociales más importantes de los Estados Unidos Mexicanos en la lucha por sus libertades; ella nos legó una legislación protectora de las clases desposeídas de nuestro país; legislación en la cual encontramos los principios básicos del desenvolvimiento político y económico de nuestro pueblo. Principio que siendo garantía de nuestro ascenso democrático nos marcan la ruta que nos conducirá hacia los grandes destinos de los Estados Unidos Mexicanos.

Cumplo a mi deber advertir que no he pretendido hacer un estudio exhaustivo de un problema de gran magnitud como es el del Municipio Libre.

He prestado preferente atención al estudio de las disposiciones legales vigentes en materia municipal, así como a la observación constante de lo que es y de lo que debería ser el Municipio en los Estados Unidos

Mexicanos.

El objeto del presente estudio de investigación es adentrarnos en el panorama actual de la administración pública municipal, el derecho, identificar problemas, generalizando de los municipios, de todas las Entidades Federativas.

En todo sistema público o privado es importante la correcta aplicación del proceso administrativo, es decir; planeación organización, ejecución y control.

Por lo anterior, entiendo por planeación como lo que se va a hacer, organización como quien cumplirá con las tareas específicas, ejecución como la forma en que se hacen dichas tareas y control como la verificación de planes y acciones de acuerdo a las reglas previas.

Una administración deficiente conlleva al desperdicio de recursos físicos (materiales, energéticos, tiempo, etc.) y humanos (talento, entusiasmo, conocimientos, etc.), generando frustración, la inconclusa e inconsistencia de proyectos que se hayan trazado. En un ámbito privado puede afectar muchos intereses, pero nunca tanto como lo haría en un organismo público, pues esto afectaría a toda una comunidad.

Para que un grupo administrativo logre completar sus metas de manera eficaz es necesario que exista una correcta definición de atribuciones y deberes en cada puesto individual y departamento. Esta definición lo da el derecho, lo cual para ser correcta debe apegarse a la ley y satisfacer las necesidades internas y externas del grupo mencionado. Aclaro, el derecho no garantiza el éxito del organismo, pero es una forma más fácil y segura para establecer facultades, competencias y obligaciones. Así será mínima o nula la confusión en los fines y no habrá confrontación o traslape en las decisiones de los distintos integrantes del grupo.

Considerando a los organismos públicos, éstos existen en tres niveles: Federal, Estatal y Municipal, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la competencia de cada uno de los tres ámbitos, siendo el Municipio el tema de esta investigación, existen leyes que lo regulan, derivadas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de las Constituciones de las Entidades Federativas.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 115 que el H. Ayuntamiento tiene la facultad de administrar dentro del ámbito de su competencia.

Por lo antes expuesto, en la presente tesis me propongo establecer claramente que en razón de la libertad que tiene el Municipio para su régimen de gobierno interior, el H. Ayuntamiento tiene la facultad de administrar libremente las funciones que desempeña, así como los servicios públicos que corresponden a su administración.

Existe un notorio desinterés en muchos H. Ayuntamientos en lo relativo a la administración municipal, así como desconocimiento en el proceso a seguir en cuanto a éste, ocasionándose demora para su eficaz aplicación, provocando que los H. Ayuntamientos modifiquen cuantas veces sea necesaria su forma de administrarse en relación a sus elementos que lo integran.

Los principales obstáculos que afronte al realizar el presente estudio de investigación, fueron, la escasez de las fuentes bibliográficas que abordan el tema del Municipio por no encontrarse físicamente en los acervos de las bibliotecas, así como la poca disposición de algunos funcionarios municipales en relación al tema investigado.

Sin embargo, siempre hay una excepción que confirma la regla. Debo de agradecer de antemano a las Representaciones de los Gobiernos de las

Entidades Federativas de Chihuahua, de Colima, de Guanajuato, de Guerrero, de Veracruz-Llave en el Distrito Federal por otorgarme las facilidades necesarias para la consulta de las Constituciones Políticas y de leyes estatales respectivas, así como también de algunos reglamentos municipales.

El análisis de los temas de esta tesis, es un esfuerzo a la mejor comprensión de las propuestas que hago, comenzando por hacer referencia al concepto del Municipio y sus elementos, de los cuales forman parte la población, el territorio, el H. Ayuntamiento que es su órgano de gobierno, su fin, distinción entre el Municipio y la Entidad Federativa; hago una síntesis de la naturaleza jurídica del Municipio; doy referencia a las reformas al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus diversos artículos constitucionales que también regulan a el Municipio; su marco jurídico, para una mayor comprensión del Derecho Municipal, es necesario referirnos al marco teórico de la ley explicando la facultad reglamentaria del Municipio para regular la organización y funcionamiento interior del H. Ayuntamiento, así como, regular la estructura y funcionamiento de la administración pública municipal; y por último, nos enfocamos a las formas de administración municipal.

El método que utilizo en el presente estudio de investigación es el deductivo, puesto que partimos de lo general a lo particular, con el objeto de llegar al punto central de la presente tesis que es "Diversas Formas de Administración Municipal en los Estados Unidos Mexicanos".

Espero que esta investigación no quede en el olvido, sino que en un futuro cercano se inicie una nueva investigación profunda y actualizada, ya sea por las propuestas que realizo, o por otras generadas por mejores talentos.

Dicho lo anterior sólo me resta hacer la siguiente advertencia:

El Derecho y los Licenciados en Derecho, con señaladas e injustas excepciones, no son vistos en nuestro país con simpatía, sino más bien con marcada desestimación; por lo que parecerá contradictorio haber afirmado que siento una marcada inclinación por una profesión y actividad que si en otras naciones del mundo es respetable y respetada, en nuestra patria no lo es todavía en forma generalizada.

Pues bien, reconociendo que esta triste realidad existe entre nosotros, he considerado que es precisamente la juventud que se levanta, la que tiene obligación de preocuparse y ocuparse de la cosa pública a fin de pugnar, con la buena fe y la sinceridad características de la juventud, porque se dignifiquen esas actividades tan necesarias a la vida nacional hasta convertirlas en una profesión que tenga por noble finalidad el mejoramiento de la sociedad por medio de una ética, moral y eminente, ejercitada por Licenciados en Derecho cada día más responsables de su sagrada misión patriótica.

En otras palabras yo entiendo la misión del Licenciado en Derecho como la de un escrutador de la conciencia popular, para conocer sus anhelos y tratar de satisfacerlos; como un constante estudio atento a las necesidades materiales y espirituales del hombre para ejercer sus derechos que ha menester; como un amigo del pueblo —no como su explotador—, que lucha siempre y denodadamente porque se le haga justicia, porque las autoridades lo traten siempre como ciudadano, como el sujeto de un país libre que aspira a una alta cultura, a una vida mejor en lo espiritual y en lo material.

CAPITULO PRIMERO

“ EL MUNICIPIO “

SUMARIO :

- 1.1. Concepto de Municipio.**
- 1.2. Objeto de estudio.**
- 1.3. Elementos del Municipio:**
 - 1.3.1. Población.**
 - 1.3.2. Territorio.**
 - 1.3.3. Gobierno.**
 - 1.3.4. Fines.**
- 1.4. Distinción entre el Municipio y el Estado.**

CAPITULO PRIMERO

" EL MUNICIPIO "

1. 1. Concepto de Municipio.

Para interesarnos en identificar la esfera ó el ámbito jurídico en que se encuentra el Municipio, me parece indispensable principiar por exponer sus diversos conceptos que se le han dado en la actualidad.

El Doctor Reynaldo Robles Martínez señala que el antecedente etimológico del Municipio:

"La voz Municipio surge como concepto jurídico, y por primera vez en Roma. Proviene de "munus munare" que significa carga, gravamen o prestación, recordemos que a cambio del derecho a autogobernarse los pueblos sometidos debían pagar un tributo, esto es un "munus". "Munis" es quien está obligado a las prestaciones, "municipium" es el conjunto de los obligados a pagar el tributo. Y así nace la idea de "com munis", o sea, quien pertenece con los otros a un Municipio, debiendo participar con ellos de las cargas municipales, en las "munus", "munera" o finalmente Municipio.

También se ha querido explicar etimológicamente el término Municipio a través de la voz francesa "commune, adjetivo plural que significa el conjunto de derechos consuetudinarios de la comunidad; así mismo mediante las voces "Jura communia", que significa juramento y acción

aunado o conjunta". (1)

Los enfoques desde los cuales puede definirse al municipio son múltiples, van desde la perspectiva jurídico-constitucional, noción que aquí se privilegia, hasta las variantes sociológicas, pasando por las administrativas y otras. Lo cierto es que cada área de estudio enfatiza determinados aspectos y minimiza o descarta otros.

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, sin serla por sí misma ninguna por separado.

Así, se listan algunas definiciones conceptualizadas desde diversos ángulos sobre el municipio.

El Dr. Carlos F. Quintana Roldán este autor sostiene:

"El Municipio es la Institución Jurídica, Política y social, que tiene como finalidad organizar a una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal, que está regida por un ayuntamiento, y que es con frecuencia, la base de la división territorial y de la organización política de un Estado". (2)

El Lic. Mario Camacho Salas en el Centro Nacional de Desarrollo Municipal en el libro "Gobierno y Administración Municipal en México" precisa:

"El Municipio en México es la institución política-jurídica integrada por una población que comparte identidades culturales, históricas y un idioma común, asentada en un territorio delimitado que se administra por

(1) ROBLES MARTÍNEZ, REYNALDO. El Municipio. Ed. Porrúa S.A. México, 1993. Pág. 138.

(2) QUINTANA ROLDÁN, CARLOS F. Derecho Municipal. Ed. Porrúa S.A. México, 1995. Pág. 6.

autoridades constituidas en un Ayuntamiento electo por sufragio universal y directo, para su progreso y desarrollo". (3)

Para estas doctrinas el Municipio es una creación simple y llana, una creación formal de la Ley. Es evidente que un municipio así concebido, tendrá la organización y las facultades que ley designe en base a criterios políticos dependientes de la misma Voluntad del Estado.

De la revisión de artículos constitucionales vinculados con el municipio, especialmente el 115, llego a la conclusión de que existen facultades y características, propias de los municipios como: la libertad, la personalidad jurídica, su capacidad de obrar y servir, la democracia, en otras palabras, su capacidad para autogobernarse y autodeterminarse como una instancia política, administrativa y territorial.

La destacada municipalista Teresita Rendón Huerta Barrera, en su obra: "Derecho Municipal", se basa en la doctrina de, Jean Dabin, para analizar el concepto del municipio, concluyendo que éste es:

"La entidad política-jurídica integrada por una población asentada en un espacio geográfico determinado administrativamente, que tiene unidad de gobierno y se rige por normas jurídicas de acuerdo con sus propios fines". (4)

El Doctor Reynaldo Robles Martínez conceptúa:

"El Municipio Mexicano es una persona jurídica integrada por una asociación de vecindad asentada en una circunscripción territorial que es la base de la división política, administrativa y territorial de una entidad;

(4) CENTRO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL. "Gobierno y Administración Municipal en México". Secretaría de Gobernación. México, 1993. Pág. 109.

(5) RENDÓN HUERTA BARRERA, TERESITA. Derecho Municipal. Ed. Porrúa S.A. México, 1985. Pág. 13.

constituye un nivel de gobierno con capacidad jurídica, política y económica, para alcanzar sus fines y autogobernarse, con sujeción a un orden jurídico superior". (5)

A los elementos tradicionales del concepto de Municipio autores como, el licenciado Renán Ermilo Solís Sánchez, le han adicionado al municipio, los de, relación de vecindad, posiblemente, con fundamento en los preceptos constitucionales y en lo que acontece diariamente entre los vecinos de un mismo municipio:

"Municipio. Conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional, regido en sus intereses vecinales por un ayuntamiento". (6)

El Doctor Juan Ugarte Cortés anota que:

"El Municipio es una comunidad básica, republicana y democrática; que es una comunidad autónoma e independiente; que es una unidad política; que representa quasi un tercer nivel de gobierno, junto al nivel de gobierno federal y del gobierno estatal". (7)

Desde la óptica constitucional, el Lic. Alfonso Nava Negrete en el Diccionario Jurídico Mexicano define:

"Municipio. I. (Del latín municipium). Es la organización política-administrativa que sirve de base a la división territorial y organización política de los estados, miembros de la federación. Integran la organización política tripartita del estado Mexicano, Municipios, Estados y

(5) ROBLES MARTÍNEZ, REYNALDO. Op. Cit. Pág. 143.

(6) SOLÍS SÁNCHEZ, RENÁN ERMILO. Selección de términos Jurídicos Municipales. Ediciones del Ayuntamiento de Mérida, Yucatán . México, 1987. Pág. 164.

(7) UGARTE CORTÉS, JUAN. La Reforma Municipal y Elementos para una Teoría Constitucional del Municipio. Ed. Porrúa S.A. México, 1985. Pág. 131.

federación". (8)

El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no define al municipio. Inclusive hubiera sido bueno que se le hubiera definido, no tanto para tomar partido a favor de algunas de las tesis existentes, algunas de las cuales he venido mencionando, tanto como marco de referencia mínima de este estudio de investigación, cuanto para poder llegar a conocer la clase de municipio que tenemos en los Estados Unidos Mexicanos.

No se le define formalmente. Ciertó. Sin embargo, son muchos los caracteres que se consagran:

La libertad; la personalidad jurídica; su gran capacidad de obrar y servir; la democracia, es decir su capacidad para autogobernarse, autoadministrarse como una instancia política administrativa y territorial.

Mientras que el Dr. Alberto Elguera en la Enciclopedia Jurídica OMEBA lo concibe como:

"Una persona de Derecho público, constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado, que administra sus propios y peculiares intereses, y que depende siempre, en mayor o menor grado, de una entidad pública superior, el Estado provincial o nacional". (9)

Sin pretender establecer una definición absoluta, pues la naturaleza del municipio delimita su significación jurídico-político, se propone una que mencione sus elementos constitutivos, más o menos presentes en las definiciones anteriores.

(8) INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. "Diccionario Jurídico Mexicano". Ed. Porrúa S.A. México, 1992. Pág. 2166.

(9) ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA. Tomo XIX. Driskill S.A. Argentina, 1991. Pág. 960.

El Municipio se definiría como una circunscripción política y administrativa del territorio de un Estado, creada por dicho Estado, atendiendo razones políticas, económicas y sociales de orden general, tomando o no en cuenta los caracteres peculiares de las regiones y de las poblaciones afectables; es decir, constitucionalmente el municipio es a base de la división territorial y de la organización política y administrativa en el régimen interior de las entidades federativas.

1. 2. Objeto de Estudio.

El estudio del Municipio es de gran importancia, y como objeto de conocimiento, éste, puede ser comprendido con base en la clasificación doctrinaria, y es la maestra Teresita Rendón Huerta Barrera precisa que el objeto de estudio:

"Es el Municipio como institución jurídica en estricto rigor, sin perder su vinculación y sus implicaciones respecto de los factores histórico, sociológico, político, financiero, cultural y teológico que provocaron su nacimiento y determinan su porvenir". (10)

El Derecho también es susceptible de conocimiento, el hombre tiene necesidad de explicarse las normas jurídicas, la estructura que observan, los procesos materiales de sus antecedentes, origen, formación y evolución, así como las relaciones que regulan.

Para el estudio y conocimiento del Derecho, éste se ha sistematizado tomando como criterio la actividad realizada que puede ser administrativa,

(10).RENDÓN HUERTA BARRERA, TERESITA. Op. Cit. Pág. 3.

etc..., o bien considerando al sujeto que lo realiza, por ejemplo, el h. ayuntamiento, y así surgen ramas del Derecho individualizadas y con características propias, nominadas como el Derecho Municipal.

El Doctor Reynaldo Robles Martínez clasifica el Municipio como objeto de conocimiento en dos puntos de vista, como hecho objetivo y como realidad jurídica:

a) El Municipio como hecho objetivo:

"El Municipio es un hecho objetivo, algo real, no una abstracción, ni una idea, no una cosa que existe solamente dentro de nuestra mente, sino que existe fuera de nosotros por sí misma; de igual modo que cualquier otro cuerpo material, es una cosa física". (11)

El Municipio está integrado por una serie de órganos que se interrelacionan y por tanto

requieren de normas jurídicas que regulen las relaciones que se dan entre ellos, asimismo el Municipio a través de sus órganos realiza una serie de actividades que interfieren en la esfera de otras personas, surgiendo relaciones que deben ser reguladas por normas jurídicas, las que integran el Derecho Municipal.

Así es que desde el punto de vista objetivo el Municipio es el todo y no puede designarse como tal a una sola de sus partes.

b) El Municipio como realidad jurídica:

"El Municipio se ubica dentro del mundo subjetivo, del deber ser, en este sentido es la organización, la estructura, el orden jurídico que le es dado a la población local para que pueda autogobernarse, satisfacer sus

(11) ROBLES MARTÍNEZ, REYNALDO. Op. Cit. Pág. 3.

necesidades, desarrollarse y alcanzar sus fines". (12)

El Municipio es una persona jurídica de Derecho Público, en cuanto a su estructura y funcionamiento esta reconocida por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política de la entidad federativa que le corresponde, así como por la Ley Orgánica Municipal de su entidad federativa respectiva y las leyes locales que le sean aplicables.

Desde el punto de vista jurídico hay dos posibilidades de concebir al Municipio, como objeto de derecho y como sujeto de derecho:

a) El Municipio como objeto de Derecho:

El Doctor Reynaldo Robles Martínez señala al respecto: "El Municipio plasmado como imperativo de organización política, territorial y administrativa de las entidades

federativas, es una institución que podemos analizar como objeto de derechos y obligaciones, ya que, produce efectos jurídicos, esto es crea, modifica, transmite o extingue derechos y obligaciones". (13)

El texto del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es muy abundante en doctrina y muy sugestivo, habrá por lo tanto, lugar o dará lugar a varias teorías.

Autores, sobre todo los mexicanos, coinciden en destacar los caracteres del municipio; de su libertad, de su gran autonomía, de su regionalismo, de su democracia, caracteres todos ellos apropiados para configurar un recio y fuerte municipio.

b) El Municipio como sujeto de Derecho:

(12) Ídem. Pág. 5.

(13) Ídem. Pág. 5.

El Doctor Reynaldo Robles Martínez dice:

"El ser sujeto de Derecho no es una característica material, sino una cualidad jurídica, una característica otorgada por el Derecho que implica la capacidad de gozar y ejercer derechos y tener obligaciones". (14)

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 115, fracción II, otorga al Municipio personalidad jurídica, es decir, le otorga la aptitud de ser sujeto de derechos y obligaciones.

1. 3. Elementos del Municipio.

Los autores han clasificado a los elementos integrantes del Municipio de diversa manera, algunos destacan ciertos componentes de la institución municipal como fundamentales, para diferenciarlos de otros que se suelen clasificar como secundarios o complementarios.

En este sentido, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de las entidades federativas, que se compone de tres elementos que condicionan su existencia y e son imprescindibles, estos elementos son:

- a) población.- es un conjunto de individuos que viven dentro de la demarcación territorial de un municipio;
- b) territorio.- es el espacio geográfico terrestre, éste sirve de asiento a la población por ser el lugar en donde se desarrollan sus actividades y sus relaciones; y

(14) Ídem. Pág. 6.

c) gobierno.- es un cuerpo de servidores públicos electos popularmente o designados, según lo marque la ley, que tiene como misión dirigir y conducir las actividades propias del Municipio, tendientes a que dicha institución cumpla con los fines que la propia ley le atribuye.

Es conveniente analizar estos elementos esenciales que componen al municipio para entender de manera clara su concepto, su función y porque es importante realizar estudios que permitan su desarrollo.

Estos elementos quedan ahora exclusivamente enunciados, pues más adelante sendos puntos para tratar cada uno de ellos.

1. 3. 1. Población.

Ya que se ha definido el Municipio, tenemos que recordar que como institución jurídica que es, un elemento imprescindible dentro de este, es la población; y que junto con una serie de elementos estructurales y, que además, requiere de ciertas condiciones para que una vez nacido pueda surtir la plenitud de sus efectos jurídicos.

El Lic. Mario Camacho Salas en el Centro Nacional de Desarrollo Municipal señala que Población:

"Es el conjunto de individuos que viven dentro de la demarcación territorial de un municipio; establecidos en centros urbanos y rurales, que expresan manifestaciones culturales y comparten tradiciones". (15)

Es este componente el que da vida y sustento al municipio, es también el

(15) CENTRO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL. "Gobierno y Administración Municipal en México". Op. Cit. Pág. 192.

Indicador más importante para la implementación, formulación y ejecución de las políticas públicas y sobre la cual recae la acción directa del gobierno local.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 115 señala: que el municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de las entidades federativas.

"La población sirve de base para la división territorial del país". (16)

Y al respecto de la población, el concepto no atiende a factores cualitativos que marquen diferencias en cuanto a raza, estatura, color, grado de instrucción, etc., la población de un Estado es un agregado humano que tiende hacia la unidad, la cual entre más se logra, más eficaz es el Estado. Sino el aspecto cuantitativo, o sea, al número de individuos que forman la agrupación comunal, que es quien asume los objetivos sociales, como el de satisfacer las necesidades comunes, el mantenimiento de la paz y el orden y en general, la defensa de los intereses colectivos.

Para la creación de nuevos municipios, las constituciones políticas de las entidades federativas, o las leyes orgánicas municipales, determinan el número de habitantes que se requieren para tal efecto.

"Algunas leyes (orgánicas municipales) clasifican los municipios en tipos, según su importancia... municipios de primera, de segunda y de tercera, según su población y su capacidad para proveer a su subsistencia política". (17)

Algunas legislaciones estatales establecen diversas categorías

(16) UGARTE CORTÉS, JUAN. Op. Cit. Pág. 192.

(17) JIMÉNEZ OTTALENGO, REGINA; MORENO COLLADO, JORGE. Los Municipios de México. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1978. Pág. 110.

poblacionales, como: habitante, transeúnte, vecino y ciudadano.

En cuanto a este sentido, se habla de habitante haciendo alusión a cualquier persona que se encuentre en un momento determinado dentro del territorio municipal, sea en forma permanente o pasajera. Transeúnte será, por otra parte, quien en forma ocasional y eventual se encuentre dentro del territorio municipal.

Mención aparte merecen las categorías de vecino y ciudadano, de hecho sobre ellos recae la actividad municipal. El vecino o domiciliado es quien radica habitualmente en la circunscripción municipal; y el ciudadano es quien teniendo la calidad de vecino está en aptitud jurídica de ejecutar sus derechos políticos en torno al municipio.

La calidad de vecino deviene, así, de la residencia habitual de las personas.

Al mismo asunto, el maestro Gustavo Martínez Cabañas dice:

“La población municipal se divide en habitantes y vecinos; son habitantes, las personas que residen habitual o transitoriamente en el municipio y, son vecinos, los habitantes que tienen, cuando menos, seis meses de residencia fija en el territorio municipal”. (18)

El objetivo de agruparse por parte de los hombres es satisfacer necesidades, ya que es imposible que un hombre solo pueda lograrlo, siendo el ser humano gregario por naturaleza; el Municipio debe coadyuvar a la satisfacción de las necesidades comunes de sus habitantes.

(18) MARTÍNEZ CABAÑAS, GUSTAVO. La Administración Estatal y Municipal de México. Instituto Nacional de Administración Pública. México, 1995. Pág. 101.

1. 3. 2. Territorio.

El espacio geográfico terrestre, es el otro elemento del Municipio, la maestra Teresita Rendón Huerta Barrera señala:

"Pues éste sirve de asiento a la población por ser el lugar en donde se desarrollan sus actividades y sus relaciones". (19)

El tratadista Francisco Porrúa Pérez considera que el territorio:

"Es un elemento de primer orden colocado al lado del elemento humano en cuanto a que su presencia es imprescindible para que surja y se conserve el Estado". (20)

El Lic. Mario Camacho Salas en el Centro Nacional de Desarrollo Municipal lo define como:

"Es el espacio físico determinado jurídicamente por los límites geográficos en el cual se efectúan las actividades derivadas de la población y el gobierno, tales como: actividades industriales y comerciales, las manifestaciones sociales y culturales, así como la realización de las acciones del gobierno y la administración municipal". (21)

Los límites de territorio municipal se establecen de acuerdo a las diversas condiciones históricas, a factores convencionales, a decisiones político-administrativas y a la regulación jurídica en cada Entidad Federativa.

(19) RENDÓN HUERTA BARRERA, TERESITA. Op. Cit. Pág. 165.

(20) PORRÚA PÉREZ, FRANCISCO. Teoría del Estado. Ed. Porrúa S.A. México, 1990. Pág. 269.

(21) CENTRO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL. "Gobierno y Administración Municipal en México". Pág. 110.

El Municipio, como es obvio, sólo tiene dominio sobre la superficie que alcanzan sus límites, pero no tiene dominio sobre el espacio aéreo ni sobre el subsuelo.

Más que un elemento, es una "condición de existencia", un medio o instrumento al servicio del fin del municipio.

Siguiendo el pensamiento del Doctor Reynaldo Robles Martínez :

"El territorio municipal es la superficie terrestre dentro de los límites donde tiene validez el orden jurídico municipal ". (22)

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 115, nos dice que las entidades federativas deben tener como base de su división territorial al municipio. Nos encontramos que todos los terrenos que se encuentran en la República, pertenecen a un municipio, excepción hecha de los del Distrito Federal como señala la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos:

Art. 44. "La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene...".

Definida la naturaleza jurídica del Distrito Federal,

Art. 122. "su gobierno está cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local...".

Como el Sistema Federal aconseja que no hay competencia de atribuciones o superposición de autoridades, fluctuaciones políticas dentro del Distrito sede de los Poderes supremos; de aquí que podamos afirmar que el territorio de una entidad federativa es la suma de los territorios municipales, mas el que corresponde al Distrito Federal.

(22) ROBLES MARTÍNEZ, REYNALDO. Op. Cit. Pág. 149.

Está previsto que para una administración eficiente las poblaciones que no tengan la categoría política de cabeceras municipales estarán a cargo de comisarías, agencias, delegaciones municipales o de otras formas de división política territorial, cuyos titulares son representantes del h. ayuntamiento y en algunos casos son electos popularmente en forma periódica y, en otros, son designados por el h. ayuntamiento, a propuesta del presidente municipal.

Al respecto el maestro Gustavo Martínez Cabañas dice:

"De acuerdo con las leyes orgánicas municipales, la mayoría de los municipios se organizan territorialmente en forma interna, para tal efecto se dividen en cabeceras, delegaciones, subdelegaciones, agencias, comisarías, tenencias, juntas auxiliares, secciones o manzanas. En cada caso, la extensión y límite son determinados por el ayuntamiento": (23)

Entendiendo como Cabecera, es el lugar donde reside el h. Ayuntamiento; y Delegaciones, que se constituyen en las comunidades, para el mejor funcionamiento de la administración municipal.

A su vez, las categorías y denominaciones políticas de "los centros de población localizados dentro de un territorio municipal tienen las categorías políticas de ciudad, villa, pueblo, congregación y ranchería, dependiendo de su grado de importancia, del número de habitantes que tenga y de los servicios públicos que se presten". (24)

En la materia que nos ocupa, el territorio es un elemento indispensable para la existencia del Municipio, pues es dentro del territorio donde la administración pública va a desempeñar en la circunscripción

(23) MARTÍNEZ CABAÑAS, GUSTAVO. Op. Cit. Pág. 101.

(24) Ídem. Pág. 101.

territorial del municipio.

1. 3. 3. Gobierno.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ley suprema de nuestro país, establece las bases y fundamentos para la organización del Estado Mexicano, lo estructura en tres niveles de gobierno, federal, estatal, y municipal, éste último se encuentra contemplado esencialmente en el artículo 115.

Las Constituciones Políticas de las entidades federativas, reproducen las bases y principios establecidos en dicho artículo, algunos en forma total, y otras en forma parcial, independientemente de la forma en que sean regulados, estos fundamentos son siempre aplicados, en virtud de la supremacía de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Doctor Reynaldo Robles Martínez señala:

"El Municipio es un nivel de gobierno y que su población tiene capacidad para autogobernarse, tomando en consideración que en un estado de derecho como el nuestro el pueblo se autogobierna por leyes y no por hombres. El orden jurídico establece los órganos de gobierno, las atribuciones de cada órgano, así como los requisitos que deberán satisfacer los ciudadanos que integren esos órganos y ejecuten las leyes realizando las actividades necesarias". (25)

Los principios que encontramos en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos son los siguientes:

(25) ROBLES MARTÍNEZ, REYNALDO. Op. Cit. Pág. 155.

El imperativo de tener como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio Libre, lo que implica la obligación de la federación y de la entidad federativa, de respetar y hacer respetar esa única y exclusiva forma de organización.

Siguiendo el pensamiento de la distinguida maestra Teresita Rendón Huerta Barrera:

"La Municipalidad es propiamente el gobierno del Municipio... la Municipalidad es el organismo político y administrativo que gobierna en la extensión territorial de la ciudad... la ciudad es un sector territorial del Municipio, en que se desarrolla la actividad urbana y donde generalmente se encuentra la sede en los poderes municipales, por disposición legal la cabecera municipal debe ser una ciudad" (26), lo que en la realidad social a veces no se cumple por las condiciones económicas y sociales en que vive nuestro país.

Y al respecto el Doctor Carlos f. Quintana Roldán establece:

"El gobierno municipal es un cuerpo de servidores públicos electos popularmente o designados, según lo marque la ley, que tiene como misión dirigir y conducir las actividades propias del Municipio, tendientes a que dicha institución cumpla con los fines que la propia ley le atribuye". (27)

Mientras que el Lic. Mario Camacho Salas a través del Centro Nacional de Desarrollo Municipal concibe que:

"El gobierno municipal se materializa en un Ayuntamiento de elección popular directa, investido de personalidad jurídica y patrimonio propios; es la institución que ostenta la representación política y leal del municipio y

(26) RENDÓN HUERTA BARRERA, TERESITA. Op. Cit. Pág. 15.

(27) QUINTANA ROLDÁN. CARLOS F. Op. Cit. Pág. 203.

tiene encomendada, además de las funciones propias de gobierno, la administración de los intereses generales de la comunidad". (28)

En este contexto, el h. ayuntamiento posee autoridad legítima para el ejercicio del poder público.

El poder público municipal tiene una gran responsabilidad que cumplir:

Crear, mantener, fomentar y proteger, un ambiente propicio para que la población municipal, vea satisfecha sus demandas de servicios públicos y logre su desarrollo; el gobierno municipal es un elemento fundamental para lograr salvaguardar el orden, la unidad y el equilibrio social, en el seno de la comunidad vecinal.

El Municipio "tiene una unidad de gobierno...", el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su fracción I, determina:

"Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado".

De aquí se desprende que la unidad de gobierno y administración de los Municipios es el H. Ayuntamiento.

El tratadista Francisco Porrúa Pérez señala:

"La autoridad llamada a un papel principal en la actividad política no se limita al gobierno (aspecto formal); no se concreta a dirigir en vista de

(28) CENTRO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL. "Gobierno y Administración Municipal en México". Pág. 110.

los fines sociales la actividad de los ciudadanos, sino que también se manifiesta por medio de la administración". (29)

Al respecto la maestra Teresita Rendón Huerta Barrera indica:

"La administración de los servicios a cargo del Municipio, a través de la cual se prevé, planea, organiza, integra, dirige y controla, de manera permanente, uniforme y regular, la satisfacción de las necesidades materiales de orden colectivo": (30)

1. 3. 4. Fines.

Un elemento constitutivo del Municipio de gran importancia es el fin, es decir, el bien público temporal: puede ser la armonía entre sus habitantes, o también la satisfacción de sus necesidades mediante los servicios públicos, todo lo que sea bueno para la comunidad y le permita un mejor desarrollo.

"El Municipio tiene como finalidad organizar la satisfacción de intereses primarios resultantes de la convivencia social, esto es, que se originan por el hecho de la vecindad de los individuos". (31)

"Su fin será aquello que ha de obtener y por cuya consecución vive". (32)

Entendiendo por "fin", aquello que tiene un ser necesariamente como

(29) PORRÚA PÉREZ, FRANCISCO. Op. Cit. Pág. 297.

(30) RENDÓN HUERTA BARRERA, TERESITA. Op. Cit. Pág. 166.

(31) QUINTANA ROLDÁN, CARLOS F. OP. Cit. Pág. 6.

(32) RENDÓN HUERTA BARRERA, TERESITA. Op. Cit. Pág. 167.

límite o término, ya sea próximo o remoto, de su actividad.

El tratadista Porrúa Pérez menciona tres elementos formales del bien público:

I. necesidad de orden y de paz;

II. necesidad de coordinación;

III. necesidad de ayuda, de aliento y eventualmente de suplencia de las actividades privadas". (33)

También dentro de los fines del municipio encuentro dos muy importantes aspectos:

La existencia y conservación del mismo, esto es:

Respecto a su existencia, el municipio está constituido por todos y cada uno de sus elementos, los cuales están encaminados a satisfacer las necesidades comunes de sus habitantes, las que son cubiertas mediante la prestación de servicios públicos;

Respecto a su conservación, el municipio por ser precisamente un conjunto de elementos formando una entidad, debe buscar conservar esa unidad política-jurídica.

Los principios que encontramos en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos son los siguientes:

El imperativo de tener como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio Libre.

Al respecto el doctor Reynaldo Robles Martínez dice:

"La libertad es la potestad que tiene una persona para señalarse sus fines, sus objetivos, así como escoger, y definir los medios para alcanzar

sus fines. Esta potestad está limitada por la ley". (34)

Posteriormente señala que fin, "solo se puede señalar como fin lo lícito; así mismo solo se pueden utilizar como medios para alcanzar los fines aquellos que sean lícitos". (35)

Y como conclusión nos dice pues:

"El Municipio es una persona colectiva de Derecho Público por lo tanto goza de libertad, esto es puede señalarse sus propios fines dentro de los límites que le señalan las leyes que lo regulan, así mismo puede escoger los medios lícitos para ellos". (36)

En el Anexo I del presente estudio de investigación podemos ver como ejemplo, en el Anteproyecto del Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno, título primero del Municipio capítulo II de los fines del Gobierno Municipal; algunos fines del municipio según su correspondiente reglamentación.

1. 4. Distinción entre el Municipio y el Estado.

Basándose en las características de nuestro Sistema Federal, el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que el pueblo mexicano se constituye en una república compuesta de:

"Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior pero unidos en una Federación..."

(34) ROBLES MARTÍNEZ, REYNALDO. OP. Cit. Pág. 156.

(35) Ídem. Pág. 156.

(36) Ídem. Pág. 156.

Es decir, el Sistema Federal se crea en la Constitución Mexicana y es la propia ley fundamental la que constituye dos órdenes subordinados a ella:

La federación y las entidades federativas, a los que a su vez señala su competencia y sus límites y entre estos dos órdenes no existe subordinación sino coordinación, por lo cual una ley federal no prevalece sobre la local, sino que se aplica la expedida por la autoridad competente.

Así no existe jerarquía entre los dos órdenes derivados de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino coordinación; pero los dos están, como afirmaba, subordinados a la Constitución que los creó.

En esta forma, la Federación es uno de los dos órdenes que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos constituye y cuyos órganos tienen la competencia que expresamente les señala la norma de normas.

Al respecto, entonces, diré que la distribución de competencias entre los niveles de gobierno se establecen en un orden competencial de tres tipos distintos:

Primero: el marco normativo del nivel federal, que se significa por las facultades expresamente otorgadas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a los poderes federales.

Segundo: aquellas que la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos hace coincidentes o concurrentes entre los niveles federal y estatal.

Tercero: aquellas facultades otorgadas a las entidades federativas miembros de la federación por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Municipio es parte del Estado, al margen de teorías que pretenden la Institución del Municipio con antelación al Estado.

Para el caso específico del Municipio Mexicano, el artículo 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos menciona textualmente que el Estado (Nacional) se integra por la federación, las entidades federativas y los municipios.

El Doctor Ignacio Burgoa afirma al respecto:

"Los Estados, como Entidades Federativas, es decir, como personas morales de derecho político que componen el Estado Federal, tienen todos los elementos estatales, aunque con peculiaridades propias, tales como la población, el territorio, el orden jurídico y el poder público". (37)

La integración del municipio del poder público, queda incluido en el fundamental principio democrático establecido por el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dice:

"Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste".

Por lo mismo, siguiendo el pensamiento del tratadista Gabino Fraga:

"El Municipio no constituye una unidad soberana dentro del Estado, ni un poder que se encuentra al lado de los Poderes expresamente establecidos por la Constitución; el municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 115 de la Constitución, la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados de la federación es el Municipio Libre". (38)

(37) BURGOA, IGNACIO. "Derecho Constitucional Mexicano". Ed. Porrúa S.A. México, 1994. Pág. 880.

(38) FRAGA, GABINO. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa S.A. México, 1996. Pág. 219.

El Municipio, de acuerdo a lo que dispone el artículo 115, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

"Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado".

Se prohíbe a la Federación y a las Entidades Federativas, la posibilidad de que designen autoridades que supervisen, vigilen, o controlen a los h. ayuntamientos; debido a como nos dice el Doctor Reynaldo Robles Martínez:

"Esto como consecuencia de los abusos de los jefes políticos y prefectos que tan nefastos fueron en la época del Porfiriato" . (39)

Además de que el municipio para desarrollarse, debe ser congruente con la voluntad de sus vecinos y no con personas ajenas.

Sin embargo, la legislatura local puede suspender h. Ayuntamientos, declarar que han desaparecido y suspender o revocar el mandato de algunos de sus miembros, artículo 115, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ubicar los artículos con contenido municipal, o relacionados con él, en el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es conocer la posición del municipio en el Estado.

Al entender con claridad la existencia del municipio, servirá para comprender que es una institución fundamental del Estado y se

comprenderá porque es necesario fortalecerlo para que cuente con eficientes sistemas administrativos, si es que realmente se desea impulsar la descentralización de la vida nacional.

CAPITULO SEGUNDO

“ NATURALEZA JURÍDICA MUNICIPIO “

SUMARIO :.

- 2.1. Formación Étnico-Cultural.
- 2.2. Formación Natural de la Tesis Sociológica.
- 2.3. Creación del Estado según la Tesis Jurídica.
- 2.4. Formación Natural, reconocido por el Estado como la presenta la Tesis Ecléctica.

CAPITULO SEGUNDO

" NATURALEZA JURIDICA DEL MUNICIPIO "

Surgen varias doctrinas en relación a la naturaleza o el origen del Municipio, han provocado que investigadores y estudiosos de estos temas asuman diversas y hasta antagónicas, interpretaciones sobre su naturaleza y esencia; pues de aquí partirá la determinación de la sustantividad jurídica del municipio y con ello, el alcance de sus funciones y competencia.

En este capítulo revisare la naturaleza o el origen del Municipio, como lo pretenden diversos autores, doctrinas o escuelas, que el municipio es:

Una formación natural anterior al Estado, según la tesis sociológica;

Una creación del Estado, según la tesis jurídica; y por último

Una formación natural, reconocida por el Estado como lo presenta la tesis ecléctica.

2. 1. Formación Étnico-Cultural.

De particular importancia ha sido esta tendencia en los países latinoamericanos, al sostener que la corporación municipal deberá ser la base fundamental de preservación de los valores étnicos y culturales de una comunidad.

Anima a esta teoría la idea de que las tradiciones, costumbres y usos de los pueblos, sobreviven como parte de la riqueza misma de la nación en su conjunto, siendo el responsable de esta tarea el Municipio como institución situada en toda la extensión del territorio. Sin embargo, el problema de la

incorporación de las comunidades indígenas, continua afectando a la integración nacional.

Contamos con 31 Entidades Federativas del país que suman una numerosa población indígena. Esta población se agrupa en municipios; que representan casi la mitad entre los existentes en todo el país.

En consecuencia, el problema indígena afecta a casi la mitad de las municipalidades mexicanas.

Los habitantes que, en el país, hablan únicamente lenguas indígenas, así como los bilingües, o sea los que hablan español y una lengua indígena, exigen que la política municipal atienda sus necesidades vecinales e incorpore sus instituciones propias a las normas generales de convivencia, pero respetando sus peculiaridades y encuadrándolas en su ámbito regional, para imprimirles un nuevo impulso de superación.

Es de estimarse que estas ideas han influido en múltiples Entidades Federativas de los Estados Unidos Mexicanos, como es el caso de Chiapas, Michoacán, Puebla, Oaxaca, etc., en la creación de una cantidad muy grande de circunscripciones municipales, con objeto, entre otras cosas, de procurar la conservación de la riqueza étnica de esas comunidades.

2. 2. Formación Natural de la Tesis Sociológica.

"Esta tesis sostiene que el Municipio es anterior al Estado, por lo que no puede ser una creación del mismo, puesto que, en estricta lógica, nunca el

creador puede ser posterior a la creación". (40)

La tesis del pensamiento que sostiene esta escuela la encontramos en algunos autores:

El licenciado Mario Colín señala:

"El Municipio es una institución anterior a la formación del Estado; surge con la necesidad de agruparse socialmente para hacer posibles la convivencia y protección humanas". (41)

El tratadista Brigitte Boehm de Lameiras sostiene que:

"Independientemente de que el municipio requiera de una declaración legal para que le sea reconocida su personalidad jurídica, como de hecho acaece, es indudable que constituye una comunidad natural, anterior a su declaración legal". (42)

La Licenciada Regina Jiménez dice:

"Al principio, se dice que el municipio, prolongación de la familia o unión de familias, dio base a la organización política que a su vez iba a tener como base aquél, o sea el Estado... existencia del municipio como institución de derecho natural, impuesta por necesidades urgentes de la vida humana de una sociedad, asentada en una localidad". (43)

El tratadista Alexis de Tocqueville afirma:

"La sociedad comunal (municipal) existe en todos los pueblos,

(40) Ídem. Pág. 17.

(41) COLÍN, MARIO. El Municipio Libre. Colección Divulgación Histórica. México, 1978. Pág. 13.

(42) BOEHM DE LAMEIRAS, BRIGITTE. El Municipio en México. El Colegio de Michoacán. México, 1987. Pág. 166.

(43) JIMÉNEZ OTTALENGO, REGINA; MORENO COLLADO, JORGE. Op. Cit. Pág. 10.

cualesquiera que sean sus usos y sus leyes; el hombre es quien forma los reinos y crea las repúblicas; la comuna (Municipio) parece salir directamente de las manos de Dios". (44)

La escuela sociológica sostiene la existencia del municipio como producto primario de la sociedad humana; la existencia del municipio con anterioridad al Estado y al Derecho; la justificación del poder municipal como resultado inmediato de la voluntad solidaria y espontánea de los integrantes de la comunidad; el municipio cuenta con derechos previos al Estado y no otorgados por éste, esos derechos provienen de la naturaleza misma, ya como producto de una voluntad superior y divina o del orden y armonía general de las cosas que el hombre capta y entiende a través de la razón.

Si los individuos conviven en un espacio definido, con necesidades y objetivos comunes, resulta lógico el surgimiento de una comunidad de acción e interés, que ha ido perfeccionando su organización que fue la que dio origen a un grupo mayor de vecindad, hasta llegar al municipio como "el Municipio, en su origen, como específica agrupación natural de tipo local". (45)

El ser humano se agrega a una colectividad, lo hace para satisfacer sus propias necesidades, a consecuencia de una resolución consiente y de las circunstancias geográficas naturales, pero éstas características sociológicas no bastan para conceptualizar el Municipio, ya que son comunes a muchas otras categorías o instituciones jurídicas; inútiles, por lo

(44) TOCQUEVILLE, ALEXIS CHARLES HENRI MAURICE CLEREL DE. La Democracia en América. Fondo de Cultura Económica. México, 1994. Pág. 78.

(45) OCHOA CAMPOS, MOISES. La Reforma Municipal. Ed. Porrúa. S.A. México, 1985. Pág. 23.

tanto por sí misma para conceptualizar o definir al municipio.

Con el concepto sociológico que elabora pretende definir una Institución de Derecho, y decir así que el municipio, jurídicamente existió antes que el Estado.

El municipio no puede ser anterior al Estado porque forma parte de éste. El municipio sólo puede actuar dentro del Estado y los límites que éste le fije.

Lo que pretendo aclarar para el municipio, que el momento preciso de su nacimiento, es dentro del Derecho, puesto que es una institución jurídica.

2.3. Creación del Estado según la Tesis Jurídica.

"Esta tesis sostiene que antes que la ley declare al Municipio como tal, sólo existen congregaciones humanas asentadas en un territorio determinado, y que es la ley la que le da el carácter jurídico para que exista el Municipio, constituyéndose así la fuente fundamental del Estado al que pertenezca". (46)

La Maestra Teresita Rendón Huerta precisa que la tesis jurista:

"Se basa en que el Municipio es una institución posterior al Estado, ya que éste es quien le da vida, quien le otorga personalidad jurídica, patrimonio y competencia, concluyendo de todo aquel que sostenga su aparición como algo natural es porque no sabe lo que es el Estado, ni el

(46) LÓPEZ CHÁVEZ, ALEJANDRO. Derecho Municipal, Instrumento Metodológico. División Sistema de Universidad Abierta, Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1992. Pág.15.

Derecho ni el Municipio". (47)

El Dr. Ignacio Burgoa señala :

"El Municipio entraña una entidad jurídico-política que tiene como elementos de su estructura formal a una determinada comunidad humana radicada en un cierto espacio territorial. Estos elementos ónticos o naturales por sí mismos, es decir, sin ninguna estructura jurídico-política en la que se proclamen la autonomía y la autarquía de que hemos hablado, no constituye el municipio cuya fuente es el derecho fundamental del Estado al que pertenece". (48)

En cuanto ésta tesis el tratadista Hans Kelsen sostiene:

"Una teoría del Estado depurada de todo elemento ideológico, metafísico o místico sólo puede comprender la naturaleza de esta institución social considerándola como un orden que regula la conducta de los hombres... El Estado es, pues, un orden jurídico, pero no todo orden jurídico es un Estado, puesto que no llega a serlo hasta el momento en que establece ciertos órganos especializados para la creación y aplicación de las normas que lo constituyen. En las comunidades jurídicas primitivas, preestatales, las normas generales son creadas por vía consuetudinaria. Son el resultado de la conducta habitual de los sujetos de derecho". (49)

Este grupo de autores trata de destacar lo que sucede en la edad moderna, y es la realidad jurídica de que no existen municipios sino en los Estados y generalizan la observación de la Nación de Estado y de

(47) RENDÓN HUERTA BARRERA, TERESITA. Op. Cit. Pág. 21.

(48) BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. "Derecho Constitucional Mexicano". Pág. 889.

(49) KELSEN, HANS. "Teoría Pura del Derecho". Ed, Porrúa S.A. México, 1997. Pág. 291.

Municipio, que se tiene ahora; haya sido la misma que se tuvo en el proceso de una misma realidad histórica de el Estado y el Municipio.

La doctrina Kelseniana es maravillosa para explicar al Estado de su tiempo, pero puede ser inapropiada para explicar al Estado y municipio histórico. El Estado es una sociedad política que organiza a las sociedades. La sociabilidad humana que forma las comunidades, por sí misma no explica el surgimiento del municipio, existiendo éste hasta que el Derecho lo define, le otorga derechos y obligaciones, etc.

Los juristas concluyen que el ente municipal, surge como expresión de la necesidad que el Estado Moderno tiene, de llevar a cabo la descentralización.

El Municipio es una institución que solamente puede encontrar su existencia en el Derecho. En el Derecho Mexicano la constitución del municipio es obra de la ley. No desconosco que hay una comunidad interrelacionada que es su elemento poblacional y su propia sociabilidad. Claro está que no podríamos explicarnos un fenómeno sin el otro, pero no por ello son uno sólo.

Pero es indudable también que el apreciar el fondo de la naturaleza del municipio, debo tomar en cuenta elementos que las diversas doctrinas o escuelas nos presentan, como además de los aspectos sociológicos, históricos, económicos, administrativos o culturales. Solamente con una apreciación integral de todos ellos, podremos atender la complejidad de nuestra institución en estudio.

2. 4. Formación Natural, reconocido por el Estado como la presenta la Tesis Ecléctica.

Esta tesis sostiene que, "Reconociendo el aspecto jurídico, pero pretendiendo armonizarlo con el sociológico... a pesar de que algunas agrupaciones vecinales pueden reunir las características de lo que se denomina Municipio, éste no existe mientras no es reconocido por la ley como tal, por lo que se requieren los dos elementos". (50)

El Lic. Moises Ochoa Campos, dentro de ésta tesis sostiene:

"El Municipio es un efecto de la sociabilidad, como tendencia ésta a institucionalizar las relaciones sociales. Se produce como mediata agrupación natural y como inmediata unidad socio-política funcional, aglutinada en forma de asociación de vecindad, siendo por excelencia la forma de agrupación local. Es fuente de expresión de la voluntad popular y en consecuencia, atiende a sus fines propios como institución y a los de sus componentes como asociación de éstos". (51)

El Dr. Miguel Acosta Romero afirma:

"El Municipio es una realidad social regulada por el derecho, a partir de sus más remotos orígenes, dándoles mayor o menor amplitud". (52)

El Dr. Felipe Tena Ramírez dice:

"Es a la legislación local a la que corresponde fijar las condiciones que ha de satisfacer una comunidad de personas agrupadas normalmente en

(50) ROBLES MARTÍNEZ, REYNALDO. Op. Cit. Pág. 20.

(51) OCHOA CAMPOS, MOISES. Op. Cit. Pág. 29.

(52) ACOSTA ROMERO, MIGUEL. Teoría General del Derecho Administrativo, Primer Curso. Ed. Porrúa S.A. México, 1995. Pág. 685.

familias para merecer la categoría de municipalidad.

Una vez satisfechas estas condiciones y reconocida su existencia por la autoridad, surge el Municipio con la personalidad jurídica que ipso iure le otorga la Constitución Federal". (53)

La tesis ecléctica observa el acto soberano del Estado que crea al municipio através de un proceso sociológico, aunque en su terminología lo denomina "reconoce".

Por lo que hace a este "reconocimiento", cabe señalar que en Derecho no hay instituciones tácitas sino expresas, si en alguna forma existieron antecedentes antes de su creación, ello interesa a los sociólogos e historiadores, pero el Derecho es el punto de separación, antes de su declaración no existe el municipio, después de ella ya lo hay. ¿Si ya existiera, para qué crearlo, o reconocerlo?

En México el Municipio actual es una conquista emanada de la Revolución; ideal que se concreta en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual le da forma y contenido.

El Estado moderno, en base a su voluntad soberana, pudo determinar cuál era su forma de organización y entre otras alternativas, escogió la que denominó "municipal" y por ello instituyó jurídicamente al municipio, en su propia visión, como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de las entidades federativas.

(53) TENA RAMÍREZ, FELIPE. "Derecho Constitucional Mexicano". Ed. Porrúa S.A. México, 1996. Pág. 145.

CAPITULO TERCERO

" SURGIMIENTO DEL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS "

SUMARIO :

- 3.1. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 y el Municipio.
- 3.2. El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus Diversas Reformas y Adiciones hasta la Fecha:
 - 3.2.1. Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de Agosto de 1928.
 - 3.2.2. Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de Abril de 1933.
 - 3.2.3. Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de Enero de 1943.
 - 3.2.4. Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de Febrero de 1947.

- 3.2.5. Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de Octubre de 1953.
- 3.2.6. Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de Febrero de 1976.
- 3.2.7. Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de Diciembre de 1977.
- 3.2.8. Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de Febrero de 1983.
- 3.2.9. Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de Marzo de 1987.
- 3.2.10. Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de Diciembre de 1999.
- 3.3. Características del Municipio según la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 3.4. Artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que también regulan el Municipio:

Art. 3, fracción VIII; art. 4 párrafo IV; art. 5 párrafo IV; art. 16 párrafo XI; art. 21, párrafos I, II, IV, V; art. 26 párrafo III; art. 27 párrafo III; art. 31, fracciones I, II, IV; art. 36, fracciones I, V; art. 41 fracción I; art. 73, fracción XXIII, XXV, XXIX-A, XXIX-C, XXIX-G; art. 105 fracción I; art. 108 párrafos I, IV; art. 116 fracción VII; art. 117 fracción VIII; art. 123 fracciones XXV, XXVI; art. 130 párrafo XII.

CAPITULO TERCERO

" SURGIMIENTO DEL MUNICIPIO EN LA

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS "

El Municipio, sociedad jurídica domiciliada, considero que ha constituido y sigue siendo en la realidad nacional mexicana, una institución profundamente arraigada en la idiosincrasia del pueblo, en su cotidiano vivir y quehacer político.

La Libertad Municipal fue una de las causas por las que se luchó durante el movimiento social mexicano de 1910 a 1917.

El Plan del Partido Liberal Mexicano, el 1o de julio de 1906, desde la ciudad de San Luis Missouri, la Junta Organizadora proclamó el Programa del Partido Liberal Mexicano, que, contenía, entre otras, las siguientes disposiciones:

"La supresión de los Jefes Políticos que tan funestos han sido para la República, como útiles al sistema de opresión reinante, es una medida democrática, como lo es también la multiplicación de los Municipios y su robustecimiento".

Se propuso consagrar la libertad municipal; y en consonancia, en los artículos 45 y 46 del Plan se señalaba la "supresión de los jefes políticos" y la "reorganización de los municipios que han sido suprimidos y restablecer el poder municipal".

El Plan de San Luis expresaba:

"la división de los poderes. La soberanía de los Estados, la libertad de los

Ayuntamientos y los Derechos del ciudadano solo existen en nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". (54)

En este mismo Plan, Francisco I. Madero hizo resaltar en el punto cuatro de los dos que se expresaban. El principio de no reelección desde el Presidente de la República, gobernadores de las entidades federativas y presidentes municipales.

El Plan de Ayala fue la base para que Emiliano Zapata en 1911 dictara "la Ley General sobre Libertades Municipales en la Entidad Federativa de Morelos", (55) en esa Ley se reglamentó la autonomía política, económica y administrativa del municipio.

Plan de Guadalupe, en las adiciones a este plan "del 12 de diciembre de 1914 se dan medidas para el establecimiento de la libertad municipal como una institución constitucional". (56)

3. 1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 y el Municipio.

El 14 de Septiembre de 1916 el Presidente Venustiano Carranza decretó que era necesario convocar a un Congreso Constituyente para reformar el viejo texto de la Constitución de 1857. El primer jefe se comprometía a presentar un proyecto para someterlo a la dicha asamblea.

(54) GONZÁLEZ, LUIS. Historia Mínima de México . El Colegio de México. México, 1973. Pág. 85.

(55) Ídem. Pág. 85.

(56) Ídem. Pág. 85.

El Congreso Constituyente convocado por el Presidente Venustiano Carranza se instaló en la Ciudad de Querétaro e inició sus trabajos el 1o de diciembre de ese mismo año, del mensaje dirigido por el primer jefe a los constituyentes destaca la referencia municipal en los siguientes términos:

"El Municipio independiente, que es sin disputa una de las grandes conquistas de la Revolución Mexicana, como que es la base del Gobierno libre, conquista que no sólo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, substrayéndose así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores". (57)

Se encargó la lectura y estudio de las artículos que conformaban el título V. del Proyecto Carrancista a la Segunda Comisión de Puntos Constitucionales, la cual era presidida por destacados diputados, dos de ellos muy notables, me refiero a Hilario Medina y Heriberto Jara.

Se centraron numerosas discusiones sustancialmente en los puntos constitucionales que generó enconados debates.

Es de destacar la intervención netamente liberal del diputado Heriberto Jara, miembro de la Comisión redactora del proyecto de dictamen. Su exposición propugnó por romper los moldes tradicionales en que se basó el Código Político de 1857, subrayando el ideal del nuevo "Municipio Libre". Siguiendo las ideas revolucionarias, expuso que sólo se lograba esa libertad en el Municipio, cuando se goza de libertad económica, con ella se aseguraban todas las libertades. A su parecer, los propios Municipios eran

(57) TENA RAMÍREZ, FELIPE. "Leyes Fundamentales de México 1808-1995". Ed. Porrúa S.A. México, 1995. Pág. 757.

los que deberían efectuar las recaudaciones económicas en su jurisdicción, porque cada uno de ellos resultaba el más idóneo para conocer los problemas que se le presentaban.

Estos razonamientos se respaldan en la transcripción de algunas partes del discurso de Jara:

"...no demos libertad política y restrinjamós hasta lo último la libertad económica, porque entonces la primera no será efectiva, quedará simplemente consignada en nuestra Carta Magna como un bello capítulo... Las autoridades municipales, deben ser las que estén siempre pendientes de los distintos problemas que se presenten en su jurisdicción, puesto que son las que están mejor capacitadas para resolver acerca de la forma más eficaz de tratar esos problemas, y están por consiguiente, en mejores condiciones para distribuir sus dineros...". (58)

El diputado Martínez de Escobar, tomó partido oponiéndose al contenido de la fracción que analizamos. Enfatizó su posición con respecto al nombramiento de los inspectores y vigilantes de las recaudaciones fiscales municipales, sosteniendo que:

"...esa actuación del Estado, nombrando inspectores y vigilantes en cuanto a la recaudación de los impuestos, no significa otra cosa sino la intervención directa e inmediata del Estado sobre el Municipio...". (59)

Indicó que esto implicaba una subordinación de los h. ayuntamientos a las entidades federativas, rebelándose contra el contenido (para él erróneo) de esa fracción.

(58) H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LV LEGISLATURA. Los Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones. Tomo VIII. Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa. México, 1994. Pág. 309.

(59) Ídem. Pág. 309.

Al abordar lo relativo a los conflictos hacendarios entre entidades federativas y municipios, manejó los conceptos de soberanía, autonomía y libertad, tomando como sinónimos a éstos últimos. Cuando expuso sus puntos de vista sobre la soberanía de las entidades federativas, planteó lo siguiente:

"¿Que órganos están encargados de conocer sobre los conflictos hacendarios entre el Municipio y el Estado?". (60)

Respondiendo que:

"se apegaba a la solución de que la legislatura del Estado, fuera la encargada de conocerlos".

Sin embargo, al respecto se formaron dos corrientes en la Asamblea, una formada con los diputados que consideraban que la atribución correspondía a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y, la segunda, que consideraba conveniente que los conflictos hacendarios fueran conocidos por la legislatura de la entidad federativa o el Supremo Tribunal de Justicia de la Entidad Federativa.

Una exposición eminentemente conservadora, fue la que sostuvo el Diputado Reynoso, quien se manifestó en contra del proyecto de la Comisión.

Al respecto en su intervención que:

"...Si la Federación cobrara todas las contribuciones sería muy difícil distribuir las en los Estados y si los Estados cobrarán todas las contribuciones y le diera participación a la Federación, sería también imposible...". (61)

(60) Ídem. Pág. 309.

(61) Ídem. Pág. 309.

Nuevamente el Diputado Jara asumió la defensa del dictamen, con una memorable disertación que por su alto contenido municipalista vale transcribir alguna de sus partes:

"...queremos que haya una base para el Estado no tenga sujeto al municipio... No se puede obtener libertad política, libertad administrativa, ni ninguna clase de libertad a base de aire; se necesita tener esa libertad a base económica... Los Municipios, las autoridades municipales, deben ser las que estén siempre pendientes de los distintos problemas que se presenten en su jurisdicción, puesto que son las que están mejor capacitadas para resolver acerca de la forma más eficaz de tratar esos problemas, y están por consiguiente, en mejores condiciones para distribuir sus dineros...". (62)

"Ante las presiones de la propia Asamblea, y seguramente también de la hora (eran las 3:30 hrs. de la mañana del 30 de enero de 1917), se sometió esta propuesta a votación, ante la airada protesta de buena parte del Congreso.

Finalmente, la votación resultó con 88 votos a favor y 62 en contra. Votaron en contra de esta redacción de la fracción segunda, que fue la que en definitiva quedó en la Constitución hasta 1983, en resumen de acuerdo a los datos del Diario de los Debates del Constituyente de Querétaro, el proceso legislativo del artículo 115 fue:" (63)

(62) Ídem. Pág. 311.

(63) Ídem. Pág. 312.

ARTÍCULO 115	FECHA	NUM. DE PERIODICO
Lectura	20 de enero, 1917	65
A discusión, se reserva para votarse la fracción I.	24 de enero, 1917	72
Continúa la discusión. Se reservan para votarse la fracción II y los cuatro primeros y el 6° párrafos de la fracción III, siendo reiterado el dictamen.	24 de enero, 1917	73
Continúa la discusión. Se reserva para votarse la fracción III, reformado.	25 de enero, 1917	74
Se aprueba el artículo, excepto la fracción II.	25 de enero, 1917	75
A votación la fracción II, es desechada.	29 de enero, 1917	79
Lectura a la fracción II, reformada. Se aprueba.	30 de enero, 1917	80

En los comentarios vertidos con respecto al municipio la diferencia más importante y por lo tanto la gran novedad respecto de la Constitución de 1857 es la relativa al establecimiento del municipio libre como la futura base de la administración política y municipal de las entidades federativas y por ende, del país.

El 1o. de mayo de 1917 se inicia la vigencia de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ocupando el municipio un sitio muy destacado en la vida política, jurídica, económica y social de los Estados Unidos Mexicanos.

Con fundamento en lo señalado, la segunda comisión presentó un proyecto del artículo 115; quedando el precepto original en los siguientes términos:

Artículo 115. "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, 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 administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que se señalen las Legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades municipales, y

III. Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residen habitual o transitoriamente. Los gobernantes constitucionales no podrán ser reelectos, ni durar en su encargo más de cuatro años.

Son aplicables a los gobernadores, substitutos o interinos, las prohibiciones del artículo 83.

El número de representantes en las Legislaturas de los Estados será proporcional al de los habitantes de cada uno; pero, en todo caso, el número de representantes de una legislatura local no podrá ser menor de quince diputados propietarios". (64)

(64) Ídem. Pág. 313.

3. 2. El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus diversas Reformas y Adiciones hasta la Fecha:

Para lograr lo anterior, el dictamen estimaba necesario introducir en el artículo 115 tres reglas que sirvieran para dejar asentados los principios en que debe descansar la organización municipal referidos a la independencia de los h. ayuntamientos, la formación de su hacienda y el otorgamiento de personalidad jurídica para que puedan contratar, adquirir y defenderse.

1. Cada municipio será administrado por un h. ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno de la entidad federativa.

2. Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán al gasto público de la entidad federativa en la proporción y término que señale la legislatura local.

3. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

Las Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia municipal están reportando grandes beneficios a nuestros municipios. Los ingresos públicos se han incrementado y ahora se pueden hacer más cosas que antes, no sólo porque tenemos más presupuesto sino, porque el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos nos encomienda facultades que antes no teníamos. Seguramente estamos lejos todavía de saber y de poder aprovechar esas facultades a plenitud. Pero vamos en camino.

Entendiendo que para poder cumplir con el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, también el gobierno federal y los gobiernos de las entidades federativas tienen que poner de su parte,

porque se trata de una redistribución de competencias de esos niveles de gobierno hacia el nivel municipal. La consulta popular sobre la reglamentación nos ha servido de ejercicio para detectar aquellos puntos donde federación, entidad federativa y municipio tenemos que actualizar conjuntamente para llevar a la realidad la descentralización de funciones y de recursos hacia el municipio.

Ahora que se inicia un proceso intensivo de reglamentación, se hace absolutamente necesario un diálogo permanente con las entidades federativas y dependencias tanto el gobierno federal como del estatal, a fin de precisar de qué manera los gobiernos municipales habrán de compartir con ellas cada vez mayores responsabilidades en el marco del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de los convenios y mecanismos establecidos por el sistema de planeación Democrática.

Este diálogo entre Federación, Entidad Federativa y Municipio libre debe profundizarse, porque la formulación del marco jurídico y normativo de las reformas constitucionales en materia municipal a nivel federal, estatal y ahora municipal, implica concretar la distribución de facultades claramente establecidas en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sin duda, el nuevo Federalismo que representa las reformas constitucionales en materia municipal y la redistribución de facultades que ella implica, están logrando que los municipios participen cada vez más en la vida nacional. En nuestras comunidades esta perspectiva es una gran esperanza. Los procesos de cambio y evolución en nuestro país, hacen urgente que el Diálogo entre Federación, Entidad Federativa y Municipio vaya abordando con mayor detalle los diferentes temas con los

responsables de cada sector de la administración pública.

Los diálogos y reuniones que se han venido celebrando han demostrado el entusiasmo e interés por acelerar la descentralización; por parte de la Federación, para transferir a través de las Entidades Federativas, funciones y recursos que fortalezcan al municipio; y por parte del municipio, para asumir y administrar esas funciones y recursos que le hacen falta para revitalizarse.

Entre el período comprendido de 1917 a la fecha, el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha sido objeto de diez decretos por el que se declara reformado y adicionado el mencionado artículo destinado exclusivamente a la Institución Municipal, mismas que tuvieron lugar en los años de 1928, 1933, 1943, 1947, 1953, 1976, 1977, 1983, 1987 y 1999.

3. 2. 1. Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de Agosto de 1928.

En el texto de la exposición de motivos de la iniciativa de reforma enviada por la H. Cámara de Senadores se aporta como elemento de convicción irrefutable el que los presupuestos locales revelan, como carga imposible de soportar, para algunas Entidades Federativas, los gastos que consigo traen los Poderes Legislativos de algunas Entidades Federativas pobres.

Los Senadores R. Topete, M. Montoya, A. Castellanos, M. L. Acosta, José H. Romero, Luis G. Márquez, J. B. Belaunzarán, por el Estado de Querétaro Arteaga presentaron ante esta H. Cámara una iniciativa de reformas al inciso o párrafo cuarto, fracción III, del artículo 115 de la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuya reforma dice:

"La Constitución de los Estados determinará libremente el número de los Diputados de que deban componerse las Legislaturas Locales".

La Segunda Comisión de Puntos Constitucionales a quien tocó el estudio, de ese dictamen:

"Estima pertinente la reforma que se propone, pues las razones de carácter económico que los iniciadores han tenido en cuenta para proponerla, son de tomarse en consideración. En efecto, si se revisan los presupuestos anuales de cada Estado, se observará que una gran parte de ellos los absorbe el Poder Legislativo sin que sus resultados sean completamente satisfactorios; así vemos que varios Estados de la República se encuentran en situación angustiosa por la escasez en sus entradas, y se les obliga a sostener cuando menos 15 Diputados los que por lo regular no ganan menos de diez pesos diarios, y en esa virtud procede la reforma del artículo 115 en su fracción e inciso ya citados..."(65)

En el estudio de toda reforma legal, y más acentuadamente en las reformas constitucionales, es necesario partir del conocimiento preciso de los dos textos; el que se modifica y el nuevo que contiene las reformas y adiciones, pero que conserva parte importante del texto anterior e integra la misma estructura legal.

El conocimiento de esta "litis legislativa" hará resaltar los textos, los conceptos y la voluntad política en conflicto en las dos épocas de vigencia igualmente válida, pero de contenido distinto. Las normas jurídicas vigentes

(65) CÁMARA DE SENADORES, 35 LEGISLATURA. Proyecto de Reformas al Artículo 115, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Expediente 49/23. Libro 94-2. Pág. 15.

y la conducta que provocan son realidades históricas y políticas del país; son la parte más aguda y terminada de la realidad social cuando se vive en un estado de Derecho.

Intencionalmente, se pretende el conocimiento preciso del texto antes de iniciar su análisis y crítica.

Decreto por el que se reforma y adiciona el:

"Artículo 115 Constitucional.- ...

I. a III.- ...

...

...

El número de representantes en las Legislaturas de los Estados, será proporcional al de habitantes de cada uno; pero en todo caso no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a cuatrocientos mil habitantes; de nueve en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a ochocientos mil habitantes y de once en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra". (Diario Oficial de la Federación del 20 de agosto de 1928).

Se modificó el número de representantes en las legislaturas locales que, de acuerdo al texto original, debía ser proporcional al de los habitantes de cada entidad federativa pero que, en todo caso, no debería ser menor de quince diputados.

Con la reforma, se estableció que la representación en estas legislaturas locales sería proporcional a los habitantes de cada entidad federativa, pero que sería de cuando menos siete diputados en las entidades federativas cuya población no llegue a cuatrocientos mil habitantes, de nueve en aquellas cuya población exceda de este número y no llegue a ochocientos mil habitantes y de once en las entidades

federativas cuya población sea superior a esta última cifra.

3. 2. 2. Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de Abril de 1933.

En el texto de la exposición de motivos de la iniciativa de reforma se aportan como elementos de convicción, la Convención Nacional del Partido Nacional Revolucionario, que se celebró en la ciudad de Aguascalientes, los días 30 y 31 de octubre de 1932, aprobó la incorporación del postulado revolucionario de la "No Reelección" a la Declaración de Principios de esta Institución Política, en los términos de las siguientes conclusiones:

"...Son muy conocidos los hechos históricos que confirman la tesis sustentada; cabe, sin embargo, recordar dos ejemplos que corresponden a diversos periodos de tiranía y continuismo:

Los del General Antonio López de Santa Anna y el largo periodo dictatorial del General Porfirio Díaz.

El anhelo de libertad que representa el principio de la "No Reelección", no solamente se ha manifestado en contra de gobiernos tiránicos, despóticos e impopulares; atender a los antecedentes históricos de nuestro país, a la idiosincrasia del pueblo mexicano, a las condiciones de orden práctico de nuestro medio social y político, a la necesidad de un adelanto constante en normas y en procedimientos, serán condiciones indispensables para definir los términos de aplicación del principio de la "No Reelección", correspondiendo así a una condición ideológica de conjunto del pueblo, a sus aspiraciones legítimas de mejoramiento y a la necesidad ingente de desarrollar normas de justicia cada vez más amplias, más humanas y más

acordes con el sentir de las mayorías del conglomerado social...". (66)

Tuvo como objeto establecer con precisión el principio de "no reelección" absoluta para gobernadores, y de no reelección relativa para diputados locales e integrantes de los h. ayuntamientos.

Decreto por el que se reforma y adiciona el:

"Artículo 115 Constitucional.- ...

I.- ...

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 electos 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, sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

II. a III.- ...

Los Gobernadores de los Estados no podrán durar en su cargo más de cuatro años.

La elección de los Gobernadores de los Estados y de las Legislaturas locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.

Los Gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular,

(66) CÁMARA DE DIPUTADOS, 32 LEGISLATURA. Proyecto de Reformas al Artículo 115, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Expediente 50/18. Libro 5-3. Pág. 10.

ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocuparse ese cargo ni aun con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho.

Nunca podrán ser electos para el período inmediato;

a) El Gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el período en caso de falta absoluta del constitucional, aun cuando tenga distinta denominación.

b) El Gobernador interino, el provisional, o el ciudadano que, bajo cualquiera denominación, supla las faltas temporales del Gobernador, siempre que desempeñe el cargo en los dos últimos años del período.

Sólo podrá ser Gobernador constitucional de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años, inmediatamente anteriores al día de la elección.

...

Los diputados a las Legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el período inmediato.

Los diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes". (Diario Oficial de la Federación del 29 de abril de 1933).

A iniciativa del Partido Nacional Revolucionario 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; quedo establecido desde entonces que "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 electos 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". (D.O. 29-IV-1933).

A partir de entonces y hasta la fecha se consagró el principio de la no reelección de autoridades municipales, como colofón indispensable de la no reelección presidencial que postuló Francisco I. Madero.

3. 2. 3. Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de Enero de 1943.

En el texto de la exposición de motivos de la iniciativa de reforma se aportan como elementos de convicción irrefutable, cuando la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se reformó a efecto de ampliar el período constitucional del Encargado del Poder Ejecutivo de la Unión a un término de seis años, se tuvieron en cuenta razones de dos órdenes:

"...Primero, aquellas en que se funda la necesidad de alejar prudentemente entre sí las épocas de agitación político-electoral, para impedir que una proximidad excesiva entre ellas cause innecesario derroche de energías, inevitable trastorno en las actividades económicas e inquietudes susceptibles de reflejarse en todos los órdenes de la vida nacional; y después, la exigencia, derivada de la técnica moderna de

gobierno, que demanda la elaboración previa de un programa, cuya realización está siempre condicionada a un lapso razonable.

Entre los motivos se destaca el propósito de coadyuvar, por todos los medios que sea dable hacerlo, al aumento de la confianza y de la recíproca colaboración entre los intereses privados y las autoridades, sobre la base de una tarea patriótica y constructora, desempeñada por los encargados del poder público; y además, la práctica ha demostrado que el requisito constitucional que aquí se examina, tal como se encuentra establecido, da oportunidad a que se desaten las actividades electorales con excesiva anticipación a la fecha del acto electoral, a tal extremo, que cuando menos en una sexta parte del período de gobierno, la marcha de la administración y el curso ordinario de la vida nacional se ven seriamente entorpecidos por la temprana agitación...". (67)

Decreto por el que se reforma y adiciona el:

"Artículo 115 Constitucional.- ...

I. a III.- ...

...

Los Gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años". (Diario Oficial de la Federación del 8 de enero de 1943).

La reforma modificó la parte final párrafo tercero de la fracción tercera que disponía que los gobernadores no podrían durar en su cargo más de cuatro años, quedando de la siguiente manera:

"Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años". (D. O. 8-I-1943).

(67) CÁMARA DE SENADORES, 40 LEGISLATURA. Proyecto de Reformas al Artículo 115, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Expediente 61/18. Libro 99-2. Pág. 23.

3. 2. 4. Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de Febrero de 1947.

En el texto de la exposición de motivos de la iniciativa de reforma se aportan como elementos de convicción, que como todos los miembros integrantes de la comunidad local, base de la organización política, sin distinción de sexos, se hallan interesados en la buena gestión de los asuntos de la vida municipal, es evidente la necesidad de que la mujer intervenga en las funciones electorales relativas a la designación de los miembros de los h. ayuntamientos, tanto para elegir a la municipalidad, como para ser nombrada para estos cargos.

Que como la materia municipal se encuentra sometida a la competencia de las Entidades Federativas, procede incluir en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante reforma o adición correspondiente, el precepto que establezca el acceso de la mujer mexicana a la vida política activa en aquel campo de la mayor importancia, como es del de la vida común del municipio; lo que permitirá ver inicialmente un resultado que podrá servir para que después se atribuya a la mujer una mas amplia y general capacidad electoral, tanto en la esfera política de las Entidades Federativas, como en la correspondiente a la ciudadanía federal.

Dice en el texto de la exposición de motivos:

"...que para la administración de los municipios se requiere preparación técnica y conocimiento cabal de las necesidades peculiares de la comunidad, y no es aventurado afirmar que, en cuanto a preparación, hay muchas mujeres que la poseen en igual grado que los varones... La legislación civil vigente en la mayoría de las Entidades Federativas

reconoce ya a la mujer iguales derechos, inclusive capacidad jurídica, que a los varones por lo que, es de estimarse, como realización de esa misma tendencia, iniciar la preparación de la mujer en actividades de orden político, otorgándole derecho de intervenir en las elecciones municipales, que no por referirse a entidades de jurisdicción reducida, dejan de tener importancia capital, atento que el Municipio, por mandato de la Constitución, es la base de la organización política y administrativa de la República...". (68)

Decreto por el que se reforma y adiciona el:

"Artículo 115 Constitucional.- ...

I.- ...

En las elecciones municipales participarán las mujeres, en igualdad de condición que los varones, con el derecho de votar y ser votadas". (Diario Oficial de la Federación del 12 de febrero de 1947).

A iniciativa del presidente Miguel Alemán, el Congreso de la Unión aprobó que se hicieran adiciones a la fracción primera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el propósito de incorporar a la mujer a la vida municipal, a partir de su participación como sujeto del voto activo y pasivo en elecciones municipales.

El párrafo que así se agregó al texto original de 1917, señaló:

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

La participación de la mujer en las elecciones municipales, representa un

(68) CÁMARA DE SENADORES, 40 LEGISLATURA. Proyecto de Reformas al Artículo 115, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Expediente 109. Libro 169-11. Pág. 163.

nuevo factor en pro de la modernización del proceso electoral y del acierto en las funciones de los H. Ayuntamientos, ya que, por su educación, condiciones sociales de vida y peculiares características, mantiene más vivas y en mayor observancia los principios y prácticas morales.

Debe señalarse que la reforma en sí misma repercutió en el orden fundamental de la vida municipal, por cuanto afectó sustancialmente su forma de integración. Es importante destacar que a partir de entonces cobró mayor fuerza el consenso nacional en favor de la plena participación política de la mujer.

3. 2. 5. Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de Octubre de 1953.

En el texto de la exposición de motivos de la iniciativa de reforma se aportan como elementos de convicción, que la mujer mexicana, generosa y desinteresadamente ha prestado su valiosa aportación a las causas más nobles, compartiendo peligros y responsabilidades con el hombre alentándolo en sus empresas, e inculcando en sus hijos los principios morales que han sido un firme sostén de la familia mexicana.

Que a partir de la Revolución Mexicana y consciente de su alta misión en las vicisitudes de nuestras luchas libertarias, la mujer ha logrado obtener una preparación, política y económica, similar a la del hombre, que la capacita para tener una eficaz y activa participación en los destinos del país:

..."Siempre se ha abrigado la convicción de que la mujer mexicana, ejemplo de abnegación, de trabajo y de moral, debe recibir estímulo y

ayuda para su participación creciente en la vida política del país, y que durante la pasada campaña presidencial electoral, al auscultar el sentir, no sólo de los núcleos femeninos, sino de todos los sectores sociales, se puso de manifiesto que existe un ambiente notoriamente favorable al propósito de equiparar al hombre y a la mujer en el ejercicio de los derechos políticos..." (69)

En virtud de que en el programa de principios del Partido Popular y en la plataforma política sostenida en la reciente campaña presidencial electoral se consigna como un propósito conseguir para las mujeres igualdad de derechos políticos que para los hombres.

Decreto por el que se reforma y se suprime el párrafo:

"Artículo 115 Constitucional.- ...

I.- ...

En las elecciones municipales participarán las mujeres, en igualdad de condición que los varones, con el derecho de votar y ser votadas". (Diario Oficial de la Federación del 17 de octubre de 1953).

Siendo Presidente Don Adolfo Ruiz Cortines, y a iniciativa suya, fue reformado el artículo 34 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, otorgando expresamente a las mujeres la calidad ciudadana. (D. O. 17-X-1953).

La misma reforma constitucional implicó en tal virtud, la supresión del párrafo citado con anterioridad, relativo al derecho de la mujer para poder votar y ser votada en elecciones municipales, pues su derecho ciudadano quedaba plenamente reconocido en todo tipo de elección constitucional.

(69) CÁMARA DE SENADORES, 42 LEGISLATURA. Proyecto de Reformas al Artículo 115, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Expediente 132. Libro 187-8. Pág. 538.

La intervención de la mujer en las elecciones municipales ha resultado benéfica, se juzga conveniente la reforma constitucional, con el objeto de concederle iguales derechos políticos que al hombre.

3. 2. 6. Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de Febrero de 1976.

En el texto de la exposición de motivos de la iniciativa de reforma se aportan elementos de convicción, la tasa demográfica del país y la migración de los habitantes del campo a la ciudad, ha ocasionado, en muchas de nuestras ciudades, controversias sobre tenencia de la tierra, posesiones al margen de la ley, insuficiencia de servicios públicos, viviendas sin las condiciones satisfactorias mínimas, contaminación ambiental y en general deterioro ecológico, así como otros fenómenos similares de igual trascendencia.

Por otra parte, el multicitado incremento de la población no ha venido acompañado del correspondiente aumento de la superficie urbana disponible, hecho que, ha originado, por una parte, un déficit de habitación principalmente de la popular, y por otra, el desbordamiento incontrolado de numerosos núcleos de población hacia zonas muchas veces ejidales y comunales, circunstancia que afecta a dichos núcleos e interrumpe actividades productivas, con el consiguiente quebrantamiento de la seguridad con que debe alentarse todo proceso de transformación urbana, y propicia al mismo tiempo, entre otros fenómenos negativos, el de la creciente especulación con la tierra.

Asimismo, la presión ejercida por quienes tienen necesidad de un techo y

de servicios públicos ha propiciado el nacimiento de las llamadas ciudades perdidas y de los cinturones de miseria, que constituye asentamientos humanos no controlados, conformados sin sujeción a orden alguno que permita a las autoridades atender sus necesidades en el lugar en que se encuentran establecidos, ofreciendo notorios contrastes que deben eliminarse, pues deprimen la vida social y deterioran las relaciones humanas.

Los problemas del campo influyen y se reflejan en el crecimiento de los centros urbanos, y la problemática de estos a su vez, impacta y dificulta las soluciones a las necesidades de los campesinos del país, enfrentamos la existencia de un círculo vicioso que debe ser disuelto, a través de medidas complementarias que respondan a un desarrollo socialmente armónico entre las regiones, los sectores y los grupos productivos del país.

"...Esta iniciativa propone el establecimiento de instituciones jurídicas que den base a procedimientos públicos que tiendan a resolver a mediano y largo plazo los problemas que confrontan los centros urbanos, señalando previsiones que encaucen el futuro desarrollo de los mismos... Es necesario establecer las normas para que la planeación y ordenación de los centros urbanos de población integren a éstos de manera conveniente al desarrollo socio-económico del país, y se obtenga el máximo aprovechamiento de los recursos, con la finalidad de lograr una convivencia más humana en las grandes urbes... La programación económica y social del sector público, deberá considerar el desarrollo de los centros urbanos, y dicho sector deberá adecuarse para otorgarle la atención que le corresponda, establecer los vínculos de coordinación entre sus diversas entidades federativas, teniendo a lograr una mayor eficiencia de la inversión y del gasto público de los diversos niveles de gobierno,

procurando el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, así como la promoción de una distribución adecuada de la misma, en las zonas urbanas y rurales...". (70)

Decreto por el que se reforma y adiciona el:

"Artículo 115 Constitucional.- ...

I. a III.- ...

IV.- Los Estados y Municipios, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución en lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la Ley Federal de la materia.

V.- Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más Entidades Federativas formen o tiendan a formar una continuidad geográfica, la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley Federal de la materia". (Diario Oficial de la Federación del 6 de febrero de 1976).

A iniciativa del presidente Luis Echeverría Álvarez, se adicionaron dos fracciones más al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el objeto de que participaran en materia de asentamientos y tuvieran competencia concurrente y ordenada los tres niveles de gobierno; así como para que pudiera regularse el desarrollo de centros de población en circunstancias especiales.

(70) CÁMARA DE SENADORES, XX LEGISLATURA. Proyecto de Reformas al Artículo 115, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Expediente 267. Libro 143. Pág. 79.

En el texto constitucional quedó establecido en las fracciones:

"IV. Los Estados y Municipios en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados, en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, en lo que se refiere a los centros urbanos, y de acuerdo con la ley federal de la materia; y

V. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad geográfica, la federación, las entidades federativas y los municipios respectivos en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia". (D. O. 6-II-1976).

Como se recordará, la misma iniciativa de reforma al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de ese año, advirtió atinadamente que los elementos y acciones que inciden en los centros de población por parte del sector público corresponden a los tres niveles de gobierno previstos en el sistema constitucional mexicano, y que deben éstos concurrir a través de las formas necesarias de colaboración de las entidades federativas entre sí y de éstas con la federación.

Además, la iniciativa establece en el nivel constitucional, el derecho público y la responsabilidad política que tiene el Estado para fundar y ordenar los centros de población.

Las autoridades deberán dictar las medidas necesarias para reglamentar los asentamientos humanos en el amplio sentido del término y establecer las provisiones usos, destinos y reservas de tierra, aguas y bosques, con objeto de planear y regular la función de las ciudades y demás centros de población; su conservación y mejoramiento.

3. 2. 7. Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de Diciembre de 1977.

En el texto de la exposición de motivos de la iniciativa de reforma se aportan como elementos de convicción, atendiendo los requerimientos para vigorizar la integración popular de los órganos de gobierno de las entidades federativas y a la vez ensanchar los cauces a través de los cuales intervienen los ciudadanos en la conducción de los asuntos que interesen a la comunidad.

Con el fin de propiciar un mayor pluralismo en la composición de los Congresos estatales resulta necesario adicionar en su parte final el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer un sistema de elección en el cual, sin que deje de dominar la elección mayoritaria, permita el acceso de los diputados de minoría. En algunas entidades federativas rigen ya fórmulas para la integración de las Legislaturas, parecidas a la que ahora se propone, cuyo perfeccionamiento y generación se logrará de aprobarse esta iniciativa.

"...En la adición que se prevé para el artículo 115 quedará también dispuesto que los principios de la representación proporcional se adoptarán en la elección de los ayuntamientos de municipios que tuvieran una población de trescientos mil o más habitantes o que por el número de los integrantes de su cabildo así lo ameriten. El propósito es que este sistema opere en los municipios cuyo volumen de población lo haga posible o que el cuerpo edilicio sea relativamente numeroso, de tal manera que las fórmulas electorales de la representación proporcional tengan

viabilidad...". (71)

Los órganos de gobierno de los municipios de la República son los que aparecen más vinculados, en su ejercicio diario, a los habitantes de cada comunidad; por eso, es preciso conferir a los h. ayuntamientos las condiciones que hagan posible un más alto grado de consenso entre gobernantes y gobernados. El sistema de elección que se propone contribuirá a hacer posible este requerimiento.

Decreto por el que se reforma y adiciona el último párrafo en la fracción III del:

"Artículo 115 Constitucional.- ...

I. a III.- ...

De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población sea de 300 mil o más habitantes". (Diario Oficial de la Federación del 6 de diciembre de 1977).

Correspondiendo al Licenciado José López Portillo, entonces Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, la iniciativa para incorporar el principio de representación proporcional en la integración de los h. ayuntamientos.

El proceso conocido como reforma política tenía por objetivo general iniciar una reordenación política en materia de régimen de partidos y en el proceso electoral de las esferas federal, estatal y municipal.

La fracción tercera del artículo 115 de la Constitución Política de los

(71) CÁMARA DE SENADORES, 36 LEGISLATURA. Proyecto de Reformas al Artículo 115, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Expediente 101. Libro 98. Pág. 103.

Estados Unidos Mexicanos señalo:

"De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas, se introducirá... el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población sea de trescientos mil o más habitantes". (D. O. 6-XII-1977).

Se cumplió de esta manera con el propósito de ampliar las posibilidades de la representación municipal, bajo la condición de una mayor participación ciudadana en la formación y ejercicio del poder público. Al amparo de la idea de que los órganos de gobierno de los municipios de la república son los que aparecen más vinculados a los habitantes de cada comunidad, se hicieron posible las condiciones que permitieron a los

h. ayuntamientos -desde entonces- el logro de un mayor grado de consenso entre gobernantes y gobernadores.

3. 2. 8. Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de Febrero de 1983.

En el texto de la exposición de motivos de la iniciativa de reforma se aportan como elementos de convicción; es evidente que nuestra práctica política dio al federalismo una dinámica centralizadora que permitió durante una larga fase histórica multiplicar la riqueza, acelerar el crecimiento económico y el desarrollo social, y crear centros productivos modernos. Pero hoy sabemos bien que esta tendencia ha superado ya sus posibilidades de tal manera que la centralización se ha convertido en una

grave limitante para la realización de nuestro proyecto nacional.

La descentralización exige un proceso decidido y profundo, aunque gradual, ordenado y eficaz, de la revisión de competencias constitucionales entre Federación, Entidades Federativas y Municipios:

Proceso que se deberá analizar las facultades y atribuciones actuales de las autoridades federales, y de las autoridades locales y municipales, para determinar cuales pueden redistribuirse para un mejor equilibrio entre las tres instancias del gobierno constitucional.

"...Dentro de estos grandes lineamientos, como consecuencia de los estudios realizados y como corolario de la intensa consulta popular efectuada, consideramos como medida fundamental para robustecer al municipio, piedra angular de nuestra vida republicana y federal, hacer algunos cambios al artículo 115 de la Constitución, tendientes a vigorizar su hacienda, su autonomía política y en lo general aquellas facultades que de una u otra manera, paulatinamente pero constantemente habían venido siendo absorbidas por los Estados y la Federación...". (72)

Decreto por el que se reforma y adiciona el:

"Artículo 115 Constitucional.- ...

I.- ...

...

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 alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga,

(72) CÁMARA DE SENADORES, 38 LEGISLATURA. Proyecto de Reformas al Artículo 115, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Expediente 98. Libro 112. Pág. 143.

siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los legatos que a su 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 celebraren nuevas elecciones, las Legislaturas designarán entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los periodos respectivos.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será substituto 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 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.

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) 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.

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 del 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 egreso 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 regularán 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.

VIII. Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo

más de seis años.

La elección de los gobernadores de los Estados y de las Legislaturas locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.

Los gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocuparse ese cargo, ni aún con el carácter de interinos, provisionales, substitutos o encargados del despacho.

Nunca podrán ser electos para el período inmediato.

a) El gobernador substituto constitucional, o el designado para concluir el período en caso de falta absoluta del constitucional, aún cuando tenga distinta denominación.

b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquiera denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo los dos últimos años del período.

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección.

El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a cuatrocientos mil habitantes; de nueve, en aquéllos cuya población sea superior a esta última cifra.

Los diputados a las legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para período inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietario, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero de los diputados propietarios no podrán ser

electos para el período inmediato con el carácter de suplentes.

De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los Municipios.

IX. Las relaciones de trabajo entre los Estados 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 la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. Los Municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere.

X. La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo hagan necesario.

Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior". (Diario Oficial de la Federación del 3 de febrero de 1983).

Es a partir de la demanda expresada en todo el país, tanto para democratizar como para descentralizar al país, que el presidente Lic. Miguel de la Madrid Hurtado promovió la iniciativa de reformas al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos. En apoyo a lo anterior, deben hacerse algunas consideraciones sobre la situación política, económica, fiscal, demográfica y social sobre el Municipio Mexicano.

La más importante de las reformas al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos fue promovida por el Presidente de la

República, Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, en diciembre de 1982, a sólo seis días de iniciado su período gubernamental. Dicha iniciativa fue aprobada por el Congreso de la Unión y publicada en el Diario Oficial de la Federación el tres de febrero de 1983.

Reestructuró totalmente el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, convirtiendo sus cinco fracciones en diez.

La reforma, de amplia cobertura, comprendió los aspectos municipales más relevantes, los que para objeto del análisis que emprendo dividiré en siete apartados, a saber:

1) Reformas de índole política: (73)

"Artículo 115, fracción primera, párrafo tercero; 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 alguno de sus miembros, por alguna de las causas 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 su 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 designarán entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los períodos respectivos.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será substituido por su suplente, o se precederá según lo disponga la ley".

Sin duda la ratio-legis de la reforma, se puede inscribir en la intención de

garantizarse seguridad jurídica a los h. ayuntamientos del país y terminar de manera incuestionable con una práctica que la legislación estatal (constituciones políticas y leyes orgánicas) consagraba de manera amplia.

Mediante la adición referida ahora para suspender, desaparecer o revocar el mandato a los miembros del h. ayuntamiento o a éste en pleno se requiere cubrir los supuestos siguientes:

- a) Definición en una ley de la causa grave que dé fundamento a la sanción.
- b) La necesidad de otorgar oportunidad suficiente para rendir pruebas y alegatos.
- c) La definición de que sólo el congreso del Estado está facultado para imponer, las sanciones por una mayoría calificada.
- d) La definición que al propio congreso correspondiente designar a quienes entrarán a terminar el mandato y los períodos y formas a realizarlo.

Cabe destacar que no obstante el alcance de la reforma a la fracción I del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las Constituciones Políticas de las entidades federativas y su legislación secundaria no ha cumplido cabalmente con ello, dado que, no se especifican claramente las cosas que pueden mostrar la sanción o bien no han establecido los diversos supuestos a que se refiere la reforma:

- a) La suspensión de alguno de sus miembros.
- b) La revocación del mandato de alguno de sus miembros.
- c) La desaparición de éstos.
- d) La suspensión de los h. Ayuntamientos.

Es importante la definición precisa de las causas graves que pueden motivar estas sanciones, no obedece a criterios sino más bien se sigue conservando vaguedades en perjuicio de la seguridad jurídica que debe

prevalecer.

Otro aspecto también de la misma índole política al que debemos referirnos es el introducido al sistema de elección de los h. ayuntamientos.

En virtud de la reforma introducida a iniciativa del presidente Miguel de la Madrid Hurtado a la fracción IX del propio artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ahora señala:

"De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios".

Ahora el proceso democratizador del mundo es más amplio y consecuente, dado que permite en todos los h. ayuntamientos el libre juego de partidos y una representación más plural de las diversas corrientes que integran el amplio espectro ideológico del país.

2) Reformas de índole jurídica: (74)

La fracción II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se reformó en su párrafo segundo a fin de establecer que:

"Los ayuntamientos, poseerán facultades para expedir, de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las Legislaturas de los estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones".

La adición referida permite precisar que el ayuntamiento puede producir; en su nivel, el marco jurídico que sirva de sustento a su actividad de derecho

(74) UGARTE CORTÉS, JUAN Op. Cit. Pág. 24.

público. Se faculta específicamente a los ayuntamientos a expedir reglamentos cuando dicha precisión, así expresada, no existe para los otros ordenes de gobierno, ya que no encontramos para el gobierno federal, ni para el respectivo estatal una norma de semejante redacción. Sin embargo ambos poseen "la facultad reglamentaria" desprendida, en el caso del Ejecutivo Federal del artículo 89, fracción de la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; asimismo existe el equivalente para los ejecutivos de las entidades federativas en sus respectivas Constituciones Políticas conforme a su régimen interior.

En virtud de la reforma a la fracción señalada ahora se impone que los ayuntamientos, para expedir "los reglamentos y demás disposiciones administrativas" deban sujetarse a las "bases normativas que deberán establecer las Legislaturas de los Estados".

Conviene mencionar que, al igual que en la fracción anterior, la motivación de la reforma no ha sido cabalmente cumplida dado que algunas leyes orgánicas municipales de los estados no mencionan con precisión cuales son dichas bases normativas, además de que somete a los ayuntamientos a una tutela, estatal en su facultad reglamentaria. Estas bases normativas en general parecen necesarias a fin de mantener en el estricto ámbito municipal la expedición de reglamentos y no invadir el ámbito competencial de los otros dos órdenes de gobierno.

3) Reformas en materia de servicios públicos: (75)

"La redistribución de competencias que tuvo que emprender comenzará por entregar o devolver al municipio todas aquellas atribuciones comunidad básica".

La precisión competencial pretende, reducir la confusión en cuanto a las competencias en materia de servicios públicos, clarificado el ámbito del municipio, se precisa que la enumeración de la fracción III es el mínimo de atribuciones, señalándose además que en atención a la capacidad del h. ayuntamiento se puede ampliar, o bien se puede dar el "concurso de las entidades federativas" en la satisfacción de los servicios públicos.

4) Reformas al ámbito tributario municipal: (76)

En el devenir histórico, la deficiencia en la capacidad tributaria de los municipios se fue agravando. En tanto que los gobiernos federal y estatal, -sobre todo el primero- fueron ensanchando paulatinamente sus competencias tributarias, el municipio perdió importancia en este sentido.

Garantizar que los municipios administren libremente su hacienda y que ésta sea "lo suficiente para atender sus necesidades".

Los Municipios atribuyéndoseles básicamente la exclusividad impositiva en lo que se conoce como tributación inmobiliaria así como facultad de cobrar derechos por la prestación de los servicios públicos a su cargo y se elevan a rango constitucional la obligación de hacer a los h. ayuntamientos en el rendimiento de los impuestos federales.

Conviene también señalar que en virtud de la reforma a la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece que "los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles". Se rompe así una práctica inveterada de que fueran las legislaturas de las entidades federativas en acuerdo con los ejecutivos estatales quienes decidieran el destino del gasto público municipal.

5) Reformas en materia de desarrollo urbano: (77)

En la reforma de las fracciones V y VI del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se precisa que "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 regulación de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológicas...".

Se gana en amplitud y en precisión de las competencias municipales. De este modo, son los municipios y sus autoridades quienes orientan y conducen el crecimiento urbano, que tan acusado está en la mayoría de las ciudades del país.

6) Reformas en materia de trabajo: (78)

Otro aspecto importante de la reforma municipal es la adición de la fracción IX al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que señala:

"Las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. Los municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere".

Se precisa que la legislación respectiva sea expedida por las legislaturas estatales. Se busca proteger los derechos y clasificar las obligaciones de

(77) Ídem. Pág. 26.

(78) Ídem. Pág. 27.

los servidores públicos municipales y dar así cauce adecuado a una legítima demanda de ellos por una mayor justicia en sus relaciones laborales.

7) Reformas al sistema de coordinación intergubernamental:

Por último, la adición de la fracción X al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dio sustento constitucional a la creciente práctica de celebración de convenios y otras formas de coordinación intergubernamental entre el gobierno federal y los estatales, se posibilita que los beneficios de dicha coordinación cubran también los h. ayuntamientos. Así se señala:

"La Federación y los estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos, del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la presentación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

Los estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus municipios, a efecto de que éstos asuman la presentación de los servicios o la atención de las funciones a la que se refiere el párrafo anterior".

Los municipios del país han visto incrementadas sus capacidades de gestión y administración de las tareas a su cargo fundamentalmente a partir de la reforma al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se ha visto complementada con el conjunto de disposiciones y referencias incluidas en las leyes federales secundarias.

3. 2. 9. Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de Marzo de 1987.

En el texto de la exposición de motivos de la iniciativa de reforma se aportan como elementos de convicción, el perfeccionamiento de nuestro orden jurídico nacional, se presentó al Órgano Constituyente Permanente, por conducto del H. Congreso de la Unión, la iniciativa de reforma de los artículos 17, 46, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El fundamento filosófico-jurídico de la función jurisdiccional a cargo del Estado, se encuentra en la garantía individual contenida en el artículo 17 Constitucional, precepto que demanda del individuo la renuncia a hacerse justicia por mano propia y a ejercer violencia para reclamar su derecho, pero en reciprocidad establece la garantía individual de acceso a la jurisdicción. Y para ello dispone que los Tribunales de Justicia la impartirán en forma expedita y gratuita.

Para ello es necesario, además, establecer las bases constitucionales en relación a los Poderes Judiciales Locales y proponer reformas a los preceptos constitucionales que regulan el Poder Judicial de la Federación.

Además "...la necesidad de dividir el ejercicio de las potestades del Estado fue reconocida en la elaboración de las Constituciones... por lo que el principio de la división de poderes ha sido una de las bases fundamentales de la doctrina constitucional moderna...". (79)

"La Comisión dictaminadora contiene las aprobaciones al proyecto de

(79) CÁMARA DE SENADORES, 42 LEGISLATURA. Proyecto de Reformas al Artículo 115, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Expediente 101. Libro 104. Pág. 126.

decreto de las Legislaturas de los Estados de :

Aguascalientes, Baja California Norte, Baja California Sur, Coahuila, Colima, Chiapas, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, México, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Querétaro, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

La Declaratoria fue aprobada por 24 votos en pro. Efectuado el cómputo, se desprende que el proyecto de decreto ha merecido la aprobación de la mayoría de los Honorables Legislaturas de los Estados y por consiguiente procede declarar que se ha dado cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 135 constitucional". (80)

Decreto por el que se reforma y adiciona el:

"Artículo 115 Constitucional.- ...

I. a VII.- ...

VIII. Las leyes de los Estados introducirán el principio de la 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". (Diario Oficial de la Federación del 17 de marzo de 1987).

Mediante esta reforma, se especificó únicamente en materia municipal el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, excluyendo las disposiciones que contienen regulaciones de carácter estatal, y se dejan exclusivamente las municipales; así suprime los textos alusivos a los gobernadores y diputados, contenidos en la parte de la fracción VIII, pasándolas a las fracciones I y II del artículo 116 de la

(80) Ídem. Pág. 136.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El nuevo texto de la fracción octava, sólo conserva el principio de representación proporcional para la elección del h. ayuntamiento, y la indicación de que las relaciones de trabajo entre las entidades federativas y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expedian las legislaturas de las entidades federativas.

Así mismo, se derogan las fracciones IX y X; la fracción IX, se refería a la facultad de las legislaturas de las entidades federativas para expedir leyes que regulen las relaciones de trabajo, entre la entidad federativa y sus trabajadores, pasando a ser la fracción V del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En cuanto a la fracción X del 115 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establecía en ella, la facultad de realizar convenios entre la Federación y las entidades federativas, y éstos y los municipios para la educación, operación de obras y la prestación de servicios públicos, esta fracción pasó a ser parte de la fracción VI del artículo 116 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A pesar de lo reducido del espacio dedicado a cada uno de los aspectos del marco jurídico municipal, dentro de las reformas hechas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son éstas las que dan recientemente un origen a lo que se puede llamar "El Nuevo Municipio Mexicano", se ha reflejado fehacientemente la voluntad de alcanzar en un proceso de los más preciados para los mexicanos como es el de la democracia.

En nuestro sistema, la democracia no puede ser concebida solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante y mejoramiento económico, social y

cultural de las actuales condiciones sociales del pueblo, como expresa majestuosamente nuestro artículo .3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

3. 2. 10. Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de Diciembre de 1999.

En el texto de la exposición de motivos de las iniciativas de reforma presentadas por los Diputados Federales integrantes del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional y de la Diputada Federal María de la Luz Nuñez Ramos, se aportan como elementos de convicción, las cambiantes y crecientes necesidades de las comunidades han generado nuevas y más urgentes tareas por parte de los municipios mexicanos. Entre ellas, basta ejemplificar los problemas de la basura, contaminación ambiental, transporte conurbado a zonas metropolitanas, preservación de la ecología, reglamentación de empresas en suelo municipal, y otros más. Al respecto cabe señalar que actualmente ya se están aplicando fórmulas de colaboración para atacar la problemática común a municipios colindantes; sin embargo, tampoco en esta área existen procedimientos jurídicos explícitos que reconozcan la coordinación e intercambio de experiencias intermunicipales.

Otro problema que ha resultado manifiesto en el ámbito de la administración municipal, es la continuidad de obras públicas y programas de desarrollo a largo plazo.

El cambio de administración deja incompletas numerosas obras, ante la

falta de una normatividad que obligue a los gobiernos municipales saliente y entrante a signar acuerdos de continuidad en sus planes de desarrollo para la comunidad, independientemente de su filiación política e interés a corto plazo.

En fin, diversas circunstancias de orden político y económico, han propiciado que el municipio presente carencias de tipo financiero, así como debilidad política, jurídica y educativa en relación con los órganos federales y de las entidades federativas, que han impedido su funcionamiento autónomo y libre.

"...Por ello se coincide con la Colegisladora y los autores de las iniciativas que se dictaminan, en la necesidad de modificar el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para promover la renovación y fortalecimiento del Municipio.

En este propósito existe coincidencia con el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, que señala en lo conducente (se propone una nueva relación entre los órdenes de gobierno federal y estatal con el Municipio, basada en el reconocimiento de las responsabilidades que les asigna el orden jurídico, de tal forma que este gobierno comunitario cuente con los instrumentos político-institucionales y los recursos necesarios para responder a las demandas que les compete atender y resolver, y así se pueda cumplir con el propósito de elevar su capacidad de gestión pública frente a sus ciudadanos y organizaciones...". (81)

La Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión en sesión celebrada el 6 de mayo de 1999 resolvió convocar a período de sesiones

(81) CÁMARA DE SENADORES. 40 LEGISLATURA. Proyecto de Reformas al Artículo 115, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Expediente 48. Libro 102. Pág. 15.

extraordinarias, incluyendo dentro de su agenda específica, el análisis, discusión y aprobación en su caso de las iniciativas presentadas ante la H. Cámara de Diputados por los legisladores pertenecientes a diversos grupos parlamentarios de los partidos representados en dicha H. Colegisladora, para reformar diversos preceptos constitucionales relacionados con el Municipio, sus facultades, organización y funcionamiento. El Decreto relativo fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 del propio mes de mayo.

Estas Comisiones Unidas coinciden con el objetivo general de esta reforma, que es conceder mejores instrumentos para que los municipios puedan cumplir más eficazmente con las tareas que la propia Constitución les encomienda, en beneficio de la población.

"En la mayoría de las iniciativas presentadas, también se proponen reformas y adiciones a otros preceptos constitucionales; sin embargo, por razón de técnica legislativa, esta Comisión considera que dichas propuestas deben ser motivo de un Dictamen por separado, de tal manera que el presente Dictamen, sólo se abocará al estudio de las reformas y adiciones relacionadas con los aspectos municipales". (82)

Finalmente el proyecto de reformas y adiciones fue aprobado en su oportunidad por la Honorable Cámara de Senadores y la Honorable Cámara de Diputados, la que, en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 135 de la Constitución Federal, lo turnó a las Honorables Legislaturas de los Estados, de manera que quedase completada la intervención del Constituyente Permanente para elevar la jerarquía constitucional y formar parte del Pacto Federalista aquellas reformas

(82) Ídem. Pág. 38.

iniciadas por diversos grupos parlamentarios.

“En el expediente que ha sido turnado a la Comisión Dictaminadora, consta que el Proyecto de Decreto ha merecido la aprobación de las Legislaturas de los siguientes Estados:

Aguascalientes, Baja California Norte, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Guerrero, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

Efectuado el cómputo se desprende que el Proyecto ha merecido la aprobación de la mayoría de las Honorables Legislaturas y por consiguiente procede declararse la aprobación de la reforma y adición al precepto de referencia”. (83)

Decreto por el que se reforma y adiciona el:

“Artículo 115 Constitucional.- ...

I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

...

...

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

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

(83) Ídem. Pág. 46.

Procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los períodos respectivos; estos Concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores;

II.- ...

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

- a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;
- b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;
- c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo

párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;

d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y

e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores;

III.- Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;

b) ...

c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;

d) ...

e) ...

f) ...

g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;

h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e

i) ...

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio;

IV.- ...

a) ...

b) ...

c) ...

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 estatales no establecerán exenciones o subsidios a favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objetivo público.

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las

legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

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

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley;

V.- Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:

- a) Formar, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;
- b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;
- c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;
- d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;
- e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;
- f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;
- g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;

- h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e
- i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta ésta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios;

VI.- ...

VII.- La policía preventiva municipal estará al mando del presidente Municipal en los términos del reglamento correspondiente. Aquélla acatará los órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente". (Diario Oficial de la Federación del 23 de diciembre del 1999).

Si bien las modificaciones anteriores constituyeron un parteaguas en la historia municipal, fueron insuficientes a la luz de la nueva realidad socio-política imperante a lo largo y ancho del territorio nacional. Es por ello que el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, reconoció la necesidad de una mayor participación de las entidades federativas y municipios en la vida nacional, por lo que, de acuerdo a sus lineamientos, se efectuó una reasignación de recursos, responsabilidades y atribuciones entre los tres órdenes de gobierno.

Así entonces, las reformas y adiciones objeto del presente Decreto tienen como fondo la redistribución de facultades, funciones y responsabilidades, sin soslayar que la cooperación y coordinación entre entidades federativas

y municipios o bien, entre éstos, consolidarán el desarrollo de las comunidades y regiones, en concordancia con los objetivos del crecimiento económico.

En este contexto se construye el nuevo Federalismo Mexicano como un instrumento redistributivo y compensatorio que propicia un desarrollo regional más equitativo, basado en la descentralización de funciones, recursos y programas públicos y el impulso a la vida municipal.

Prueba de lo anterior, es el esfuerzo que el Gobierno Federal ha realizado para impulsar el proceso descentralizador en beneficio de las Entidades Federativas y Municipios, fortaleciendo su presencia en las tareas del desarrollo nacional.

3. 3. Características del Municipio según la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el artículo 115 de acuerdo a su vigencia actual de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece que el municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de las entidades federativas de la República; señala a su vez sus características básicas y le otorga a éstas facultades y atribuciones para los diferentes aspectos de su administración.

Las características básicas del municipio mexicano de acuerdo al previo análisis del citado artículo son:

- a) Personalidad jurídica.
- b) Libertad de administración.
- c) Liberta política.

a) Personalidad Jurídica:

De acuerdo a los doctrinas de los juristas civilistas:

"La personalidad jurídica es la aptitud para ser sujeto de derechos y obligaciones". (84)

Retomando esta definición y aplicándola en materia de nuestro estudio se puede decir que la "personalidad jurídica es la capacidad que tiene el municipio para ser sujeto de derechos y obligaciones y manejar su patrimonio conforme a la ley" (85) dentro de su competencia y jurisdicción e incluso ante otras instancias gubernamentales.

En el artículo 115 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que:

"Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley".

a) Libertad de Administración:

El tratadista Miguel Villoro Toranzo comenta que libertad:

"En un sentido afirmativo, la facultad de autodeterminarse, y en sentido negativo, la ausencia de trabas, estorbos, impedimentos o vínculos, que hace posible autodeterminarse". (86)

El sistema de normas que constituye el Derecho ha sido creado para ordenar toda realidad jurídica, es principalmente la realidad jurídica en cuanto que puede ser modificada libremente por el hombre la que

(84) DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, JORGE ALFREDO. Derecho Civil, parte general, personas, cosas, negocios jurídicos e invalidez. Ed. Porrúa S.A. México, 1992. Pág. 129.

(85) MARTÍNEZ CABAÑAS, GUSTAVO. Op. Cit. Pág. 95.

(86) VILLORO TORANZO, MIGUEL. Introducción al Estudio del Derecho. Ed. Porrúa S.A. México, 1993. Pág. 443.

concentra su especial atención, y al respecto el Lic. Alfonso Nava Negrete en el Diccionario Jurídico Mexicano señala:

"La libertad es la posibilidad de actuar conforme a la ley". (87) Es decir, "la libertad es la potestad que tiene una persona para señalarse sus fines, sus objetivos, así como escoger, y definir los medios para alcanzar sus fines. Esta potestad está limitada por la ley". (88)

En este sentido "los municipios cuentan con la libertad de organizarse administrativamente como mejor les convenga para el ejercicio y acción Administrativa local". (89)

El H. Ayuntamiento, en cuanto órgano máximo de la administración pública municipal tiene facultades y obligaciones; ordena cuando adopta y emite ciertas disposiciones privativas de su libertad; reglamenta por medio de normas administrativas los diferentes ámbitos de la vida local; informa las cuestiones que sólo indirectamente interesan a la administración local, cuya iniciativa pertenece a otros poderes y sobre los cuales la facultad de decisión excede a la autoridad de los h. ayuntamientos; gestiona ante los poderes públicos, sobre asuntos que escapan de su competencia.

En el artículo 115 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que:

"Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las

(87) INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. "Diccionario Jurídico Mexicano". Pág. 1988.

(88) ROBLES MARTÍNEZ, REYNALDO. Op. Cit. Pág. 156.

(89) MARTÍNEZ CABAÑAS, GUSTAVO. Op. cit. Pág. 95.

contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor...".

Las autoridades administrativas deben ajustar sus actos a la ley; es decir, no tienen más facultades que las que les otorgan las leyes y sus actos son válidos cuando se fundan en una norma legal. Principio contrario al que rige la actividad de los particulares, quienes pueden realizar todo aquello que las leyes no les prohíben. El principio de legalidad se encuentra establecido en los artículos 16, 41 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Contra los actos de la administración pública que lesionan intereses legítimos de los administrados o particulares cabe imponer los recursos administrativos que las leyes establecen.

b) Libertad Política:

Es "la facultad que tiene la comunidad para elegir a sus autoridades o representantes en el marco de las leyes electorales". (90) Pero esta libertad es limitada, porque la acción electoral no ésta bajo control directo de la comunidad, sino que es calificada por órganos externos.

También en el ejercicio del poder puede ser limitada por las legislaturas de las entidades federativas, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, por la facultad que tiene podrán suspender h. ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato de algunos de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga.

Y por último, la no reelección inmediata de las autoridades o representantes municipales trata de preservar la libertad política y de

(90) Ídem. Pág. 95.

mantener vigente un principio político del federalismo mexicano.

El aseguramiento de la libertad municipal, como base de la división política de las entidades federativas y como principio y enseñanza de todas las prácticas democráticas.

La fracción I del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que:

"Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna 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 periodo 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 electos para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio".

3. 4. Artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que también regulan el Municipio:

Art. 3, fracción VIII; art. 4 párrafo IV; art. 5 párrafo IV; Art. 16 párrafo XI, art. 21, párrafos I, II, IV, V; art. 26 párrafo III; art. 27 párrafo III; art. 31, fracciones I, II, IV; art. 36, fracciones I, V; art. 41, fracción I; art. 73, fracciones XXIII, XXV, XXIX-A, XXIX-C, XXIX-G; art. 105 fracción I; art. 108 párrafos I, IV; art. 116 fracción VII; art. 117 fracción VIII; art. 123. Fracciones XXV, XXVI; art. 130, párrafo XII.

El Constituyente de 1917 otorgó al municipio una posición de relevancia en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por ello múltiples artículos de su texto establecen cuestiones relativas al Municipio.

En las reformas al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no hay mención, dentro de la nueva competencia del municipio, a su función educativa. La función educativa del municipio siempre ha existido, no sólo en relación a la educación formal sino de manera muy específica de la educación cívica, según lo establece el texto constitucional.

Independientemente del artículo 115, otros dos artículos constitucionales relacionan al municipio con la educación. El artículo 3 que lo incluye, como parte del Estado, dentro de los órganos que imparten la educación controlada oficialmente:

La primaria, la secundaria, la normal, y la destinada a obreros y campesinos.

Artículo 3. "Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado - Federación, Estados y Municipios- impartirá educación preescolar, primaria

y secundaria. La educación primaria y la secundaria son obligatorias.

La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a su vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia".

En el mismo artículo en su fracción VIII dice que:

"El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la república, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los estados y los municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan".

De ese modo, y de acuerdo con el artículo 73, fracción XXV:

"El Congreso tiene facultad: ...así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República".

Y el artículo 31, fracción I y II, que da intervención al municipio en la educación cívico-militar y que del mismo modo, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala como obligaciones de los ciudadanos que residan en municipios.

Artículo 31. "Son obligaciones de los mexicanos:

Fracción I. Hacer que sus hijos o pupilos concurran a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación primaria y secundaria, y reciban la militar en los términos que establezca la ley;

Fracción II. Asistir, en los días y horas designadas por el Ayuntamiento del lugar en que residan, para recibir instrucción cívica y militar que los mantenga aptos en el ejercicio de los derechos de ciudadano, diestros en el manejo de las armas y conocedores de la disciplina militar".

Posiblemente, el contenido educativo-municipal tan importante de los dos artículos citados, hizo que el constituyente considerara innecesario establecer o registrar la función educativa del municipio en el nuevo texto del artículo 115 y fijarla en concordancia con los otros artículos constitucionales que la determinan parcialmente o hacer la remisión a dichos ordenamientos y, posiblemente, aclararla o ampliarla, de acuerdo con el nuevo significado del municipio.

El artículo 16, párrafo once, señala:

"La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose, en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos".

Establece los mecanismos que las autoridades administrativas están obligadas a seguir en cuanto a visitas domiciliarias, implícitamente afectan al municipio en su carácter de autoridad.

El Dr. Ignacio Burgoa se manifestó en este sentido al afirmar que:

"De conformidad con esta disposición de nuestra Ley Suprema (artículo 16), el Departamento del Distrito Federal, dentro de esta circunscripción y las autoridades de la administración local en las entidades federativas, están facultados para penetrar a establecimientos industriales y mercantiles, y aún a domicilios particulares, sin orden judicial, con el fin

exclusivo de cerciorarse de la aplicación u observancia efectivas de los diferentes reglamentos que regulan las diversas actividades económicas a que pueden dedicarse los gobernados". (91)

En este mismo orden de ideas, el artículo 21, en la segunda parte del primer párrafo, así como el segundo párrafo señala que:

"Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas". Sigue señalando el precepto que, si el infractor fuese jubilado, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con una multa mayor del importe de su jornal o salario de un día:

"Tratándose de trabajadores no asalariados la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso".

Este precepto es de gran importancia en materia municipal, ya que las sanciones previstas en los bandos y reglamentos gubernativos y de policía municipales deberán acatar al pie de la letra las reglas constitucionales en esta materia.

Conviene precisar que cualquier sanción impuesta por la autoridad municipal que fuere mayor en tiempo o en cantidad constituiría una clara violación a la norma del artículo transcrito y por ende violatorio de garantías Individuales.

Atendiendo a la problemática que han enfrentado los municipios respecto

(91) BURGOA, IGNACIO. "Las Garantías Individuales". Ed. Porrúa S.A. México, 1993. Pág. 627.

de la prestación de servicios públicos, el artículo 115 fracción III constitucional señala como servicios públicos de responsabilidad municipal, los siguientes:

Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales, alumbrado público, limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines y su equipamiento, seguridad pública en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito, así como aquéllos que las legislaturas locales determinen de acuerdo a las condiciones territoriales y socioeconómicas, y a la capacidad administrativas y financiera de los municipios.

Sobre este aspecto, la federación y las entidades federativas podrán convenir por parte de éstos el ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo requiera. Las entidades federativas, por su parte, están facultados para celebrar esos convenios con sus municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones antes señaladas.

El artículo 21, párrafo cuarto y quinto, señala que:

"La Seguridad Pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

La Federación, el Distrito Federal, Los Estados y los Municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un Sistema

Nacional de Seguridad Pública".

El artículo 73 en su fracción XXIII nos señala:

"El Congreso tiene facultad: Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en materia de seguridad pública".

Y es el propio artículo 73, fracción XXIX-A que también nos dice:

"El Congreso tiene facultad, para establecer contribuciones, las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios en sus ingresos por concepto del impuesto de energía eléctrica".

En materia de desarrollo urbano, la fracción V del artículo 115 prevé la planeación y crecimiento racional de los municipios; por ello los faculta, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, para:

Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios; autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones; participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia; intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; y celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales. En lo conducente y de conformidad a los fines

señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los municipios expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas necesarias:

Artículo 27, párrafo tercero:

"Se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad".

Más adelante, la fracción VI del artículo 115 señala que:

"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 regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia".

En esta fracción se reitera la intervención de los municipios en la formación de zonas conurbadas. En esta misma materia, las fracciones XXIX-C y XXIX-G del artículo 73 constitucional, hace mención de la facultad que tiene el Congreso de la Unión:

Fracción XXIX-C. "Para expedir las leyes que establezca la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución".

Fracción XXIX-G. "Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico".

Artículo 36, fracción I:

"Son obligaciones del ciudadano de la República:

Inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista".

Establece la obligación la cual no corresponde únicamente a los ciudadanos mexicanos, sino también a los extranjeros residentes en el país. Consiguientemente, la obligación de inscribirse en el catastro municipal declarando la propiedad de que se dispone, y la industria, profesión o trabajo al que se dedique un ciudadano es un deber de todo individuo que reside en el territorio nacional sin distinción de nacionalidad.

Además del artículo 31, fracciones I y II; encontramos en este mismo artículo pero en la fracción IV otras obligaciones de los mexicanos:

"Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que disponga las leyes".

La citada fracción aclara que la entidad federativa y municipio que pueden fijar gravámenes son sólo aquellos en los que resida un contribuyente. El

anterior concepto podría interpretarse en el sentido de que las legislaturas locales únicamente están en posibilidad de gravar a quienes residan en la entidad federativa respectiva. Sin embargo, esto es sólo parcialmente cierto, puesto que de hecho tanto las entidades federativas como los municipios crean impuestos indirectos que tienen como sujetos pasivos a todo el que consuma bienes o servicios en el ámbito respectivo, ya sea que resida o no en la entidad federativa o municipio de que se trate.

En el artículo 116 en su fracción VII, faculta a:

"La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario".

De igual manera señala que:

"Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior".

En el artículo 4 en su párrafo cuarto señala que:

"Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general".

Ha sido elaborado un ambicioso programa de salud que busca proporcionar servicios a toda la población, en permanente superación y mejoría de la calidad. Se pretende asimismo contribuir al desarrollo del país y al bienestar colectivo. Bajo el título de "Sistema Nacional de Salud" se ha constituido un organismo del que forman parte varias dependencias y entidades de la administración pública, federal, de las entidades federativas

y municipal.

El artículo 26 en su párrafo III determina:

"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".

Se define la inducción y la concertación con los particulares, figuras indispensables en un régimen democrático y de respecto a las libertades individuales, para realizar las actividades de planeación correspondientes, y señala como mecanismos de ésta la coordinación con otro plano del Estado mexicano constituido por las entidades federativas, a través de convenios, figura de rango constitucional y que hace posible la vinculación orgánica de las entidades federativas y el gobierno federal.

El artículo 36, fracción I y V señala que:

"Son obligaciones del ciudadano de la República:

Fracción I. Inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos, en los términos que determinen las leyes".

La razón por la cual la fracción primera alude específicamente a los ciudadanos mexicanos es la íntima vinculación existente entre el registro de los datos estadísticos exigidos por dicha fracción, y el desarrollo efectivo y democrático del proceso electoral en los tres niveles de gobierno. A mayor abundancia, la división del territorio nacional en distritos electorales, la configuración de listas de electores, y la misma computación de votos, sólo son realizables de manera confiable si se dispone de datos estadísticos que permitan establecer la residencia de los electores. De otra manera, se abren las puertas a la abstención electoral y a las prácticas electorales fraudulentas.

La segunda obligación contenida en la fracción aludida -inscribirse en los padrones electorales- si es exclusiva de los ciudadanos mexicanos, puesto que son éstos, exclusivamente, los que están capacitados para el ejercer el voto activo.

Fracción V. "Desempeñar los cargos concejiles del Municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado".

Esta fracción crea una obligación de desempeñar los cargos de elección popular con respecto a la integración del nivel municipal de gobierno y a la formación de organismos electorales y jurados, lo que implica que una vez designado por el voto popular el ciudadano electo debe proceder a llevar a cabo su función. Se debe apuntar que una de las intenciones del legislador al establecer la obligación contenida en la fracción V consiste en evitar la adopción -por parte de un candidato vencedor en elecciones populares- de posturas frívolas tales como la de negarse a desempeñar un cargo para el que fue electo popularmente, y para lo cual se utilizaron recursos y tiempo de la sociedad que de no respetarse el mandato popular se verían desperdiciados.

El mismo interés podemos encontrar cuando se obliga al ciudadano al desempeño del cargo de jurado o de funcionario censal, en los que el propósito es obtener su contribución personal, en el primer caso para una correcta administración de justicia en los asuntos en los que debe ser el pueblo quien dictamine sobre la responsabilidad o no responsabilidad de un acusado por la comisión de un determinado delito social; en el segundo, para despertar la confianza popular en la actividad que se desarrolla y facilitar la magnitud de la tarea que se emprende al levantar un censo nacional, de indudable interés para toda la colectividad.

También se debe señalar que la fracción comentada constituye una

excepción a la libertad de trabajo establecida por el artículo 5 constitucional con la salvedad de que los cargos de elección popular deberán ser remunerados adecuadamente.

El artículo 5, párrafo cuarto, señala:

"En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta".

Ahora bien, por lo que hace a los servicios públicos ya mencionados, se ha supuesto que su gratitud obedece al costo que representarían para el Estado.

En el artículo 41, fracción I:

"Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales".

Esta disposición obedeció a la solicitud de los partidos políticos nacionales, quienes se quejaban de las múltiples dificultades que enfrentan en las entidades federativas para poder participar en las elecciones locales. Esta disposición elimina todo tipo de barreras y ordena que los partidos que hayan obtenido su registro como nacionales, por eso solo hecho podrán participar en los comicios locales. En este sentido, la medida tiende a fortalecer a los partidos políticos nacionales, evitar la proliferación de partidos políticos locales, agilizar el proceso y universalizar la personalidad de los partidos políticos, reforzando su poder institucional.

En el artículo 105, fracción I, posibilita al municipio para intentar por vía de la acción de controversia constitucional la defensa de sus derechos, cuando estos sean vulnerados, por la autoridad federal, entidad federativa o aún por otro municipio:

"La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

- a) La Federación y un estado o el Distrito Federal;
- b) La federación y un municipio;
- c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;
- d) Un Estado y otro;
- e) Un Estado y el Distrito Federal;
- f) El Distrito Federal y un municipio;
- g) Dos municipios de diversos Estados;
- h) Dos Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- i) Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y
- k) Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos disposiciones generales.

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución de la suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia

tendrán efectos únicamente respecto de las partes en las controversia".

En materia de relaciones laborales, el artículo 115, fracción VIII, párrafo segundo, establece la regulación de las relaciones de los trabajadores al servicio de las entidades federativas como de los municipios, al señalar que:

"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".

Por otro lado, el artículo 123, fracción XXV, alude a esta materia al manifestar que:

"El servicio para la colocación de los trabajadores será gratuito para éstos, ya se efectúe por oficinas municipales, bolsas de trabajo o por cualquiera otra institución oficial o particular".

De la misma manera, la fracción XXVI del mencionado artículo establece que:

"Todo contrato de trabajo celebrado entre un mexicano y un empresario extranjero deberá ser legalizado por la autoridad municipal competente y visado por el cónsul de la nación adonde el trabajador tenga que ir, en el concepto de que, además de las cláusulas ordinarias, se especificará claramente que los gastos de la repatriación quedan a cargo del empresario contratante".

En el artículo 108, párrafo cuarto, que en este sentido señala:

"Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los

Municipios".

Y el primer párrafo de este artículo nos dice:

"Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servicios públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones".

El establecimiento de un régimen adecuado de responsabilidades de los servidores públicos ha sido una preocupación constante de todo sistema democrático constitucional y una de las características esenciales de todo estado de Derecho, para evitar el abuso del poder.

En los siguientes artículos se señalarán precisamente los términos del régimen de responsabilidades vigentes, explicando las características de las diversas clases de responsabilidad que se pueden presentar, es decir, según tengan un carácter político, penal, administrativo o civil.

Las responsabilidades de los servidores públicos, a efecto de establecer la naturaleza del servicio a la sociedad que comporta empleo, cargo o comisión.

Es claro que resulta deseable que esta denominación contribuya no sólo a desterrar la prepotencia, negligencia y desdén con que suelen conducirse diversos servidores públicos de cualquier nivel, sino a hacer conciencia en la propia comunidad sobre la función de servicio que los mismos desempeñan y la convivencia de exigirles el estricto cumplimiento de sus

obligaciones, así como el correspondiente respeto a los derechos e intereses de los gobernados.

De este modo, atendiendo al principio de igualdad ante la ley, se pretendió establecer la responsabilidad a nivel constitucional de todos los servidores públicos, independientemente de su jerarquía, rango, origen o lugar de su empleo, cargo o comisión.

El artículo 117, fracción VIII, encuentra su justificación existencial en la necesidad de mantener el pacto federal por medio de la clara determinación de competencias entre la federación y las entidades federativas:

"Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas".

Las prohibiciones establecidas por el precepto atienden a materias de naturaleza política, económica y tributaria, en los siguientes términos:

En materia económica; en este rubro se ubican las prohibiciones relativas a la normatividad monetaria y al control financiero.

Si bien las entidades federativas de la República no pueden contraer deudas que afecten el crédito de la nación, sí están posibilitados a contraer obligaciones o empréstitos cuando sean en moneda nacional y cuando los acreedores sean personas jurídicas mexicanas; pero la misma fracción establece como requisito el que dichos empréstitos se destinen a inversiones públicas productivas y conforme a las bases que establezcan las legislaturas de las entidades federativas.

En el artículo 130, párrafo doce, establece que en materia de cultos:

"Las autoridades federales, de los Estados y de los Municipios tendrán en esta materia (culto público y de iglesias y agrupaciones religiosas) las facultades y responsabilidades que determine la ley".

En el pasado se encontraban dispersas en otros artículos del derecho, las materias que hoy se ocupa el Derecho Municipal; actualmente, como disciplina autónoma, sostiene vínculos más o menos estrechos con aquéllos. Por otra parte, es tan amplia la gama de principios e instituciones de que se ocupa el derecho municipal, que con otras ramas del Derecho, también se encuentra relacionado e incluso se sirve de ellas para lograr un análisis más profundo de las cuestiones objeto de su estudio.

El Derecho Municipal está en relación con las demás artículos y disciplinas jurídicas porque conjugan y vinculan una serie de principios e instituciones jurídicas centrales que se insertan y emanan todas de un mismo tronco, es decir de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con cada una de ellas varía su grado de vinculación.

Es conveniente establecer la ubicación que nuestro Derecho Municipal guarda en el plano jurídico general, atendiendo a los criterios clasificatorios más idóneos, para poder determinar más adecuadamente el papel que juega dentro del plano del Derecho Positivo.

CAPITULO CUARTO

" EL MARCO JURIDICO DEL MUNICIPIO "

SUMARIO :

- 4. 1. Normatividad Jurídica de orden Federal.**
- 4. 2. Normatividad Jurídica de orden Estatal.**
- 4. 3. Normatividad Jurídica de orden Municipal.**
- 4. 4. Convenios.**

CAPITULO CUARTO

" EL MARCO JURIDICO DEL MUNICIPIO "

El municipio mexicano ha pasado por diversas etapas, hoy en día estamos conscientes que conjuntamente debemos propugnar por un auténtico fortalecimiento municipal, para ello debemos conocer nuestros instrumentos legales, es decir conocer y tener el marco jurídico del municipio, de esta manera sabremos utilizar nuestros preceptos legales por un bienestar comunitario.

El contenido de este capítulo comprende los principales aspectos del marco jurídico mexicano; considero que, siendo el municipio una instancia política y administrativa del Estado mexicano, y de acuerdo a los objetivos de este estudio de investigación, me referiré para su análisis y explicación, a las fuentes formales y sobre todo al Derecho Positivo.

Siguiendo al Dr. Eduardo García Maynez, "las fuentes formales atienden a la creación, o la manera en que la norma encuentra vigencia y existencia institucional". (92)

"Si trasladamos las ideas anteriores al campo del Derecho Municipal, deducimos que en nuestra rama del conocimiento jurídico, las fuentes que le dan vida, en sentido formal, serán:

(92) GARCÍA MAYNEZ, EDUARDO. Introducción al Estudio del Derecho. Ed. Porrúa S.A. México, 1995. Pág. 51.

“La legislación, la jurisprudencia y la costumbre”. (93)

La Legislación, dice el Dr. Eduardo García Maynez :

“Es el proceso por el cual uno o varios órganos del Estado formulan y promulgan determinadas reglas jurídicas de observancia general a las que se dan el nombre específico de leyes”. (94)

Por cuanto a la jurisprudencia, señala el citado autor, que el uso de este concepto tiene dos acepciones distintas. Una equivale a Ciencia del Derecho o Teoría del Derecho. La otra, que es la que aquí interesa, “...sirve para designar el conjunto de principios y doctrinas contenidas en las decisiones de los tribunales”. (95) Estas decisiones, bajo ciertas reglas, son de aplicación obligatoria para la autoridad y por ende marco jurídico del municipio.

La costumbre –sigue el Dr. Eduardo García Maynez- es: “...un uso implantado en una colectividad y considerando por ésta como jurídicamente obligatorio, es el derecho nacido consuetudinariamente, el *jus moribus constitutum*”. (96)

Las fuentes formales, de acuerdo a lo anterior, son las que de manera sustantiva dan origen al derecho positivo. Sin embargo el nombre genérico de “legislación” no solamente ubica a la ley, en sentido formal, sino también a los reglamentos, decretos, acuerdos, etc.; que surgiendo válidamente de alguna instancia del poder del Estado, tienen vigencia y obligatoriedad para

(93) QUINTANA ROLDÁN, CARLOS F. Op. Cit. Pág. 138.

(94) GARCÍA MAYNEZ, EDUARDO. Op. Cit. Pág. 51.

(95) Ídem. Pág. 51.

(96) Ídem. Pág. 51.

la población. Se distinguen así los ordenamientos legislativos en sentido formal (leyes), que son los emitidos precisamente por el Poder Legislativo, y los ordenamientos legislativos en sentido material (reglamentos, ordenanzas, bandos, acuerdos) que son creados por otras instancias ajenas al poder legislativo, como es el caso de los ayuntamientos.

Por otra parte, "la costumbre en nuestro sistema de derecho, aparece como supletoria de la ley. No así en los sistemas jurídicos consuetudinarios en donde la costumbre se equipara y muchas veces prevalece sobre la ley formal". (97)

Finalmente, en cuanto a la jurisprudencia, este tipo específico de procedimiento de creación del Derecho, no es, en nuestro tiempo, exclusivo del Poder Judicial a través de las decisiones de sus tribunales. Los tribunales administrativos, como el Fiscal de orden federal y los contencioso-administrativo, tanto del Distrito Federal, como de los Estados que los tengan, también están facultados para emitir jurisprudencia.

Así, podemos señalar que el conjunto de disposiciones jurídicas que configuran el marco legal del municipio mexicano, se establece a través de cuatro niveles de normatividad jurídica:

- a) Las de orden federal.
- b) Las relativas a las Entidades Federativas.
- c) Las estrictamente municipales.
- d) Los convenios.

4. 1. Normatividad Jurídica de orden Federal.

Múltiples y muy variadas normas de origen Federal regulan la vida del municipio mexicano. Esa normatividad Federal puede describirse como sigue:

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos representa el ordenamiento más trascendental del Estado Mexicano; es decir, es la *Lex Fundamental*, que genera la validez jurídica de todas las demás normas.

"La Constitución Federal crea el Municipio como institución, fija las bases fundamentales sobre las cuales las constituciones de los Estados han de estructurar su régimen municipal y establece los principios políticos que deben inspirarlo". (98)

La propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, les señala a los municipios algunas características y les asigna facultades y atribuciones específicas encaminadas al desempeño de las tareas de la administración pública en el ámbito de su competencia.

La norma fundamental de la estructura política municipal, es el marco del Título Quinto, artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece las bases del municipio y su contenido actual es el siguiente:

"Título Quinto. De los Estados de la Federación y del Distrito Federal.

Artículo 115.- 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 el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

(98) JIMÉNEZ OTTALENGO, REGINA; MORENO COLLADO, JORGE. Op. Cit. Pág. 99.

I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna 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 periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñan las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electos para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el periodo 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 alguno de sus miembros, por alguna de las causas 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 su juicio convengan.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

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 procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los periodos respectivos; estos Consejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores;

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

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;

b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;

c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo; como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;

d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y

e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores;

III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- b) Alumbrado público;
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d) Mercados y centrales de abasto;
- e) Panteones;
- f) Rastro;
- g) Calles, parque y jardines y su equipamiento;
- h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal 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.

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio;

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 estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

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

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley;

V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:

a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;

b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;

c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;

d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;

e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;

f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;

g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;

h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e

i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

En lo conducente 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 regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

VII. La policía preventiva municipal estará al mando del presidente Municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquella acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos

que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente;

VIII. Las leyes de los Estados introducirán el principio de la 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 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias". (Diario Oficial de la Federación del 23 de Diciembre de 1999).

Indudablemente, como se explica en el capítulo anterior de este estudio de investigación, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se encuentran otras normas fundamentales que rigen al municipio.

En cuanto a las leyes reglamentarias y ordinarias federales; en esta categoría de ordenamientos legales tenemos también una amplia variedad de disposiciones que regula la vida municipal; podemos citar a la Ley General de Asentamientos Humanos; la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; la Ley General de Población; la Ley del Servicio Militar; la Ley de Aguas Nacionales; la Ley Agraria; la Ley de Coordinación Fiscal y muchos ordenamientos más, que aluden al municipio, ya sea para otorgarle facultades y obligaciones en determinadas materias, o en otros casos, para que asuma el papel de auxiliar de las autoridades federales.

Los Reglamentos de Leyes Federales; también en este tipo de ordenamientos administrativos frecuentemente se encuentran disposiciones que afecten la vida municipal definiéndose obligaciones,

sobre todo de auxilio a la autoridad federal. Es el caso del reglamento de la Ley de Población, en lo concerniente a la certificación de la residencia de extranjeros que habitan en el país, que para esos efectos debe ser otorgada por la autoridad municipal. Otros reglamentos federales: de aguas, agrarios, ecológicos, de sanidad, etc.

Los circulares, acuerdos y otras disposiciones administrativas menores, de orden federal, de hecho, cotidianamente existe en la práctica una amplia dispersión en este tipo de ordenamientos en los que se alude al municipio, casi siempre en calidad de auxiliar de la autoridad federal, para el cumplimiento de las muy variadas tareas que competen a la federación.

Por cuanto a la jurisprudencia que surge de instancias federales, se puede ubicarla en dos apartados: la judicial y la administrativa.

La jurisprudencia proveniente de órganos judiciales federales, en este caso de la Suprema Corte y los Tribunales Colegiados de Circuito. Cuestiones relativas, por ejemplo, a visitas domiciliarias y sus requisitos y formalidades, al igual que cuestiones relativas a las características de los actos administrativos; sanciones, multas, etc.

Por otra parte, la jurisprudencia de tribunales administrativos de orden federal, encuentra su manifestación en la que define el Tribunal Fiscal de la Federación. Esta, en forma un tanto indirecta o marginal, puede regular ciertas cuestiones municipales, algunos precedentes jurisprudenciales que en su momento se definieron en relación a la Ley de Ingresos Mercantiles, o en cuanto a algunos aspectos de las diversas leyes que ha habido en materia de coordinación fiscal.

4. 2. Normatividad Jurídica de orden Estatal.

En cada una de las Entidades Federativas, existe una amplia gama de ordenamientos legales que regulan aspectos municipales y que son:

Las constituciones políticas de cada uno de las 31 entidades federativas que conforman la Federación Mexicana contienen un título ó uno o más capítulos específicos al municipio. En dicho capítulo se recoge el espíritu del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señalando en forma general su competencia territorial, actuación legal y sus facultades administrativas.

"Las constituciones estatales fijaron los principios básicos de su división territorial identificando los municipios mediante nombres y estableciendo sus límites geográficos. Sin embargo, hubo algunos casos en que esta materia fue delegada expresamente a la legislatura del Estado, la cual creó el mapa municipal a través de la ley orgánica respectivamente", (99) de acuerdo con sus necesidades internas.

En este apartado, las constituciones políticas de las entidades federativas consignan el número, denominación y límites de sus municipios; la categoría de sus poblados; las condiciones para la creación o supresión de un municipio; el patrimonio y la hacienda pública municipal; la integración, elecciones, instalación y duración de los ayuntamientos y, en algunos casos, las facultades y obligaciones tanto de la municipalidad como de las dependencias municipales.

Las Constituciones Políticas de las Entidades Federativas señalan en general lo siguiente:

(99) Ídem. Pág. 105.

En la facultad reglamentaria reconocen que los ayuntamientos tiene personalidad jurídica propia para todos los efectos legales que lo requieran y que no existe autoridad intermedia entre ellos y los gobiernos estatales. En este sentido otorgan a los ayuntamientos la facultad para elaborar y publicar, conforme a la normatividad que expidan las legislaturas de las entidades federativas, los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general en sus circunscripciones territoriales, de esta manera los ayuntamientos tienen la facultad reglamentaria para instrumentar y aplicar las leyes estatales en el ámbito territorial de su municipio, a través de reglamentos y disposiciones administrativos de carácter general.

Para la integración del ayuntamiento las constituciones políticas de las entidades federativas, señalan que se conforman por un presidente municipal, síndicos y por el número de regidores que marquen las propias constituciones políticas de las entidades federativas y las leyes orgánicas municipales.

La forma de elección en algunos casos, las constituciones políticas de las entidades federativas determinan la forma de elección, en otras es la ley electoral o de procesos electorales de cada entidad federativa.

Los miembros del ayuntamiento en su mayoría son electos directamente, mediante el principio de votación mayoritaria relativa; sólo un determinado número de regidores serán designados conforme al principio de representación proporcional, lo cual se hará considerando el número de habitantes registrados en el último censo general de población.

Los requisitos para ser miembro del ayuntamiento las constituciones políticas de las entidades federativas señalan lo siguiente:

Ser ciudadano de la entidad, ser vecino del municipio, tener como mínimo

dieciocho o veintitrés años de edad, dependiendo de la entidad federativa; no desempeñar cargos de la federación ni de la entidad federativa y no ser ministro de ningún culto.

Los ayuntamientos se renuevan en su totalidad cada tres años, la ley orgánica municipal y la ley de procesos electorales de cada entidad federativa determinarán el tiempo y la forma en que deberá hacerse dicha renovación, considerando que los miembros de los ayuntamientos definidos como propietarios no podrán ser reelectos para el periodo siguiente con el mismo carácter, los suplentes si pueden ser electos, como propietarios para el periodo inmediato posterior. El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, considera la posibilidad que los periodos municipales sean de cuatro años, previa autorización del H. Congreso de la Unión.

En cuanto a la creación y supresión de ayuntamientos, las constituciones políticas de las entidades federativas lo establecen como una facultad exclusiva del Congreso de la entidad federativa, inclusive algunas señalan hasta un procedimiento para tal efecto.

Para la eficiencia de la administración es primordial la división política territorial.

En cuanto a la hacienda pública municipal, son las Constituciones Políticas de las Entidades Federativas las que señalan las facultades que tienen los municipios para administrar libremente su hacienda, aunque ésta o sea la hacienda pública municipal; tiene como fuentes de ingresos federales o locales en su Constitución Política.

En las participaciones federales, las Constituciones Políticas de las Entidades Federativas establecen que las legislaturas de las Entidades Federativas serán las encargadas de aprobar las leyes de ingresos de los

ayuntamientos y aprobación de sus presupuestos de egresos en base a sus ingresos disponibles.

Los servicios públicos y de desarrollo urbano municipal; las Constituciones Políticas de las Entidades Federativas conforme al espíritu del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tienen las facultades y atribuciones de los municipios para prestar los servicios públicos.

Las Constituciones Políticas y Leyes de las Entidades Federativas regulan la estructura del gobierno y la administración, el funcionamiento del poder político municipal, las facultades de sus órganos y las finanzas municipales.

Es importante señalar que las disposiciones contenidas en las Constituciones Políticas de las Entidades Federativas, son de carácter general y contemplan la necesidad de la existencia de una ley específica que trate en mayor detalle todo lo referente al municipio, de la cual hablaremos en el siguiente punto.

Las Leyes Orgánicas Municipales, o Códigos Municipales o Ley del Municipio Libre, están basadas en las Constituciones Políticas de las Entidades Federativas y son expedidas por los congresos de las Entidades Federativas para establecer las bases de integración, organización y funcionamiento de los municipios.

"Las constituciones estatales facultaron a la legislatura respectiva para cambiar la composición municipal originaria de acuerdo con sus necesidades internas". (100)

(100) JIMÉNEZ OTTALENGO, REGINA; MORENO COLLADO, JORGE. Op. Cit. Pág. 105.

Estas normas jurídicas contienen las disposiciones que regulan la vida municipal:

De acuerdo con las leyes orgánicas municipales, la mayoría de los municipios se organizan territorialmente en forma interna, para tal efecto se divide en cabeceras, delegaciones, subdelegaciones, agencias, comisarias, tenencias, juntas auxiliares, secciones o manzanas. En cada caso, la extensión y límite son determinados por el ayuntamiento.

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

Mientras que la población municipal se divide en habitantes y vecinos; son habitantes, las personas que residen habitual o transitoriamente en el municipio y, son vecinos, los habitantes que tienen, cuando menos, seis meses de residencia fija en el territorio municipal.

Las leyes orgánicas municipales establecen que para crear un municipio es necesario contar con un determinado número de habitantes, con los recursos económicos suficientes para cubrir las erogaciones que demande la administración municipal para instalar las oficinas municipales, centros educativos, mercados, rastros, cárcel, terreno para panteón, y que estos servicios estén funcionando; para ello, se tiene que hacer una solicitud por escrito ante la legislatura de la entidad federativa, demostrando que las poblaciones que vayan a pertenecer al nuevo municipio están conformes y que se tiene la opinión favorable de los h. ayuntamientos de los municipios afectados.

Al referirse al régimen de gobierno del municipio, las leyes orgánicas municipales definen al ayuntamiento como órgano de gobierno municipal, a

través del cual el pueblo, en ejercicio de su voluntad política, realiza la autogestión de los intereses de la comunidad.

A su vez, los ayuntamientos se integran por funcionarios elegidos popularmente y en forma directa, quienes ocupan los cargos de presidente municipal, síndicos y regidores. El número de síndicos y regidores que forman parte de los ayuntamientos varía de un municipio a otro, dependiendo del número de habitantes que tengan.

Los miembros de los ayuntamiento deben cumplir ciertos requisitos, tales como:

Ser ciudadanos mexicanos por nacimiento, vecinos del municipio, al menos tres años anteriores al día de la elección, saber leer y escribir, no pertenecer al estado eclesiástico, no ser militar en servicio activo y no haber desempeñado ningún cargo de elección popular en el período anterior.

En cuanto a la sesión de cabildo; los ayuntamientos tienen la obligación de resolver los asuntos de su competencia, para lo cual deberán celebrar sesiones ordinarias conforme a el calendario establecido; en caso de que surja un asunto de urgente resolución, los ayuntamientos convocarán a sesiones extraordinarias; las sesiones serán públicas y cuando la naturaleza del asunto lo exija, podrán celebrarse en forma secreta.

En cuanto a las comisiones municipales; en las leyes orgánicas municipales se determina que la atención de los asuntos municipales será distribuida entre los miembros del ayuntamiento, para ello se designarán comisiones especiales. Estas comisiones tendrán el carácter de permanentes, mientras se encuentre en funciones la municipalidad y deberán atender todos los ramos de la administración municipal, tratando de dar solución a los problemas que se les presenten, así como vigilar que

se ejecuten las disposiciones y acuerdos del ayuntamiento y del presidente municipal, según sea el caso. Las comisiones más comunes en todos los ayuntamientos son las de gobernación y policía, las de hacienda, educación, obras públicas, salubridad y comercio, es importante mencionar que a partir de las reformas y adiciones constituyentes, muchos h. ayuntamientos han creado una comisión encargada exclusivamente de la prestación de servicios públicos y la comisión responsable de asuntos ecológicos.

También algunas leyes orgánicas municipales plantean el establecimiento de comisiones de planificación y desarrollo municipal, que tienen la función de planear de manera eficiente y eficaz el desarrollo urbano.

En cuanto a las autoridades auxiliares municipales, las leyes orgánicas municipales nos señalan que es a partir de la división territorial interna de los municipios, se establece una relación de representación política y administrativa en las diferentes localidades municipales, de tal forma que el h. ayuntamiento hace llegar su autoridad a cada una de las poblaciones a través de representantes políticos y administrativos que pueden recibir el nombre de:

Delegados municipales, comisarios municipales, agentes municipales, presidentes de las juntas auxiliares, jefes de las tenencias municipales o jueces auxiliares, dependiendo de la entidad federativa al que pertenezca el municipio; es decir, las autoridades auxiliares son las representantes políticos y administrativos del ayuntamiento en cada localidad que forme parte del municipio. Su elección o designación se hace de acuerdo a lo que determinan las leyes orgánicas municipales o, en su caso extremo, por destitución del h. ayuntamiento electo, la constitución política de las entidades federativas resuelve a través de la creación de consejos

municipales.

Respecto a las responsabilidades de las autoridades municipales; las faltas y licencias de los funcionarios, las leyes orgánicas municipales estipulan que dichos funcionarios requieren de autorización del ayuntamiento para separarse del ejercicio de sus funciones. Las faltas y licencias son temporales cuando no exceden de quince días, las faltas temporales del presidente municipal serán suplidas por el síndico procurador; las de los regidores no se suplirán cuando no excedan de ocho días y mientras haya el número suficiente de miembros que marca la ley para constituir el quórum; en caso de que no haya ese número fijado, se llamará al suplente.

También, las leyes orgánicas municipales establecen que el ayuntamiento será el único que podrá conceder licencias por más de quince días, y lo hará en sesión de cabildo.

Algunas leyes orgánicas señalan como causas para que los miembros de los ayuntamientos sean declarados inhábiles de los cargos para los que fueron electos, las siguientes:

Abandonar sus funciones en un periodo de quince días consecutivos sin causa justificada; no presentarse a tres sesiones de cabildo en forma consecutiva sin justificación; cuando se presenten conflictos entre los miembros del ayuntamiento que impidan el logro de sus fines; que les sea dictado auto de formal prisión por delito intencionado y por incapacidad física o legal.

Por su parte, los funcionarios y empleados del ayuntamiento, que no las autoridades, son responsables de los delitos y faltas oficiales que cometan durante su encargo, para ello, el presidente municipal responderá por esos delitos en los términos que establezcan las constituciones políticas de las

entidades federativas. Cuando los funcionarios cometan infracciones a las leyes orgánicas y reglamentos municipales, serán juzgados de acuerdo a las leyes de responsabilidades de los funcionarios y empleados de las entidades federativas y municipios.

La organización para el funcionamiento de las tareas municipales requiere de una estructura administrativa que, conforme lo estipulaban las leyes municipales, estará formada, en la generalidad de los casos, por los siguientes órganos básicos:

El ayuntamiento, presidente municipal, secretaría del ayuntamiento, tesorería municipal, oficina de obras y servicios públicos municipales, policía y tránsito municipal, oficialía del registro civil, oficina del registro nacional electoral.

Dentro del marco jurídico del municipio ocupan un lugar muy importante las leyes fiscales del municipio:

Los códigos fiscales municipales, las leyes de hacienda municipal, las leyes anuales de ingresos de cada municipio y las demás leyes y disposiciones de carácter hacendario aplicables en el municipio, ya que en este conjunto de disposiciones legales se encuentra señalada la integración de la estructura fiscal propia del gobierno municipal.

A su vez, las leyes de hacienda municipal; los códigos fiscales municipales, o leyes de hacienda municipal, son el conjunto de disposiciones de carácter jurídico que van a determinar cuáles son las fuentes y conceptos tributarios que le corresponden al municipio, así como la identificación de las autoridades fiscales municipales encargadas del proceso de recaudación, ejercicio del gasto público, de la contabilidad y la cuenta pública correspondiente. Estas leyes son expedidas por los congresos de las entidades federativas y son de aplicación general para

todos los municipios de una entidad federativa.

Las leyes de ingresos municipales; las leyes anuales de ingresos municipales son de un factor muy importante para la vida fiscal y financiera de los municipios, ya que van a establecer las cantidades o las cuotas y tarifas que se deberán cobrar por concepto de los diferentes impuestos, derechos, productos y aprovechamientos establecidos a favor del municipio.

El Congreso de la Entidad Federativa emite una ley de ingresos municipales anualmente, que debe ser aplicable a todos sus municipios de la misma Entidad Federativa.

También establece la ley orgánica municipal lo referente a la expedición de reglamentos y bandos específicos, las sanciones, medidas de seguridad y recursos administrativos, así como las condiciones y facultades para celebrar convenios de coordinación con otros municipios, con la entidad federativa y la federación.

Los circulares, acuerdos y otras disposiciones administrativas originadas en autoridades estatales; también con base en este tipo de ordenamientos menores se suele regular una buena cantidad de cuestiones que finalmente repercutirán en la vida local de la municipalidad.

Debo llamar la atención de las prácticas poco ortodoxas en que incurren muchas veces las autoridades de las entidades federativas, al enviar indiscriminadamente este tipo de circulares y acuerdos en los que imponen a los h. ayuntamientos una multiplicidad de acciones de todo tipo contable, presupuestario, de planeación, etc; creo que por respeto a la institución municipal, estos asuntos debían centralizarse en una sola dependencia del gobierno de la entidad federativa, para que a través de ella se realice el trato con los h. ayuntamientos, evitando de esa manera la dispersión y la

anarquía que se propicia en ocasiones por tan absurdas prácticas administrativas.

4. 3. Normatividad Jurídica de orden Municipal.

Por mandato constitucional los ayuntamientos tienen la responsabilidad de elaborar reglamentos que normen su funcionamiento interno y la vida comunitaria.

Por facultad reglamentaria se entiende la posibilidad que tienen los ayuntamientos de traducir las leyes federales y estatales en medidas administrativas adecuadas al municipio.

Al respecto, la fracción II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala:

“Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal”.

Lo que permite que cada h. ayuntamiento deberá elaborar y expedir el Bando de Policía y Buen Gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de acuerdo con las normas contenidas en la Constitución Política de la Entidad Federativa, en las Leyes Orgánicas Municipales y en otras leyes de aplicación municipal.

"La doctrina municipal conoce a los ordenamientos que esta a cargo de los ayuntamientos como fuentes estrictamente municipales, destacando el aspecto formal de su origen y en contraposición de otros ordenamientos que rigen la vida de las municipalidades que son de origen Estatal o Federal.

Siguiendo estas ideas, proponemos como fuentes estrictamente municipales las siguientes:

Bandos, Ordenanzas, Reglamentos, Circulares y otras disposiciones administrativas". (101)

"El bando de policía y buen gobierno, o bando municipal, es el conjunto de disposiciones de carácter reglamentario y administrativo que regulan la organización política y administrativa de los municipios, las obligaciones de sus habitantes y vecinos, así como las competencias de la autoridad municipal para mantener la seguridad pública en su jurisdicción... Su vigencia será de tres años período que durará en funciones el ayuntamiento que lo expide". (102)

La expedición del bando municipal, es el resultado de un acuerdo tomado por el h. ayuntamiento en sesión de Cabildo; tomando como base el mencionado bando, el h. ayuntamiento expide los correspondientes reglamentos con carácter municipal que le ayudarán a mejorar su administración en beneficio de los gobernados.

El Dr. Carlos F. Quintana Roldán dice que los bandos municipales se clasifican en ordinarios y extraordinarios o solemnes:

"Los ordinarios son los que expiden los ayuntamientos al inicio de su

(101) QUINTANA ROLDÁN, CARLOS F. Op. Cit. Pág. 308.

(102) MARTÍNEZ CABAÑAS, GUSTAVO. Op. Cit. Pág. 104.

gestión, para hacer públicas las normas a que habrá que sujetarse la vida municipal.

Y los bandos extraordinarios o solemnes son aquellos que expiden los ayuntamientos para dar realce a un acontecimiento sobresaliente que debe ser conocido y difundido en la demarcación municipal". (103)

Este ordenamiento puede establecer y dotar de la jerarquía necesaria a la Contraloría Municipal como organismo responsable de las acciones de control y evaluación de la gestión municipal, o bien puede definir las responsabilidades que determinados servicios públicos tendrá para cumplir esas tareas.

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

En cuanto a la seguridad pública y al tránsito municipal, los bandos de policía y buen gobierno determinan la existencia de un cuerpo de policía preventiva y de un órgano encargado de la vialidad y tránsito destinados a vigilar el orden público y a defender el interés social, entre otras situaciones. El responsable de la policía es el presidente municipal, de ahí que se reconozcan sus facultades para realizar los cambios, destituciones y autorizaciones que considere convenientes, o bien, para poner estas fuerzas bajo el mando de los gobernados o del Ejecutivo Federal, conforme lo señalado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En lo que respecta a las actividades de los particulares, los bandos de policía y buen gobierno contienen una serie de disposiciones generales

(103) QUINTANA ROLDÁN, CARLOS F. Op. Cit. Pág. 308.

para establecer la forma en que deben ser llevadas a cabo, ya sea el ejercicio del comercio, la industria, la presentación de espectáculos, diversiones públicas y oficios.

En estos documentos se señalan los horarios en los que deberán llevar a cabo sus actividades y los requisitos que deberán cubrir con objeto de no afectar el interés general de la comunidad municipal.

De manera general, los aspectos que debe contemplar el bando de policía y buen gobierno se pueden ver en el anexo I de esta tesis.

"Jurídicamente se entiende por ordenanzas un cuerpo normativo, generalmente compilaciones de tipo codificado que se destinan a regular legalmente alguna materia específica de las actividades humanas".(104)

En el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no se mencionan en forma expresa las ordenanzas, múltiples legislativas de las entidades federativas las contemplan, atribuyendo la facultad de dictarlas a los h. ayuntamientos, éste artículo señala que la facultad a que hago alusión:

"Se ejercitará de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de las entidades federativas".

Estas bases normativas no son otra cosa que leyes que expiden los Congresos de las entidades federativas (Leyes Orgánicas Municipales, etc.) que son las que encuadran y legitiman a los bandos, ordenanzas, reglamentos y otras disposiciones administrativas de la municipalidad.

En el siglo XX y XXI en que estas figuras jurídicas caen y que está prácticamente en desuso en los Estados Unidos Mexicanos, entendible en cuanto que se consolidan las modernas teorías constitucionales y del

(104) Ídem. Pág. 309.

Derecho Administrativo.

"El reglamento es una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el Poder Ejecutivo en uso de una facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el Poder Legislativo". (105)

Mientras que el Dr. Miguel Acosta Romero afirma: "El reglamento es una manifestación unilateral de voluntad discrecional, emitida por un órgano administrativo legalmente investido de potestad o competencia para hacerlo (Presidente de la República en el ámbito Federal, Gobernador del Estado en las Entidades Federativas, Presidente del H: Ayuntamiento en el Municipio), creadora de normas jurídicas generales que desarrollan los principios de una ley emanada del Congreso, a efecto de facilitar su ejecución y observancia en la esfera administrativa". (106)

Existen muy variados puntos de vista para enfocar la definición del Reglamento, destacando variadas características; sin embargo, no hay uno propio del municipio tal vez porque el reglamento compete a la esfera administrativa en general; entonces coincido con la mayoría de los autores siguiendo este mismo orden de ideas propongo que:

"El Reglamento Municipal es un conjunto de normas generales de carácter administrativo y obligatorias para toda la comunidad; expedidas por el ayuntamiento para garantizar el cumplimiento de la ley".

"Por ser sujeto a una Ley el Reglamento no puede contener ni preceptos contrarios a la misma, ni más allá de lo preceptuado; pues, en el primer

(86) FRAGA, GABINO. Op. Cit. Pág. 104.

(87) ACOSTA ROMERO, MIGUEL. Op. Cit. Pág. 774.

caso sería anticonstitucional; y en el segundo inconstitucional". (107)

"En general, se establecen en las leyes el recurso de revocación o reconsideración contra los actos del ayuntamiento que afecten los intereses particulares. Naturalmente, si se violan garantías individuales se surte la competencia federal y el lesionado puede acudir al juicio de amparo". (108)

Los ayuntamientos como autoridades municipales son las responsables de emitir las normas que regulen tanto la propia organización administrativa municipal, como el funcionamiento de los servicios públicos que preste el h. ayuntamiento, así como las condiciones administrativas, fiscales y de seguridad bajo las cuales los particulares realizan sus actividades productivas, de servicios, recreación y cultura.

La elaboración de un reglamento debe basarse en un análisis de las necesidades del municipio, las autoridades deben observar las materias susceptibles de reglamentar, de acuerdo con las demandas y requerimientos de la comunidad.

Los reglamentos son elaborados por iniciativa del Presidente Municipal o de los Regidores, el primero designa al órgano de la administración municipal responsable del aspecto que se va regular.

En sesión de cabildo el ayuntamiento discute y analiza el proyecto de iniciativa; en caso de aprobarse, el nuevo reglamento debe hacerse constar íntegramente en el libro de actas de cabildo. El ayuntamiento deberá establecer el período de vigencia, el cual generalmente es de tres años.

(107) AYLUARDO SAÚL, MARIO. Lecciones Sobre Derecho Administrativo. Universidad Autónoma Metropolitana. México, 1990. Pág. 186.

(108) JIMÉNEZ OTTALENGO, REGINA; MORENO COLLADO, JORGE. Op. Cit. Pág. 114.

Los reglamentos deberán ser publicados en los periodos o gacetas del gobierno de la entidad federativa y colocados en lugares visibles para que sean del conocimiento y observancia de los vecinos y habitantes del municipio. En todo caso se deberán tomar en cuenta las disposiciones que al respecto señala la ley orgánica municipal.

La aplicación de los reglamentos consiste en respetar y hacer que sean respetadas las normas en ellos establecidas.

El ayuntamiento deberá vigilar la correcta observancia de los reglamentos y procurará en toda medida la aplicación de las sanciones a las personas que cometan infracciones o faltas a los mismos.

Una correcta aplicación y vigilancia de los reglamentos municipales no llevará necesariamente a grandes beneficios, porque en la medida en que existan normas que regulen todos los aspectos de la vida municipal, la administración pública municipal se hará más dinámica y atenderá de mejor forma las necesidades de la comunidad. Sin embargo, no todos los aspectos de la vida municipal pueden o deben ser reglamentados, existen algunos elementos que condicionan o impiden de manera lógica la aplicación de una disposición reglamentaria, éstos son:

Las tradiciones, usos y costumbres de la comunidad; la autoridad tradicional de grupos étnicos; la participación comunitaria de autogestión y en actos cívicos; y la manifestación de sus demandas y requerimientos.

Los reglamentos se modificarán cuando el h. ayuntamiento considere necesario adecuarlos a sus necesidades.

También pueden modificarse cuando termine su periodo de vigencia. En base a análisis de necesidades, iniciativa, discusión, dictamen, publicación y aplicación.

Al inicio de su gobierno el Presidente Municipal deberá hacer una revisión

de toda reglamentación existente, para identificar aquellos reglamentos que requieran ser modificados o bien, adecuados.

En función a lo anterior, los ayuntamientos pueden expedir los reglamentos de carácter municipal que sean necesarios, dependiendo de las necesidades del municipio y del grado de complejidad que presenten las actividades propias de la administración pública municipal y las de los particulares, ya sea en forma individual o colectiva.

En un sentido de tipo metodológico, "realizadas por la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República en 1981, a través del Lic. Roberto Rives Sánchez," (109) se hizo una clasificación convencional de los reglamentos de los ayuntamientos, determinando que estos podrían agruparse en cuatro tipos:

"a) Los que establecen y regulan la integración y funcionamiento interior del ayuntamiento.

b) Los que establecen y regulan la organización administrativa del municipio.

c) Los que establecen y regulan la organización y funcionamiento de los servicios públicos.

d) Los que establecen y regulan las actividades de los particulares que afecten el buen desarrollo y convivencia de la comunidad". (110)

Haciendo alusión a la anterior clasificación diré en que consiste cada una de éstas.

a) Los reglamentos que establecen y regulan la integración y

(109) MANUAL DE ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL. Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos. México, 1981. Pág. 16.

(110) MARTÍNEZ CABAÑAS, GUSTAVO. Op. Cit. Pág. 106.

funcionamiento interior del ayuntamiento:

En este sentido, el Centro Nacional de Desarrollo Municipal a través del Lic. Fernando Calderón González indica que:

"Tiene por objeto regular el número y calidades de los miembros que conformarán al ayuntamiento y su funcionamiento en cuanto gobierno colegiado, de acuerdo a las facultades y obligaciones otorgadas por la Constitución Local y Ley Orgánica Municipal respectiva". (111)

Los aspectos generales que contiene este reglamento son:

De la residencia e instalación; corresponde a este rubro definir el lugar en que radicará legalmente el ayuntamiento, así como la fecha de su instalación.

De las funciones de los integrantes del ayuntamiento; aquí se delimitan las funciones que corresponden al ayuntamiento como órgano de gobierno, al presidente municipal, síndicos y regidores municipales.

De las votaciones; en esta parte del reglamento se prevén los casos en que se vota una resolución del ayuntamiento.

Se menciona la proporción de votos necesaria para que se apruebe o rechace una resolución.

Se estipulan los casos en que se delibera a través de votos.

De la revocación de acuerdos; establecen las facultades del ayuntamiento para revocar aquellos acuerdos del cabildo que se consideren por mayoría contrarios al bienestar colectivo o al interés municipal.

De las sesiones; el reglamento establece los períodos de sesiones

(111) CENTRO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL. "Bases Jurídicas del Municipio Mexicano". Secretaría de Gobernación. México, 1994. Pág. 50.

ordinarias y las condiciones para llevar a cabo las sesiones extraordinarias. Se incluyen además las disposiciones generales para la celebración de sesiones, sobre su recinto oficial o salón de cabildos y el número mínimo de representantes del h. ayuntamiento para celebrar una sesión.

De las comisiones; se señalan las facultades y obligaciones de los regidores para asumir la responsabilidad de una comisión encargada de la prestación de un servicio público o bien de otras actividades propias del gobierno municipal tales como hacienda municipal, bienestar social, seguridad pública, etc.

Del procedimiento reglamentario municipal; se menciona el procedimiento a seguir por parte del h. ayuntamiento, para la formulación, discusión, aprobación y modificación del Bando de Policía y Buen Gobierno y demás reglamentos necesarios para el municipio.

El Lic. Sergio Elías Gutiérrez Salazar en el libro "Gobierno y Administración Municipal en México" precisa que el Reglamento Interior del H. Ayuntamiento; "cuya función será establecer y regular la integración y funciones del ayuntamiento, en cuanto órgano colegiado". (112)

En el Anexo II de esta tesis propongo sólo como ejemplo un prototipo del Reglamento Interno del Ayuntamiento.

b) Los reglamentos que regulan la estructura, organización y funcionamiento interna de la administración pública municipal:

El Centro Nacional de Desarrollo Municipal a través del Lic. Fernando Calderón González señala:

"Tiene por objeto definir los órganos que componen a la Administración

(112) CENTRO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL. "Gobierno y Administración Municipal en México". Pág. 189.

Pública Municipal, organización que deberá responder a las necesidades del municipio, de acuerdo con las características de población, actividades económicas y servicios públicos que proporciona. Asimismo, señala la distribución de funciones entre dichos órganos". (113)

De este tipo de reglamentos sobresale por su importancia el Reglamento Interno de Administración Pública Municipal, "Que tendrá por objeto normar las funciones de los órganos de la administración pública municipal;" (114) cita cuáles son los órganos que conforman la administración pública municipal y establece sus responsabilidades y funciones. Los aspectos que contiene este reglamento son:

Disposiciones generales, aquí se presentan los objetivos del reglamento y se señala la obligatoriedad del cumplimiento de las tareas administrativas de acuerdo con las políticas, programas y prioridades del gobierno municipal.

Funciones y atribuciones de la presidencia municipal, en este apartado se señalan las responsabilidades y funciones del presidente municipal como titular y responsable del gobierno y de la administración municipal.

Dependencias de la administración municipal, en este apartado se señalan todas las dependencias administrativas del gobierno municipal que son responsables de funciones específicas, por ejemplo, la secretaría del ayuntamiento, la tesorería municipal, la dirección de obras y servicios públicos, la comandancia de policía municipal.

La administración de los recursos municipales, aquí se mencionan las

(113) CENTRO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL. "Bases Jurídicas del Municipio Mexicano". Pág. 50.

(114) CENTRO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL. "Gobierno y Administración Municipal en México". Pág. 189.

bases de los sistemas de administración y recursos que apoyan las acciones de la administración pública municipal.

Nombramiento, suplencia y responsabilidad de los servidores públicos municipales, se prevén los casos de nombramientos de funcionarios municipales tales como el secretario del ayuntamiento, el tesorero municipal y directores.

Las suplencias en casos de faltas temporales y definitivas, así como otras disposiciones que responsabilizan a los funcionarios municipales de faltas administrativas que pudieran cometer durante el ejercicio de sus cargos.

Previsiones generales, esta parte del reglamento determina que los aspectos que no se hayan previsto y que sean de carácter administrativo se resolverán por el ayuntamiento en sesiones de cabildo.

Vigencia del reglamento, se debe señalar la fecha en que entra en vigor el reglamento, estableciendo que sólo puede ser derogado por otro reglamento similar que expida el h. ayuntamiento en pleno uso de sus facultades.

Otro tipo de reglamento tenemos por ejemplo el Reglamento de Control de Gestión, tiene como propósito establecer las bases para la operación y funcionamiento del sistema municipal de control de gestión, respecto a la supervisión, evaluación y control de acciones realizadas por las dependencias públicas municipales, señala a la contraloría municipal como responsable de esas tareas y destaca que la finalidad del control es vigilar el cumplimiento adecuado de planes y programas, evaluar su ejercicio, detectar desviaciones y proponer medidas correctivas, fortaleciendo así la toma de decisiones del ayuntamiento.

Cuando no se cuenta con una contraloría municipal, ni con los recursos económicos y humanos suficientes para constituirla, la función de control la

podrá desempeñar el síndico municipal ó cualquier regidor con ayuda de otros servidores públicos municipales.

El Reglamento Interior de Trabajo, regula las relaciones laborales entre el h. ayuntamiento y sus trabajadores y define las condiciones generales de trabajo.

c) Los reglamentos que establecen y regulan la organización y funcionamiento de los servicios públicos municipales:

"Este tipo de reglamentos cobra particular importancia en este momento puesto que, la fracción III del artículo 115 constitucional establece enunciativamente cuáles son los servicios públicos municipales que el ayuntamiento puede prestar. En consecuencia, es importante que puedan existir este tipo de reglamentos expedidos por los ayuntamientos, en relación con los distintos servicios públicos de su competencia." (115)

El contenido de estos reglamentos está orientado al control y administración de los servicios públicos y a establecer las condiciones en que se deben prestar, así como los requisitos que el usuario debe cubrir para tener acceso a ellos.

El Reglamento de Obras Públicas; "el cual regula la ejecución de obras y construcciones públicas y privadas, con medidas de seguridad adecuadas y previo permiso de la autoridad municipal". (116)

El Reglamento de Tránsito; "el cual establecerá los requisitos, modalidades y prohibiciones para la circulación y uso de vehículos dentro

(115) Ídem. Pág. 188.

(116) Ídem. Pág. 189.

de los límites del municipio". (117)

El Reglamento de Limpieza y Salud Pública; "se encargará de establecer que la autoridad municipal dispondrá de todos los medios a su alcance para colaborar con los servicios de salud pública, en la promoción y mejoramiento de la salubridad del municipio". (118)

El Reglamento para los Cementerios o Panteones; "regulará el establecimiento y funcionamiento de los cementerios o panteones de incumbencia municipal así como lo que respecta a los cementerios establecidos por la iniciativa privada, por sus implicaciones en el seno de la comunidad". (119)

El Reglamento de Rastros y Expendios de Carne; "deberá establecer que la matanza de ganado para la población solamente puede realizarse en el rastro municipal o en los rastros expresamente concesionados por el ayuntamiento, debiendo cubrirse invariablemente todas las obligaciones fiscales y sanitarias que al respecto procedan, para tal efecto, al salir la carne de los rastros autorizados, siempre se marcará con el sello de sanidad correspondiente". (120)

El Reglamento de Organización de la Dirección de Policía y Tránsito; "en la que se delimita que el cuerpo de policía municipal tiene como función principal el mantener la seguridad pública y el orden dentro de la jurisdicción del Municipio y el de proteger los intereses de la

(117) Ídem. Pág. 189.

(118) Ídem. Pág. 189.

(119) Ídem. Pág. 190.

(120) Ídem. Pág. 190.

sociedad". (121)

La estructura de estos reglamentos debe contemplar básicamente los siguientes aspectos:

La definición del servicio público que se va a regular, por ejemplo; un reglamento de agua potable y alcantarillado contendrá única y exclusivamente los aspectos relativos a esta materia, los derechos y obligaciones del ayuntamiento y los usuarios, así como las condiciones en que deberá prestarse ese servicio.

Órgano responsable, el reglamento deberá señalar qué unidad orgánica del municipio es responsable de la operación del servicio público.

Forma de administración, el Reglamento deberá establecer cuál es la forma en que debe administrarse. Entre éstas podemos identificar las siguientes:

- Directa, cuando el municipio es el único responsable de la prestación del servicio público.
- Colaboración, cuando el servicio público se presta con la participación de los particulares y el ayuntamiento, el reglamento debe señalar las responsabilidades y obligaciones que ambos tienen en la administración del servicio.
- Convenios, cuando el municipio acuerda con el gobierno de la entidad federativa o con otros municipios un convenio para la prestación de un servicio, el reglamento deberá hacer mención de ello y destacará las principales responsabilidades que se derivan del convenio.
- Concesión, cuando el ayuntamiento concede a los particulares el derecho para prestar un servicio público por un tiempo determinado, en el

contenido del reglamento deberán establecer las condiciones en que se otorgará la concesión.

- Empresa paramunicipal, cuando el h. ayuntamiento, con la aprobación del Congreso de la entidad federativa si así lo dispone la ley, crea un organismo para la prestación de algún servicio público.

Las formas de financiamiento de los servicios públicos deben quedar señaladas en el reglamento.

Las formas de financiamiento más comunes son:

- Por cuotas y tarifas, el reglamento debe señalar las cantidades que deberán cobrar por la prestación del servicio público.

- Por cooperación, en este caso la comunidad aporta cuotas, materiales y mano de obra para cubrir el costo de la prestación de servicio público; el reglamento debe señalar las bases para fijar el monto de las aportaciones:

Por subsidio y transferencias, si el financiamiento del servicio público se apoya en subsidios y transferencias, el reglamento debe señalar el porcentaje del costo que cubrirán dichas sumas y la parte complementaria del financiamiento señalado también como se cubriría el costo total.

Derechos y obligaciones de los usuarios, en este apartado el reglamento establecerá todas las disposiciones que deberá observar el usuario para ser beneficiado con algún servicio público.

Infracciones y sanciones, aquí se deben señalar los casos considerados como faltas al reglamento y las sanciones que se aplicarán en cada caso.

Previsiones generales, en esta parte quedan comprendidos bajo la responsabilidad del h. ayuntamiento los casos que no estén previstos en el reglamento para su análisis y solución.

d) Los reglamentos que establecen y regulan las actividades de los particulares que afecten el desarrollo normal de la vida comunitaria:

"Esto resulta importante porque existen muchas actividades de los particulares que pueden y deben ser reguladas por la autoridad municipal, en atención a la preservación del orden, seguridad o el interés general, así al expedir reglamentos de cierre comercial, de uso de espacios públicos, de espectáculos, de regulación, de actividades que puedan afectar a otras, etc". (122)

En estos reglamentos se dan los lineamientos de derechos y obligaciones para las personas físicas o morales que desempeñan alguna actividad que tenga relación con la vida comunitaria. También se determinan las prohibiciones que deben respetar los particulares, señalando para tal efecto sus respectivas sanciones. Se determinan las licencias necesarias para el funcionamiento de estas actividades, en las cuales se señala su período de vigencia de los pagos que se deberán hacer por dichas licencias o permisos.

El Reglamento de Mercados y Comercio en la Vía Pública; "el cual se ocupará de regular la instalación y operación de mercados públicos y puestos instalados en la vía pública para la venta de artículos y mercaderías". (123)

El Reglamento de Estacionamientos; "deberán fijar las normas y características que deben fijar en los estacionamientos públicos y privados, así como las zonas de ubicación, las tarifas, los horarios y las condiciones de funcionamiento y usos de la vía pública, para ese objeto". (124)

El Reglamento de Cierre Comercial; "el cual deberá establecer un orden

(122) Ídem. Pág. 190.

(123) Ídem. Pág. 190.

(124) Ídem. Pág. 190.

en los horarios públicos con que operen los establecimientos comerciales, con el fin de garantizar los intereses generales y evitar competencias ruinosas entre los propios comerciantes". (125)

El Reglamento de Expendios de Bebidas Alcohólicas; "el cual tiende a preservar la salud y la tranquilidad de la población como uno de los objetivos de la administración municipal, por lo que se sujetará a normas precisas a quienes expendan bebidas alcohólicas para evitar excesos inconvenientes en su consumo". (126)

El Reglamento de los Establecimientos que Expendan Alimentos Preparados; "deberá sujetar a disposiciones estrictas de higiene el expendio de alimentos y bebidas preparadas, con la finalidad de atender a la preservación de la salud de la comunidad y de evitar abusos". (127)

El Reglamento de Peluquerías y Salones de Belleza; "deberá precisar lo que se considerará como peluquería y lo que se clasifique como salones de belleza, estableciendo los requisitos para, obtener licencias y permisos de funcionamiento, horarios, localización y condiciones de higiene con que deben cumplir este tipo de establecimientos". (128)

El Reglamento para Trabajadores no Asalariados; "este reglamento establecerá las normas a que se sujetarán los trabajadores no asalariados que ejerzan sus actividades en lugares públicos correspondientes al municipio y comprenderá, además a asalariados, cuando el servicio se

(125) Ídem. Pág. 190.

(126) Ídem. Pág. 190.

(127) Ídem. Pág. 190.

(128) Ídem. Pág. 191.

proporcione en la vía pública, por ejemplo, aseadores de calzado, músicos y cancioneros, vendedores ambulantes, fotógrafos no establecidos". (129)

El Reglamento para Tintorerías y Planchadurías; "en este tipo, se precisa la índole de estos establecimientos, los permisos y licencias requeridas para operar, la forma de su operación, sus horarios, normas de higiene y sus responsabilidades para con la clientela". (130)

El Reglamento para Anuncios Exteriores; "este tipo de reglamentos deberá sujetarse en sus disposiciones a todo lo relativo a los anuncios en vía pública". (131)

El Reglamento de Espectáculos y Diversiones Públicas; "este tipo de reglamentos delimitará los requisitos, tipos de espectáculos, facultades que pueden ejercerse durante los mismos, tarifas, número de localidades a vender, prohibiciones en cuanto a la entrada en lo referente a menores de edad, tipo de permisos o licencias y derechos que deberán cubrir los interesados para la realización del evento". (132)

(129) Ídem. Pág. 191.

(130) Ídem. Pág. 191.

(131) Ídem. Pág. 191.

(132) Ídem. Pág. 191.

4. 4. Convenios.

Ha sido práctica creciente en nuestro tiempo que múltiples cuestiones competenciales de la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios, se convengan entre estos niveles de gobierno, con el fin de buscar mejores resultados de los esfuerzos conjuntos.

El artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su fracción VII, los prevé y los autoriza, al señalar que:

“La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior”.

De igual forma, el artículo 115 del mismo ordenamiento tanto en la fracción III, como en la fracción IV, alude a convenios, ya intermunicipales o con el Estado.

Así, el último párrafo de la fracción III, señala que los Municipios de un Mismo Estado, previo acuerdo de sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda. Esta coordinación o asociación, cuando se realiza, se hace en base a respectivos convenios entre los Municipios involucrados.

La fracción IV, relativa a las cuestiones de la hacienda municipal, en la que se detallan las contribuciones que corresponden al Municipio, señala, en la materia que nos ocupa, que los municipios podrán celebrar convenios

con las Entidades Federativas para que éstas se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

Ahora bien, los diversos tipos de convenios en los que interviene el Municipio, nos dice el Dr. Carlos F. Quintana Roldán son:

- "Convenios intermunicipales.
- Convenios bipartitas.
- Convenios tripartitas.

Son los primeros –intermunicipales-, los que se celebran entre varios municipios del mismo Estado. Si fueran entre municipios de dos o más Estados, el convenio necesariamente se volvería de carácter interestatal.

Los llamados bipartitas, son los que se celebran entre el Municipio y el Estado. E nombre obedece a que intervienen en ellos dos niveles de gobierno: el Municipal y el Estatal.

A su vez, son convenios tripartitas aquellos en que se da intervención a los tres niveles de gobierno: Federal, Estatal y Municipal". (133) De esta naturaleza serían, por vía de ejemplo, los convenios que resultan de la regulación que en materia de conurbación establece la fracción VI del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CAPITULO QUINTO

" FORMAS DE ADMINISTRACION MUNICIPAL "

SUMARIO :

- 5.1. EL Gobierno por Órganos Duales (Alcalde-Concejo).
- 5.2. El Gobierno por Comisión.
- 5.3. El Régimen del Gerente (City Manager).
- 5.4. El Municipio Mexicano y su Gobierno.
 - 5.4.1. El H. Ayuntamiento.
 - 5.4.2. El Presidente Municipal.
 - 5.4.3. El Síndico.
 - 5.4.4. Los Regidores.
 - 5.4.5. Organización del H. Ayuntamiento.
 - 5.4.6. Autoridades Auxiliares del H. Ayuntamiento.
- 5.5. Convenios de Coordinación.

CAPITULO QUINTO

" FORMAS DE ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL "

"En México existen 2 419 municipios" (134) con una gran variedad de características diferentes entre sí; podría afirmarse que no existen dos municipios iguales, cada uno posee sus rasgos propios que lo diferencian de los demás, aunque en términos de la problemática que enfrentan, se dan situaciones y problemas que les son comunes:

Insuficiencia de recursos financieros, de capacidad técnica y humana en la prestación de servicios públicos e ineficacia administrativa, entre otros.

Esa diversidad también se presenta en lo que respecta a su estructura política y organización administrativa. En efecto, la composición de los ayuntamientos es diferente de una entidad federativa a otra, incluso, existen diferencias en la integración en los mismos en una misma entidad federativa. Este fenómeno está directamente relacionado con el principio de proporcionalidad en la representación popular, es decir, a mayor número de habitantes en un municipio corresponderá un mayor número de regidores y uno o dos síndicos, pero siempre habrá en los ayuntamientos sólo un presidente municipal.

Es decir, al hablar de la administración municipal es necesario tomar en cuenta varios aspectos, como son:

Clases de municipios, sus formas de organización, órganos administrativos, hacienda municipal, servicios y planeación municipales.

(134) Dirección del Sistema Nacional de Información Municipal, Centro Nacional de Desarrollo Municipal. 29 de Octubre de 1999.

La administración municipal se vuelve cada día más compleja por el crecimiento acelerado e incontrolado de los centros urbanos.

En este sentido, la administración pública juega un papel muy importante en el fortalecimiento del municipio, ya que le concierne la responsabilidad de planear, conducir, coordinar y orientar las acciones y programas a seguir para satisfacer las demandas de su población, así como sentar los lineamientos que promuevan su crecimiento y desarrollo integral.

Por lo tanto debe disponer de un aparato administrativo dotado de recursos técnicos, humanos, financieros y materiales para hacer frente a la creciente demanda de obras, servicios públicos y de asistencia social, así como un eficiente promotor del desarrollo económico, impulsor de la participación ciudadana activa y gestor de los programas y recursos que hacia dicha población pueden canalizar las instancias de gobierno federal y estatal.

Para tal efecto, el órgano de representación popular que se encarga de la función de gobernar y de administrar en los municipios es el ayuntamiento. Para que éste desarrolle sus funciones, se apoya en una serie de áreas de tipo administrativo, misma que en su conjunto reciben el nombre de Administración Pública.

La Administración Pública en el ámbito municipal es el brazo ejecutor de las determinaciones y acuerdos adoptados por los miembros que integran el ayuntamiento. Las actividades que efectúa el aparato público administrativo tienen especial relevancia e incidencia tanto en la población municipal, como en la entidad federativa, en que el municipio es parte.

Por ello, para los presidentes municipales, síndicos, regidores y servidores públicos en general que participan en el ámbito municipal, es imprescindible contar con los conocimientos básicos actualizados que les

permita desarrollar adecuadamente la función que tiene encomendada, al respecto la tratadista Teresita Rendón Huerta Barrera:

"En la Teoría Política contemporánea se marca la diferencia entre las formas de Estado y las formas de Gobierno y así también en la Teoría del Municipio es necesario hacerla". (135)

Históricamente han existido muy variadas formas de gobierno de las municipalidades, sin embargo es de observarse la marcada tendencia a que las comunas se gobiernen por cuerpos colegiados de muy diversos tipos.

Sin pretender agotar el tema de todas las posibles formas de gobierno que pueden adoptar los miles de municipios en los países y sobre todo en los Estados Unidos Mexicanos, los que existen en nuestro mundo occidental pueden agruparse en unos pocos tipos, sin perjuicio de los matices diferenciales de cada uno de ellos.

Dentro de las varias vertientes del municipalismo encuentro la inglesa, francesa, alemana y la norteamericana.

5. 1. El Gobierno Municipal por Órganos Duales (Alcalde-Concejo).

Una distinta concepción de organización municipal, fundada en el principio de la división y equilibrio de los poderes.

"Se deposita el poder municipal en dos órganos completamente diferenciados: uno de carácter ejecutivo, llámese alcalde, mayor o prefecto; y otro de carácter deliberante o legislativo denominado Concejo, Junta, o

(135) RENDÓN HUERTA BARRERA, TERESITA. Op. Cit. Pág. 139.

Cámara Municipal". (136)

Así pues, la organización municipal se compone de un cuerpo colegiado de elección popular y con frecuencia compuesto de dos Cámaras; es decir, un Concejo Bicámaral; llamado comúnmente Concejo. Y de un órgano unipersonal también de elección popular, que no preside sus sesiones ni depende de aquél, o sea, es independiente; llamado comúnmente Mayor.

El Dr. Alberto Elguera señala que:

"En términos generales, el órgano colegiado tiene funciones normativas y de fiscalización, en tanto que al otro órgano corresponde las funciones ejecutivas, vinculándose entre sí". (137)

Las funciones administrativas de las municipalidades, pasaron al Mayor o a otros funcionarios, sus poderes legislativos disminuyeron con la intervención de las legislaturas de las entidades federativas y en consecuencia, los Concejos llegaron a ocupar una posición subordinada en el régimen municipal.

La diferenciación de poderes resultantes de la desintegración de funciones del Concejo, y de la intensificación de la autoridad del Mayor, provocó graves y profundos trastornos en la vida municipal.

(136) QUINTANA ROLDÁN, CARLOS F. Op. Cit. Pág. 205.

(137) ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA. Op. Cit. Pág. 965

5. 2. El Gobierno por Comisión.

Es otra de las modalidades norteamericanas. "En este sistema se deposita la dirección y gobierno del Municipio en un cuerpo colegiado de funcionarios, que reúnen en sí el total de facultades deliberantes, ejecutivas y administrativas", (138) "tal Comité está integrado por un pequeño grupo, quienes en conjunto ejercen facultades ejecutivas y legislativas y separadamente cada uno de dichos directores desempeñan las funciones de jefe de los respectivos departamentos de la administración municipal". (139)

No hay aquí división de poderes, sino que todos pertenecen a un solo organismo colegiado; "los comisionados, en el caso de la forma clásica, guardan entre sí el mismo status, y con frecuencia presiden la Comisión en forma rotativa. El principio fundamental aquí es la igualdad entre los integrantes de este cuerpo directivo a fin de evitar discrepancias internas que se traducirían en falta de eficiencia", (140) aun cuando las facultades ejecutivas suelen distribuirse entre los comisionados, actuando uno de ellos como presidente o Mayor para dirigir los debates y representar a la municipalidad, pero sin tener otras funciones especiales; no tiene ni veto, ni voto decisivo; en donde todas las cuestiones se resuelven por mayoría de votos del Concejo, y los restantes como jefes de Departamento, pero siempre dependiendo de la Comisión.

El Gobierno por Comisión, aplicado a los municipios, es un ensayo para

(138) QUINTANA ROLDÁN, CARLOS F. Op. Cit. Pág. 204.

(139) BOEHM DE LAMEIRAS, BRIGITTE. Op Cit. Pág. 174.

(140) QUINTANA ROLDÁN, CARLOS F. Op. Cit. Pág. 204.

llevar los actuales métodos comerciales e industriales a los asuntos de la administración municipal.

5. 3. El Régimen del Gerente (City Manager).

"En esencia este modo típicamente de los Estados Unidos (de Norteamérica) es de Comisión, pero con la participación de que ésta delega en un Gerente (manager), que es un técnico experto, la administración ejecutiva de la municipalidad". (141)

Por evolución del sistema de comisión, se llegó a crear el régimen del gerente o director (manager), en el que la comisión, cuyos miembros son elegidos por la población de la ciudad; "el Concejo dicta las ordenanzas, vota o determina los impuestos, orienta la política, ...y el Manager cuidan de la práctica en la acción". (142) En donde el gerente no es una persona elegida por el sufragio de los habitantes del municipio o su adhesión a determinado partido político un hombre que se supone especializado en asuntos municipales, nombrado por su competencia para el cargo. El gerente no debe ser un político, sino un técnico.

En los Estados Unidos Mexicanos no cabría la argumentación de que el gerente municipal es un órgano meramente técnico, ya que, por lo menos es nuestro medio, es difícil separar los problemas técnicos de la comunidad de los problemas políticos involucrados.

El gerente ejerce las funciones administrativas, nombra los empleados,

(141) QUINTANA ROLDÁN, CARLOS F. Op. Cit. Pág. 205.

(142) RENDÓN HUERTA BARRERA, TERESITA. Op. Cit. Pág. 140.

proyecta el presupuesto, es decir, "tiene el control completo, aunque siempre reporta al Concejo los asuntos más importantes de la localidad, catalogados en el llamado "City Manager Plan".

Estimo que en este sistema se pretenden aplicar a la vida municipal las técnicas administrativas propias de las empresas o corporaciones mercantiles". (143)

"En realidad este sistema surgió como una solución para rectificar los defectos de Comisión y remediar su fracaso," (144) se ha intentado la solución del problema de la eficacia.

5. 4. El Municipio Mexicano y su Gobierno.

Siguiendo con las diversas formas de gobierno municipal, la forma de gobierno del Municipio Libre Mexicano por vía de un H. Ayuntamiento, se clasifica por su esencia y doctrina en forma de Gobierno por Comisión, pero con la modalidad de "status".

Es gobierno por comisión porque la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos atribuye las facultades gubernativas y de administración a un órgano colegiado denominado H. Ayuntamiento en su artículo 115, fracción I:

"Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga

(143) QUINTANA ROLDÁN, CARLOS F. Op. Cit. Pág. 205.

(144) RENDÓN HUERTA BARRERA, TERESITA. Op. Cit. Pág. 140.

al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y "el gobierno del Estado"; así lo entienden además las constituciones políticas de las entidades federativas y las leyes orgánicas municipales.

Sin embargo se clasifica nuestro sistema de Comisión, con una modalidad de "status", porque, "los comisionados o miembros del ayuntamiento tienen status diferenciados y jerarquizados y de ninguna manera igualitarios".(145) Esto, es un presidente que forma parte del órgano deliberante, lo preside y frecuentemente tiene, inclusive, voto de calidad.

A su vez los síndicos y regidores con funciones específicas y distintas que cumplir, serían los integrantes sustantivos del Concejo deliberante, desempeñar múltiples tareas y actividades administrativas y hasta ejecutivas.

5. 4. 1. El H. Ayuntamiento.

Tanto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 115, como las Constituciones Políticas de las Entidades Federativas y sus respectivas Leyes Orgánicas Municipales establecen que cada municipio será administrado por un ayuntamiento.

"El ayuntamiento es el órgano de gobierno municipal caracterizado por ser un cuerpo colegiado y deliberante, de elección popular, encargado de la administración del municipio e integrado por un presidente municipal, uno o más síndicos procuradores y el número de regidores que indique la

(145) QUINTANA ROLDÁN, CARLOS F. Op. Cit. Pág. 206.

ley orgánica municipal de cada entidad federativa"; (146) y que duran en su cargo tres años.

En cuanto a las facultades y atribuciones de los ayuntamientos cabe señalar que por ser exhaustiva la revisión, aunque no todos los ayuntamientos tienen el total de las funciones que aquí señalo, sin embargo, esta numeración nos da una clara visión del ámbito competencial que el marco jurídico positivo vigente le da al gobierno municipal en los Estados Unidos Mexicanos.

Del análisis de los ordenamientos jurídicos correspondientes, se desprenden como facultades y atribuciones más importantes que tiene el ayuntamiento los siguientes:

a) En Materia de Gobierno y Régimen Interior.

- Cumplir y hacer cumplir las constituciones políticas, leyes decretos y reglamentos federales, estatales y municipales.
- Iniciar proyectos de ley o decreto ante la legislatura de la entidad federativa en materia municipal en los términos de la constitución política de las entidades federativas.
- Elaborar, aprobar, expedir y publicar su reglamento interior, el bando de policía y buen gobierno y, en general, los decretos, ordenanzas y reglamentos que requiere el municipio para el cumplimiento de sus fines, para la organización y funcionamiento de los servicios y establecimientos públicos municipales.
- Representar a la corporación municipal.
- Presidir las ceremonias cívicas y sociales que señale el calendario oficial.
- Cooperar con las autoridades federales y estatales en la ejecución de las normas relativas a salud pública, previsión de seguridad civil, educación,

población, culto religioso, trabajo y procesos electorales que le atribuyen las leyes federales y estatales correspondientes.

- Auxiliar por ministerio de ley a las autoridades estatales y federales en el correcto desempeño de las funciones del Registro Civil, así como resolver las controversias que se susciten en el Municipio sobre vecindad y ciudadanía y expedir las constancias o certificaciones correspondientes.

- Auxiliar en sus funciones a las autoridades federales y estatales, cuando así lo soliciten.

- Celebrar convenios con las autoridades estatales y federales, siguiendo los mecanismos que autoricen las leyes.

- Recurrir al H. Tribunal Superior de Justicia de la entidad federativa cuando los gobiernos federal o estatal expidan leyes o decretos que invadan o vulneren la esfera municipal para los fines que este Tribunal estime procedente.

- Aprobar los convenios que sobre conflictos de límites celebre el presidente municipal y enviarlos a la legislatura de la entidad federativa para su aprobación definitiva.

- Nombrar y renovar al secretario del ayuntamiento, al tesorero municipal, al jefe de la oficina de obras y servicios públicos, al comandante de policía, al contralor municipal, y demás funcionarios de la administración pública, a propuesta del presidente municipal y removerlos por causa justificada.

- Designar la oficialidad y la gendarmería del cuerpo de policía preventiva municipal y los empleados de ésta, excepto en los casos en que la cabecera municipal sea la capital de la entidad federativa.

- Organizar y supervisar a los cuerpos de seguridad pública y protección ciudadana que requiera el municipio.

- Designar entre sus miembros las comisiones para la inspección y vigilancia de los diferentes aspectos de la administración y los servicios públicos municipales.

- Distribuir entre los regidores las comisiones unitarias permanentes para la atención de los diversos asuntos del municipio y conferirles eventualmente

comisiones específicas en relación con los servicios y atribuciones municipales.

- Resolver los recursos administrativos que se interpongan en contra del presidente municipal o algún otro funcionario, cuando dicha resolución sea facultad del cabildo.

- Conceder licencias a sus miembros para ausentarse temporalmente y sancionar a los miembros del ayuntamiento de acuerdo con su reglamento interior.

- Suspender a sus miembros en caso de proceso por responsabilidad provenientes de faltas o delitos oficiales.

- Dictar los acuerdos necesarios para la adquisición de los bienes necesarios para el funcionamiento de la municipalidad o en su caso la enajenación de éstos, solicitando las autorizaciones de la legislatura de la entidad federativa cuando las leyes lo señalen, para que se rectifique.

- Intervenir en los términos que las leyes establezcan en el procedimiento de expropiación de bienes privados, cuando así lo haga necesario alguna causa de utilidad pública para la municipalidad.

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

- Expedir las declaratorias que contengan la división municipal en delegaciones y subdelegaciones en la forma y número que estime necesario.

- Nombrar a los Delegados o Agentes Municipales, o, en su caso, convocar a su elección cuando la ley establezca dicho procedimiento.

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

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

- Organizar su propia estructura y funcionamiento administrativa interna de acuerdo a los requerimientos que sean necesarios a fin de lograr eficiencia en su funcionamiento.

- Crear los departamentos necesarios para el despacho de los negocios de orden administrativo y la atención de los servicios públicos.
- Intervenir en los procesos de privatización de empresas paramunicipales, siguiendo los lineamientos de las leyes de la materia.
- Convocar a la elección de los integrantes de las Juntas de Vecinos y de los demás cuerpos de colaboración ciudadana en el Municipio.
- Fomentar la creación de organismos cívicos y de colaboración municipal y reglamentar su funcionamiento.
- Vigilar que los manejadores de valores municipales caucionen su manejo.
- Conceder permisos y licencias para la apertura de operación de comercios, restaurantes, hoteles y centros recreativos en los que se expendan bebidas alcohólicas o se ofrezcan espectáculos artísticos y musicales y en general cualquier local que ofrezcan servicios de venta de cerveza con o sin alimentos, y en las diversas materias de su competencia que así lo requieran.
- Fomentar en el municipio actividades cívicas, culturales, artísticas y deportivas que eleven el nivel de vida de la población.
- Prevenir y combatir, con auxilio de las autoridades competentes, el alcoholismo, la prostitución, la drogadicción y toda actividad que implique una conducta antisocial.
- Aceptar donaciones, herencias y legados.
- Formular las estadísticas municipales.
- Sancionar las infracciones a las leyes o reglamentos municipales vigentes.
- Rendir a la población un informe anual detallado sobre el estado que guarden los negocios municipales en los plazos y términos que indiquen los ordenamientos legales.
- Establecer y regular el funcionamiento de asilos, casas de cuna, guarderías infantiles, escuelas correccionales y proveer lo conducente para

su sostenimiento.

- Apoyar las tareas de asistencia social que se efectúen en el municipio.
- Organizar y promover de instrucción cívica y militar que mantenga a los ciudadanos en conocimiento del ejercicio de sus derechos.
- Elaborar censos municipales así como auxiliar a la autoridad federal y estatal.
- Nombrar los oficiales mayores que sean necesarios para el trabajo administrativo del h. ayuntamiento.
- Otorgar licencias y permisos en las diversas materias de su competencia así lo requieran.
- Vigilar e inspeccionar sobre el acatamiento de los ordenamientos municipales.
- Amonestar o sancionar a los infractores de la normatividad municipal.
- Organizar y supervisar a los cuerpos de seguridad pública y protección ciudadana que requiera el municipio.
- En general actuar como órgano colegiado titular del gobierno del municipio, en todos los asuntos en que la ley le otorgue competencia.
- En general dictar las medidas necesarias para lograr que exista un adecuado ambiente de seguridad y orden en la municipalidad.

b) En Materia de Obras, Servicios Públicos y Desarrollo Urbano.

- Reglamentar y proporcionar los servicios públicos y vigilar que se desarrollen conforme a las normas establecidas.
- Reglamentar las condiciones a que se deberán someter las concesiones de prestación de los servicios públicos y determinar cuáles de ellos no podrán ser sujetos de concesión a particulares y en algunos casos con la autorización previa de la autoridad estatal respectiva.
- Organizar y supervisar a los cuerpos de seguridad pública y protección

ciudadana que requiera el municipio.

- Decretar la cancelación de las concesiones de prestación de los servicios públicos que hayan otorgado a particulares.

- Celebrar convenios con las dependencias federales, estatales y con otros ayuntamientos para la realización de obras o la prestación de servicios públicos.

- Solicitar al ejecutivo su concurso para el manejo y administración de los servicios públicos de competencia municipal y solicitar que cese dicho concurso cuando a su juicio sea innecesario.

- Sancionar los convenios que celebre el presidente municipal para coordinarse o asociarse con otros municipios en la prestación de servicios públicos.

- Solicitar a la legislatura de la entidad federativa la declaratoria a fin de que una actividad específica desarrollada dentro de su jurisdicción sea considerada como servicio público municipal.

- Promover y auxiliar al cumplimiento y ejecución de los planes nacional y estatal de desarrollo urbano.

- Ejecutar los planes y programas municipales de desarrollo urbano.

- Ejercer las atribuciones en lo referente a la elaboración, aprobación y publicación de los planes y programas municipales de desarrollo urbano y dictar las medidas administrativas necesarias para la aplicación de la legislación sobre asentamientos humanos, ecología y protección al ambiente, salubridad, asistencia pública, seguridad y demás ordenamientos aplicables.

- Participar en los términos de la legislación correspondientes en la planeación y procesos de conurbación.

- Intervenir de acuerdo con las leyes federales y estatales en la regularización de la tenencia de la tierra urbana en el municipio, y a otorgar licencias y permisos de construcción de conformidad con los reglamentos vigentes.

- Decretar la zonificación del municipio y participar en la creación y administración de reservas territoriales y expedir las declaratorias de usos y destinos del suelo.
- Coadyuvar en la protección ecológica del municipio y promover la educación ecológica entre la comunidad.
- Cuidar el crecimiento ordenado y el embellecimiento de los centros de población.
- Cuidar y mantener en buen estado las vías públicas.
- Ejercer las atribuciones que las leyes señalen en la creación y preservación de zonas de reserva ecológica.
- Municipalizar los servicios a cargo de particulares, de acuerdo a los requerimientos sociales de la localidad y con apego a las leyes de la materia.
- Proveer en la esfera administrativa todo lo necesario para la creación y sostenimiento de los servicios públicos municipales.
- Conducir y dirigir la adecuada prestación de los servicios públicos por conducto de las respectivas comisiones de administración.
- Introducir métodos, procedimientos en la selección y desarrollo del personal de las áreas encargadas de los principales servicios públicos, que proporcionen la institucionalización del servicio civil de la carrera municipal.
- En general ejecutar todo tipo de acciones tendientes a lograr eficiencia y oportunidad en la administración pública municipal.
- En general actuar como órgano colegiado titular del gobierno del municipio, en todos los asuntos en que la ley le otorgue competencia.
- En general dictar las medidas necesarias para lograr que exista un adecuado ambiente de seguridad y orden en la municipalidad.

c) En Materia de Hacienda Pública Municipal.

- Formular anualmente la iniciativa de ley de ingresos, remitiéndola a la legislatura de la entidad federativa para su aprobación.
- Analizar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos, de acuerdo a los recursos disponibles.
- Aprobar la creación de fideicomisos o empresas municipales, que se constituyan por el propio municipio, o en asociación con autoridades federales o estatales o con particulares y fijar su objeto y demás condiciones de creación y funcionamiento.
- Auxiliar a las autoridades estatales y federales en la preservación del patrimonio arqueológico, histórico y de los atractivos naturales o turísticos del municipio, así como decretar la suspensión provisional de las obras que a juicio del presidente municipal puedan deteriorarlo o destruirlo o cuando se carezca de la autorización correspondiente para realizarlos.
- Enviar al Congreso de la entidad federativa para su estudio y aprobación los proyectos de contratación de empréstitos que afectan los ingresos posteriores a su administración municipal.
- Presentar oportunamente al Congreso de la entidad federativa las cuentas y comprobantes de recaudación y gastos de los fondos públicos.
- Vigilar que se recauden oportuna y correctamente los ingresos fiscales municipales que determine la Ley de Ingresos aprobada.
- Autorizar transferencias de partidas presupuestales.
- Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a sus cargo.
- Realizar los cobros de las contribuciones que las leyes autoricen en su favor.
- Controlar y dar seguimiento a la correcta aplicación del presupuesto autorizado.
- Administrar su patrimonio y su hacienda en los términos que fijen las leyes.
- Imponer las sanciones pecuniarias que se señalen en las leyes

respectivas.

- Autorizar la asociación del municipio con otros de la entidad federativa.
- En general ejecutar todos los actos que autoricen las leyes para que la municipalidad cuente con los recursos financieros indispensables para su gestión.

5. 4. 2. El Presidente Municipal.

El Presidente Municipal, al mismo tiempo que es un funcionario miembro del ayuntamiento, "es el representante político del Municipio, el titular o jefe de la administración pública y como tal ejecutor de las determinaciones del ayuntamiento, además, es el que preside las sesiones de cabildo". (147)

Las facultades descritas con anterioridad son las que pueden ejercer las autoridades municipales como cuerpo colegiado, esto es, el ayuntamiento en pleno; sin embargo, cada uno de los miembros integrantes de éste, en lo individual, es sujeto de obligaciones y cuenta con sus propias facultades.

Del análisis de los ordenamientos jurídicos correspondientes, se desprenden como las facultades más importantes que tiene el Presidente Municipal las siguientes:

- Cumplir y hacer cumplir la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política de la Entidad Federativa, la Ley Orgánica Municipal, los Reglamentos Municipales y las resoluciones del ayuntamiento.
- Presidir y dirigir las funciones del ayuntamiento.

(147) ROBLES MARTÍNEZ, REYNALDO. Op. Cit. Pág. 197.

- Convocar a reunión al ayuntamiento y presidir sus sesiones de cabildo, contando con voz y voto; inclusive de calidad para el caso de empate.
- Ejecutar las determinaciones o acuerdos del propio ayuntamiento.
- Nombrar y remover a empleados y funcionarios cuya designación no sea privativa del ayuntamiento.
- Celebrar a nombre del ayuntamiento y por acuerdo de este, todos los actos, convenios y contratos necesarios para el despacho de los asuntos administrativos, políticos y la atención de los servicios públicos municipales.
- Calificar y sancionar las infracciones a los reglamentos municipales, de manera directa o, en su caso, delegar dicha función.
- Jefaturar a los elementos de policía y cuerpos Municipales de seguridad, por conducto del Comandante o agentes superiores de la localidad, con el fin de procurar la conservación del orden y tranquilidad pública.
- Llevar a cabo un control sobre la aplicación y el ejercicio de la Ley de Ingresos y del presupuesto de egresos.
- Vigilar la aplicación de los planes y programas estatales y municipales de desarrollo.
- Vigilar que la administración y prestación de los servicios públicos se lleve a cabo de la mejor manera y con apego a los reglamentos.
- Aprobar la solicitud de permisos para el uso y aprovechamiento de las áreas públicas.
- Planear, programar, presupuestar, coordinar y evaluar el desempeño de las unidades administrativas de la administración pública municipal que se creen por acuerdo del ayuntamiento en cumplimiento de esta ley.
- Ordenar la promulgación y publicación de los bandos, ordenanzas y reglamentos, acuerdos y demás disposiciones administrativas del ayuntamiento que deben regir en el municipio y disponer la aplicación de las sanciones que corresponda.

- Informar anualmente a la población en sesión pública y solemne en ayuntamiento del estado que guarda la administración pública municipal y del avance del plan y de los programas municipales, detallando las actividades realizadas por las dependencias municipales y el manejo y destino de los fondos públicos.
- Proponer al ayuntamiento, las comisiones en que deben integrarse los Regidores y los Síndicos municipales.
- Presentar a consideración del ayuntamiento para su aprobación, las propuestas de nombramientos y remociones del Secretario del Ayuntamiento, del Tesorero Municipal y demás funcionarios.
- Promover la organización y participación de la comunidad en los programas de desarrollo municipal.
- Informar, durante las sesiones ordinarias del ayuntamiento, del estado de la administración pública municipal y del avance de sus programas.
- Promover la formación de los organismos municipales de planeación y presidir sus reuniones de trabajo.
- Vigilar la correcta administración del patrimonio municipal.
- Disponer el nombramiento de los funcionarios del municipio que le corresponde de conformidad a las disposiciones reglamentarias que emita el ayuntamiento.
- El Presidente Municipal podrá ausentarse del Municipio hasta por treinta días o en su caso conforme a ley de la materia.
- Designar de entre los Regidores a la persona que deba sustituirlo en las sesiones del ayuntamiento.
- Presentar en los términos de la ley de la materia las declaraciones de su situación patrimonial.
- Coadyuvar en la vigilancia para evitar la tala ilegal de los bosques y en el combate a los incendios forestales y agrícolas.
- Expedir constancia de vecindad.

- Asumir la presentación jurídica del municipio en los casos previstos por la ley.
- Visitar los diversos centros de población del municipio para conocer sus necesidades y proveer a su solución.
- Promover la capacitación y perfeccionamiento del personal administrativo, con objeto de mejorar la eficacia de sus funciones.
- Amonestar e impedir a los extranjeros que se inmiscuyan en asuntos políticos.
- Presentar y fomentar las bibliotecas municipales y vigilar su eficaz funcionamiento.
- Conceder audiencias a los habitantes del municipio y ser gestor de sus negocios ante las autoridades estatales y federales.
- Atender la conscripción militar nacional, en auxilio de las autoridades y conforme a ley relativa.
- Convocar al ayuntamiento a sesiones extraordinarias, cuando asuntos urgentes lo motiven o lo soliciten cualquiera de sus integrantes.
- Vigilar la recaudación en todas las ramas de la hacienda pública municipal y que la inversión de los fondos municipales se haga con estricto apego al presupuesto.
- Resolver sobre las peticiones de los particulares en materia de permisos para el aprovechamiento de las vías públicas que, de concederse, tendrán siempre el carácter de temporales y revocables y nunca serán gratuitos.
- Librar con el Regidor comisionado de hacienda, las ordenes de pago a la Tesorería Municipal.
- Es el enlace entre el ayuntamiento con el gobierno de la entidad federativa.
- Ejercer las funciones de juez del estado familiar y delegarlas en el funcionario idóneo que designe.

- Convocar a las Juntas de Vecinos de las Delegaciones y Subdelegaciones Municipales. A fin de que elijan a sus representantes y fijar las fechas y condiciones en que deba realizarse, dicha elección.
- Cooperar con las autoridades federales y estatales en la ejecución de normas relativas a salud pública, prevención de seguridad civil, educación, población, trabajo, culto religioso y procesos electorales en la forma y términos que establecen las leyes correspondientes.
- Elaborar los proyectos, programas y presupuestos de trabajo, que deberán presentarse al ayuntamiento para su discusión y aprobación en su caso.
- En general ejecutar todo tipo de actos que autorice la ley, con objeto de cumplir la función ejecutiva y de dirección del ayuntamiento.

Considero que el Presidente Municipal es el funcionario más importante del gobierno municipal. Sobre él recaen en buena medida las principales responsabilidades de la adecuada administración del ayuntamiento, así mismo asume además, la condición política de la corporación municipal por lo que su papel directivo habrá de ser fundamental en la conciliación de los intereses de los diversos grupos sociales de la demarcación.

5. 4. 3. El Síndico.

El segundo miembro del ayuntamiento en orden de importancia, es el Síndico Procurador Municipal, "etimológicamente el término "síndico" se deriva de los vocablos griegos: "sin" que significa con, y, "dixé" que se traduce como justicia. Por ende, "síndico es aquel que procura la

justicia".(148)

"Al síndico o síndicos corresponde la procuración, defensa y promoción de los intereses municipales y la representación jurídica de los ayuntamientos en los litigios en que éstos fueren parte y en la gestión de los negocios de la hacienda municipal; formandó parte, además, de la comisión de hacienda, interviniendo en la revisión de cuentas y cortes de caja de la tesorería", (149) ocasionalmente realizan funciones de agente del ministerio público en los municipios en donde no exista éste, todo ello en observancia a la Ley Orgánica Municipal Vigente.

El síndico puede ser unipersonal o pluripersonal, es un integrante del ayuntamiento y cuentan con voz y voto, por lo que sus atribuciones también son realizadas dentro del seno de éste órgano colegiado ó sesiones de cabildo.

Del análisis de los ordenamientos jurídicos correspondientes, se desprenden como las facultades y obligaciones más importantes que tiene el síndico las siguientes:

- Acudir con derecho de voz y voto a las sesiones del h. ayuntamiento y vigilar el cumplimiento de sus acuerdos.
- Coordinar la Comisión de Hacienda Pública Municipal del h. ayuntamiento y vigilar la correcta recaudación y aplicación de los fondos públicos.
- Revisar y en su caso, si está de acuerdo, suscribir los estados de origen y aplicación de fondos, la cuenta pública municipal y los estados financieros.
- Desempeñar las comisiones que le encomiende el h. ayuntamiento e informar con la periodicidad que le señale sobre las gestiones realizadas.

(148) QUINTANA ROLDÁN, CARLOS F. Op. Cit. Pág. 239.

(149) BOEHM DE LAMEIRAS, BRIGITTE. Op. Cit. Pág. 117.

- Vigilar que el ayuntamiento cumpla con las disposiciones que señala la ley y con los planes y programas establecidos.
- Proponer la formulación, expedición, modificación o reforma, de los reglamentos municipales y demás disposiciones administrativas.
- Sujetarse a los acuerdos que tome el h. ayuntamiento de conformidad a las disposiciones legales y vigilar su debido cumplimiento.
- Analizar, discutir y votar los asuntos que se trate en las sesiones.
- Participar en las ceremonias cívicas que se lleven a cabo en el ayuntamiento.
- Intervenir en los actos jurídicos que realice el ayuntamiento en materia de pleitos y cobranzas y en aquellas que sea necesario ejercer la personalidad jurídica que corresponde al municipio conjuntamente con el presidente municipal.
- Fungir como agente del ministerio público en los casos y condiciones que determina la Ley Orgánica Municipal.
- Vigilar que los servidores públicos municipales a nivel directo presenten oportunamente la declaración de su situación patrimonial al tomar posesión de su cargo anualmente y al terminar se ejercicio.
- Asociarse a las comisiones, cuando se trate de dictámenes o resoluciones que afecten a todo el municipio.
- Controlar y vigilar las adquisiciones y el almacenamiento de materias del ayuntamiento, así como su uso, destino y la contabilidad de las entradas y salidas del mismo.
- Establece un Regidor de Hacienda que tendrá intervención en todas las cuestiones relativas a la materia patrimonial y financiera municipal e intervendrá en todos los actos, contratos, remates y enajenaciones que se refieran al patrimonio municipal.
- Autorizar la suscripción de créditos públicos y privados.
- Conservar y custodiar, bajo su estricta responsabilidad, los objetos y en

general los documentos de significación para el municipio que no correspondan a los recursos financieros responsabilidad de la Tesorería, preventivamente las medidas necesarias para su seguridad.

- Suplir en los términos de ley, las ausencias temporales del Presidente Municipal.

- Presidir la Comisión de Hacienda.

- La designación del Síndico puede recaer en el mismo Secretario.

- Vigilar que las multas que impongan las autoridades municipales ingresen a la Tesorería, previo comprobante respectivo.

- Participar en los remates públicos en los que tenga interés el municipio, para que se finquen al mejor postor y que se guarden los términos y disposiciones prevenidos en las leyes respectivas.

- En caso de que sean dos los Síndicos que se elijan, uno estará encargado de los ingresos de la hacienda municipal y el otro de los egresos, y en caso de que se elija un tercer Síndico ejercerá algunas de las funciones del segundo, ó éstos ejercerán sus funciones en los términos del Reglamento Interior.

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

- Intervenir en los procedimientos de expropiación que por causa de utilidad pública fueren necesarias que solicite el ayuntamiento, y fungir como asesor jurídico del mismo.

- Contestar el informe anual del Presidente Municipal.

- Cerciorarse de que el tesorero municipal ha otorgado la fianza respectiva, comprobando la existencia y la idoneidad de fiador.

- El Síndico Procurador, en forma específica, tiene a su cargo la procuración, defensa y promoción de los intereses municipales.

- La representación jurídica del ayuntamiento en los litigios en que éste fuere parte.
- Revisar frecuentemente las relaciones de rezagos para que sean liquidadas.
- Revisar y firmar los cortes de caja de la Tesorería Municipal.
- Revisar y firmar los estados de cuentas de la Tesorería Municipal y remitirlos a la Contaduría Mayor de Glosa del Congreso de la Entidad federativa.
- En general, realizar todo tipo de actos que las leyes le autoricen para cumplir con su cometido.

5. 4. 4. Los Regidores.

"El cuerpo de regidores representa el número mayor de integrantes del ayuntamiento; su función básica, por ende, es formar parte del cuerpo deliberante o cabildo, teniendo voz y voto en las decisiones del ayuntamiento". (150)

Pero también son "titulares responsables de las comisiones formadas para atender las distintas ramas de actividad pública que afectan y determinan la vida municipal señaladas en la ley orgánica municipal respectiva". (151)

Así pues, los regidores son los miembros del ayuntamiento encargados de vigilar que el ejercicio de la función pública municipal se desarrolle

(150) QUINTANA ROLDÁN, CARLOS F. Op. Cit. Pág. 227.

(151) MARTÍNEZ CABAÑAS, GUSTAVO. Op. Cit. Pág. 114.

conforme a las disposiciones legales aplicables y en concordancia con las políticas definidas en el ayuntamiento velando por la correcta prestación de los servicios públicos.

Los partidos políticos tienen derecho a que se les asignen regidores de representación proporcional, siempre que haya obtenido el porcentaje que fije la ley electoral respectiva.

Los Regidores poseen las mismas facultades y obligaciones, pero su número es variable, tanto de los que son electos por mayoría relativa, como los de representación proporcional.

En su carácter de representantes de la comunidad en el ayuntamiento, y del análisis de los ordenamientos jurídicos correspondientes, se desprenden las facultades y obligaciones que tienen los Regidores las siguientes:

- Vigilar que el ayuntamiento cumpla con las disposiciones que establecen las leyes y con los planes y programas establecidos.
- Promover la formulación, expedición, modificación o reforma, de los reglamentos municipales y demás disposiciones administrativas.
- Sujetarse a los acuerdos que tome el ayuntamiento de conformidad a las disposiciones legales y vigilar su debido cumplimiento.
- Analizar, discutir y votar los asuntos que se traten en las sesiones.
- Participar en las ceremonias cívicas que se lleven a cabo en el ayuntamiento, así como los demás actos que éste determine.
- Estar informado del estado financiero y patrimonial del municipio y de la situación en general del ayuntamiento, teniendo acceso a la información respectiva.
- Suplir en sus faltas temporales al Presidente Municipal en el orden de preferencia que éste determine o la ley correspondiente.

- Recibir, analizar, aprobar y contestar, por conducto de ellos, el informe anual que rinda el Presidente Municipal al ayuntamiento.
- Informar y acordar, cuando menos dos veces por semana, con el Presidente Municipal, acerca de los asuntos de su competencia.
- Presentar en los términos de la ley de la materia, las declaraciones de su situación patrimonial.
- Recabar en las dependencias municipales los datos e información que requieran para el mejor desempeño de su función.
- Promover la participación ciudadana en apoyo a los programas que formule y apruebe el ayuntamiento.
- Denunciar en las sesiones de cabildo las irregularidades en que incurran los miembros del mismo a los servicios públicos municipales, en su caso, pudiendo hacerlo del conocimiento del Congreso si no es atendida su denuncia o inconformidad.
- Suplir las faltas temporales de los Síndicos suplentes en funciones, cuando para ello fueren designados por el ayuntamiento.
- Citar a sesiones extraordinarias del ayuntamiento si no lo hace el Presidente Municipal.
- Asistir puntualmente con derecho de voz y voto a las sesiones del cabildo, del ayuntamiento y vigilar el cumplimiento de sus acuerdos.
- Proponer al ayuntamiento los acuerdos que deban dictarse para el mejoramiento de los diversos ramos de la administración y los servicios públicos municipales.
- Vigilar el funcionamiento de las dependencias administrativas y la atención de los asuntos propios del área de su responsabilidad.
- Presentar su programa anual de trabajo e informar al ayuntamiento acerca del cumplimiento de sus tareas.
- En general realizar todo tipo de actos que la ley les autorice para cumplir con sus funciones.

En el otro plano, es decir, cuando los regidores en su carácter individual asumen la titularidad de alguna comisión encargada de atender las distintas ramas de la actividad pública:

- Desempeñar las Comisiones que les sean encomendadas por el ayuntamiento, debiendo recabar la información relativa a los problemas, analizar los asuntos que se traten, proponer alternativas de solución, vigilar que se cumplan los reglamentos y las decisiones tomadas por el ayuntamiento en el ámbito de comisiones que tenga a su cargo, e informar periódicamente sobre las gestiones realizadas.

5. 4. 5. Organización del H. Ayuntamiento.

A) Organización del Cabildo.

"Cabildo proviene del latín capitulum, palabra con que se designaba al cuerpo de eclesiásticos de una iglesia; dentro de nuestro contexto, se le llama cabildo a la reunión de los integrantes del Ayuntamiento, también se denomina así al salón o recinto donde se realizan las asambleas; así mismo, al acto de intercambiar opiniones se le denomina cabildear". (152)

Así pues, el cabildo es la reunión de los integrantes del h. ayuntamiento para el ejercicio de sus responsabilidades.

Para el mejor desempeño de su trabajo, el cabildo funciona a través de sesiones y comisiones.

Sesiones:

Las sesiones son el mecanismo a través del cual el h. ayuntamiento como órgano colegiado conoce de las propuestas, discute, analiza y aprueba las políticas y programas generales de promoción del desarrollo y bienestar

(152) ROBLES MARTÍNEZ, REYNALDO. Op. Cit. Pág. 168.

social de la población del municipio. Es además el mecanismo que formaliza el ejercicio de la función pública.

"Esas deliberaciones y discusiones se llevan a cabo en reuniones denominadas sesiones de cabildo. Las sesiones pueden ser públicas o privadas y se realizan en un salón exclusivo para ese objeto, localizado generalmente en el interior del palacio municipal y al que se le denomina sala o salón de cabildos". (153)

Todas las sesiones serán públicas, salvo por acuerdo del ayuntamiento o por el tema a tratar, que ameritan que sean privativas.

Las sesiones de cabildo del ayuntamiento pueden ser ordinarias, extraordinarias, permanentes y solemnes:

Al respecto señala el Lic. Roberto Gómez Collado en el libro "Gobierno y Administración Municipal en México":

Sesiones Ordinarias: "son aquellas que se realizan conforme a un calendario previamente establecido (ó periódicamente en la fecha señalada por la ley), y que se ocupan de asuntos ordinarias del Gobierno Municipal".(154)

Cada h. ayuntamiento determina con qué periodicidad se deberán realizar las sesiones ordinarias y llevar tal decisión a nivel de disposición reglamentaria en el Bando de Policía y Buen Gobierno.

Al respecto nos dice el tratadista Gustavo Martínez Cabañas:

"Sobre este particular, es de importancia destacar que son excepcionales los ayuntamientos que se reúnen con estricta periodicidad, por lo que no hay

(153) MARTÍNEZ CABAÑAS, GUSTAVO. Op. Cit. Pág. 111.

(154) CENTRO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL. "Gobierno y Administración Municipal en México"..Pág. 122.

regularidad en la celebración de sesiones ordinarias. Por la forma y las causas en las que se desarrollan y originan las reuniones de cabildo, en la gran mayoría de los municipios del país, éstas generalmente son de carácter extraordinario. Lo más recomendable y saludable tanto política como administrativamente, es que se incorporen en el bando de policía y buen gobierno o en el reglamento interior del ayuntamiento, las disposiciones que obliguen a reuniones periódicas de éste y a sancionar a los regidores que no asistan a las mismas". (155)

Sesiones Extraordinarias: "son aquellas que se convocan por la urgencia de resolver algún asunto específico y pueden ser convocadas por el Presidente Municipal o a solicitud de las dos terceras partes del Ayuntamiento, en ellas se trata exclusivamente el punto por el que fueron convocados los miembros del Ayuntamiento". (156)

Sesiones Solemnes: "serán aquellas a las que el Ayuntamiento les de ese carácter por la importancia que revistan". (157)

Como pueden ser en los casos que la ley señale:

Para recibir el informe del Presidente Municipal; para la toma de protesta del nuevo ayuntamiento; para la conmemoración de aniversarios históricos; para recibir en Cabildo a representantes de los poderes de la entidad federativa, de la federación o personalidades distinguidas.

Sesiones Permanentes: "cuando la naturaleza de un asunto requiera atención prolongada, el cabildo se puede constituir en sesión

(155) MARTÍNEZ CABAÑAS, GUSTAVO. Op. Cit. Pág. 111.

(156) CENTRO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL. "Gobierno y Administración Municipal en México". Pág. 122.

(157) ROBLES MARTÍNEZ, REYNALDO. Op. Cit. Pág. 169.

permanente". (158)

Para la celebración de cualquier tipo de sesión, se señala que debe haber un quórum, "el quórum normal de asistencia es de más de la mitad de los miembros del ayuntamiento; las votaciones, por lo general, se toman por mayoría", (159) es decir, para que las sesiones de cabildo tengan validez se requieren que estén presentes puntualmente la mayoría de sus miembros y que la presida el presidente municipal, que tiene voto de calidad en caso de que exista empate, en donde las decisiones se toman por mayoría de votos.

Los funcionarios municipales, por ejemplo el secretario y el tesorero, asisten a las sesiones de cabildo solamente para exponer los asuntos de competencia; sin tener derecho a voto.

Comisiones:

"En la totalidad de las Leyes Municipales de los Estados de la República se contempla el sistema de administración a base de Comisiones. Esto es, que se dividen para su atención las diversas ramas administrativas y se encargan tales Comisiones a los miembros del Ayuntamiento, bajo su responsabilidad, vigilancia y control quedan esas áreas de la gestión municipal". (160)

Son muy variadas las comisiones existentes en los municipios de una misma entidad federativa y en pocas ocasiones coinciden con las que funcionan en otra entidad federativa. Esto quiere decir que tampoco en

(158) Ídem. Pág. 169.

(159) JIMÉNEZ OTTALENGO, REGINA; MORENO COLLADO, JORGE. Op. Cit. Pág. 112.

(160) QUINTANA ROLDÁN, CARLOS F. Op. Cit. Pág. 253.

este aspecto hay homogeneidad en cuanto al número y características de esta forma de división de funciones propias del gobierno municipal; ahora bien, es precisamente de las características económicas, financieras y administrativas, de las que depende la existencia o no de una determinada comisión. Sin embargo, se pueden señalar entre las comisiones más comunes las siguientes:

- De Gobernación y Reglamentos.
- De Hacienda y Patrimonio Municipal.
- De Educación Pública, Cultura y Actos Cívicos.
- De Salud Pública.
- De Ecología y Limpieza Pública.
- De Asistencia Social.
- De Comunicaciones y Obras Públicas.
- De Industria.
- De Comercio, Centrales de Abasto, Mercados y Rastros.
- De Agricultura y Ganadería.
- De Seguridad Pública y Prevención Social.
- De Recreación, Turismo y Deportes.
- De Desarrollo, Asentamientos y Servicios Públicos.
- De Tránsito y Vialidad.
- De Participación Ciudadana y Juntas de Mejoras.
- Del Registro Civil, Panteones y Reclutamiento.

El h. ayuntamiento en sesión de cabildo asigna estas comisiones a cada uno de los regidores para que atiendan los problemas de la comunidad municipal y propaganda e implanten las medidas más convenientes para solucionarlos.

Las comisiones pueden ser permanentes, obligatorias, transitorias y

especiales, asignadas ya sea de manera unipersonal o colegiada.

Los regidores comisionados deberán informar al presidente municipal acerca de los problemas encontrados y los asuntos que turnaron a las dependencias municipales para su trámite y solución correspondiente.

B) Organización Administrativa.

Además de las comisiones, el ayuntamiento requiere de órganos administrativos suficientes para el buen cumplimiento de sus obligaciones y funciones. El número de órganos administrativos estará en función del tipo de municipio, grado de desarrollo administrativo y suficiencia de fondos y recursos humanos.

Pueden existir las siguientes dependencias :

- Secretaría del H. Ayuntamiento.
- Tesorería.
- La Contraloría Municipal.
- Oficialía Mayor.
- Dirección de Servicios Municipales.
- Dirección de Seguridad Pública ó Comandancia de Policía.
- Dirección de Obras Públicas.
- Direcciones de otras áreas administrativas.

En donde todos ellos dependen directamente del presidente municipal.

"La Secretaría del Ayuntamiento y la Tesorería municipal son las unidades administrativas que conforman la estructura básica de la organización Municipal", (161) sin importar su tamaño.

La Secretaría del H. Ayuntamiento:

(161) MARTÍNEZ CABAÑAS, GUSTAVO. Op. Cit. Pág. 116.

Que en algunos casos se denomina Secretaría General, es el órgano de la administración pública municipal encargado de:

- Atender y resolver los asuntos administrativos que le encomiende el ayuntamiento.
- El manejo y cuidado del archivo general.
- El registro y control de personal.
- Las adquisiciones de recursos materiales.
- El control de activos propiedad del municipio.

El titular de esta dependencia es el Secretario, que será nombrado "a propuesta del Presidente Municipal, y removidos libremente por los integrantes del ayuntamiento por acuerdo mayoritario. El Secretario es el jefe inmediato de las oficinas de la Presidencia Municipal". (162)

Sus principales funciones son:

- Atender las actividades que le encomiende el presidente municipal.
- Citar por escrito a los miembros del ayuntamiento a las sesiones de cabildo.
- Estar presente en todas las sesiones del ayuntamiento con voz informativa.
- Levantar las actas de cabildo y registrarlas en el libro correspondiente.
- Autorizar con su firma las actas y documentos expedidos por el ayuntamiento.
- Formular los proyectos de reglamentos municipales y someterlos a la consideración del ayuntamiento.

(162) QUINTANA ROLDÁN, CARLOS F. Op. Cit. Pág. 243.

- Recopilar las disposiciones jurídicas que tengan vigencia en el municipio y vigilar que sean aplicadas.
- Llevar los libros necesarios para el trámite y despacho de los asuntos municipales.
- Vigilar y controlar los asuntos relacionados con el registro civil, como son: nacimientos, matrimonios, divorcios, adopciones y tutelas.
- Elaborar el programa de necesidades de bienes y servicios que requiera las diversas dependencias administrativas.
- Reclutar, seleccionar, contratar y capacitar personal que requieran los diversos órganos de la administración municipal.
- Registrar y controlar la correspondencia e informar al presidente de la misma.

La Tesorería Municipal:

"Es el órgano de recaudación de los ingresos y el encargado de efectuar las erogaciones", (163) es decir, es el órgano de la administración de las finanzas públicas y que tiene bajo su cargo:

- La recaudación de los ingresos que corresponden al municipio conforme lo establece la Ley de Hacienda y la Ley de Ingresos Municipales.
- El manejo de los fondos y valores con estricto apego al presupuesto de egresos.
- Programar y coordinar las actividades relacionadas con la recaudación, contabilidad y gastos del ayuntamiento.

Por la importancia que tiene para el municipio el manejo y destino de sus recursos, es necesario que la tesorería informe mensualmente al

(163) Ídem. Pág. 243.

ayuntamiento de los movimientos de ingresos y egresos.

Esta oficina debe estar a cargo de un Tesorero Municipal, designado y removido libremente por acuerdo mayoritario por los integrantes del ayuntamiento a propuesta del presidente municipal.

Sus principales funciones son:

- Coordinar y programar las actividades correspondientes a la recaudación, la contabilidad y los gastos municipales.
- Establecer un sistema de inspección, control y ejecución fiscal.
- Elaborar y presentar los informes financieros del ayuntamiento.
- Promover y mantener los mecanismos de coordinación fiscal necesarios con las autoridades estatales y federales.
- Mantener actualizados los sistemas contables y financieros del ayuntamiento.
- Elaborar y actualizar permanentemente los padrones de causantes.
- Elaborar el proyecto de Ley de Ingresos.
- Planear y programar los gastos del ayuntamiento para formular el presupuesto de egresos del año fiscal correspondiente.
- Realizar campañas periódicas de regularización fiscal de causantes.
- Determinar las contribuciones sujetas a convenios con el gobierno de la entidad federativa.
- Establecer un mecanismo de pago para los empleados del municipio.

La Contraloría Municipal:

Es el órgano de la administración municipal encargado de:

- Establecer y operar el sistema de control y evaluación municipal.
- Fiscalizar el ejercicio del gasto público municipal.

- Aplicar las normas y criterios en materia de control, evaluación, auditorías e inspecciones.
- Vigilar el que los recursos federales y estatales asignadas a los municipios se apliquen de acuerdo a las leyes y normas convenidos.
- Vigilar el cumplimiento de las obligaciones de proveedores y contratistas.
- Vigilar la eficiencia y la eficacia en la ejecución de las obras.
- Realizar auditorias y evaluaciones e informar al ayuntamiento.
- Participar en la elaboración y actualización del inventario general de los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio.
- Verificar que los servicios públicos municipales cumplan con la obligación de presentar oportunamente su declaración patrimonial.
- Promover la participación de la ciudadanía en la supervisión y vigilancia de las acciones del gobierno municipal.
- Establecer un mecanismo de atención a consultas, quejas o denuncias que presente la población.
- Cuando en el municipio no opere un órgano de control municipal, estas funciones pueden ser realizadas por el Síndico Municipal, o cualquier Regidor con el apoyo de los demás servicios públicos.

Los otros órganos de la administración varían en número y amplitud conforme la estructura se convierta en más compleja.

Para el adecuado funcionamiento de las tareas de gobierno y administración es necesario establecer mecanismos de coordinación entre los integrantes del H. Ayuntamiento y los servicios públicos que conforman al aparato público administrativo; así, el Presidente Municipal dirigirá las tareas referentes a la administración pública municipal y los Regidores y Síndicos efectuarán las tareas de vigilancia.

5. 4. 6. Autoridades Auxiliares del H. Ayuntamiento.

"Debemos distinguir diversas calidades de auxiliares del gobierno del Municipio. Unos, los funcionarios ya enunciados, que no forman parte del ayuntamiento, como el Secretario, el Tesorero, los Directores o Jefes de Departamento, etc.; como quiera que sea quedan catalogados como auxiliares de la gestión del ayuntamiento.

Otra categoría de auxiliares del ayuntamiento son los delegados, agentes o comisarios. Su función obedece a la desconcentración territorial del Municipio", (164) es decir, "algunos municipios, se integran, además de la cabecera municipal por centro de población, como el Ayuntamiento radica en la cabecera municipal, se hace necesario que existan representantes del Ayuntamiento en los otros centros de población". (165)

Las acciones del ayuntamiento en todo el territorio municipal se realizan a través de las autoridades auxiliares, éstas actúan en cada localidad como representantes políticos y administrativos del ayuntamiento.

El nombre que reciben las autoridades auxiliares varía de una entidad federativa a otra, estos pueden ser:

Comisarios municipales, presidentes de las juntas auxiliares, delegados municipales, jefes de las tenencias municipales, agentes municipales o jueces auxiliares.

Su elección se hace de acuerdo a lo que determinen las Leyes Orgánicas Municipales.

Las principales funciones de las autoridades auxiliares son:

(164) QUINTANA ROLDÁN, CARLOS F. Op. Cit. Pág. 260.

(165) ROBLES MARTÍNEZ, REYNÁLDO. Op. Cit. Pág. 204.

- Cumplir y hacer cumplir el Bando de Policía y Buen Gobierno, reglamentos municipales, circulares y demás disposiciones de carácter general dentro de su localidad.
- Auxiliar a las autoridades federales, estatales y municipales en el cumplimiento de sus atribuciones.
- Fungir como oficial del registro civil y en su caso como agente del ministerio público.
- Formular y remitir anualmente al ayuntamiento el padrón de habitantes de su localidad y demás datos estadísticos que le sean pedidos.
- Promover la educación en su comunidad.
- Vigilar la conservación de la salud pública en la localidad.
- Promover el establecimiento y prestación de servicios públicos en la localidad.
- Informar al ayuntamiento de cualquier alteración al orden público, así como de las medidas correctivas tomadas al respecto.

Por lo tanto existen diversas formas de administrar las municipalidades según la idiosincrasia y el grado de desarrollo alcanzado por los municipios.

5. 5. Convenios de Coordinación.

El maestro Rafael Rojina Villegas en su obra Derecho Civil Mexicano, define el convenio como "un acuerdo de voluntades para crear, transmitir, modificar o extinguir derechos y obligaciones". (166)

Por otra parte, el Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común, y para toda la República en Materia Federal define al convenio en el artículo 1792:

"Convenio es el acuerdo entre dos o más personas para crear, transferir, modificar o extinguir obligaciones".

Y al contrato como una especie dentro del género de los convenios en el 1793 del mismo código:

"Los convenios que producen o transfieren las obligaciones o derechos toman el nombre de contratos".

Vale decir que la voz Convenio tiene diversas aceptaciones, es una institución jurídica que rebasa con mucho la esfera del Derecho Civil.

Los Convenios celebrados por entes públicos son numerosos y, por tanto, muy variadas y están denominadas por las exigencias del servicio o fin público, el caso que por su importancia merece mención es el pacto que crea el Estado Federal. Se pretende establecer un mecanismo que permite la devolución de algunas facultades a las entidades federativas, con el objeto de disminuir el poder central y encausar las relaciones entre la federación y las entidades federativas y el municipio.

La coordinación entre órdenes de gobierno es condición básica para

(166) ROJINA VILLEGAS, RAFAEL. Derecho Civil Mexicano; Tomo Sexto, Contratos, Volumen I. Ed. Porrúa S.A. México, 1993. Pág. 9.

adecuar actividades, planes y proyectos públicos para optimizar la asignación y el aprovechamiento de recursos, y hacer de la vía convencional el medio a través del cual se asegure la armonía y complementación de acciones entre los tres órdenes de gobierno y entre éstos y la sociedad en su conjunto.

La tendencia iniciada para retomar competencias a las entidades federativas y los municipios, que la federación en su proceso centralizador había adquirido, constituye un avance a lo que se conoce como "nuevo federalismo". Esto es necesario para fortalecer el Federalismo, además los convenios que celebran la federación con las entidades federativas y éstos a su vez con los municipios, son instrumento del federalismo, no de la federación. Esta es la característica que define o determina la naturaleza jurídica de tales convenios.

De esta manera, de las principales características políticas, jurídicas y administrativas de nuestro sistema federal podemos derivar las bases de coordinación intergubernamental, a saber:

- **Concurrencia:** Se basa en las facultades compartidas en determinadas materias y acciones que ejecutan los diversos órdenes de gobierno, como educación, asentamientos humanos, salubridad, protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico, etc.

- **Carácter Auxiliar:** Se establece expresamente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que los gobiernos de las entidades federativas y municipales apoyen al federal. Por ejemplo, en materia de cultos o por cuestiones de emergencia, como epidemias, etc.

- **Interdependencia:** Se presenta como resultado de los procesos de acción conjunta, la cual se instrumenta mediante una política de interés nacional, en donde participan los distintos órdenes de gobierno recíprocamente, como en la planeación.

- **Solidaridad:** La encontramos como una responsabilidad mutua, es en sí una adhesión a causa mediante un compromiso correlativo; ejemplificado,

tenemos la obligación de los estados de dar entera fe y crédito a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros (art. 21, primer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), respetar los títulos profesionales expedidos por otras entidades federativas (art. 21, fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), etc.

- Cooperación: Supone la relación de acciones conjuntas, es un actuar persiguiendo una finalidad común. La encontramos como una colaboración interfederal o entre entidades federativas, y como un obrar conjunto entre la federación, entidades federativas y municipios.

- Interés Común: Es una de las causas más importantes de la coordinación. El interés común o nacional acrecenta la voluntad política sobre formalidades, traduciéndose en acciones de los gobiernos federal, estatales y municipales, para dar respuesta a una política de gobierno nacional, como pueden ser la reforma municipal o el fortalecimiento del federalismo.

Históricamente, el federalismo mexicano ha credo y perfeccionado las bases de coordinación entre sus instancias de gobierno. En varios preceptos se prevé que el Poder Ejecutivo central se coordine en materias específicas con las entidades federativas para una actuación más eficiente, y el convenio es el medio idóneo de coordinación, tanto para el ámbito público como para el privado.

La fracción VII del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala lo siguiente:

"La Federación y los Estados, en los términos de la ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipio, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la

atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior".

Da sustento constitucional a la creciente práctica de celebración de convenios y otras formas de coordinación intergubernamental entre el gobierno federal y los estatales, se posibilita que los beneficios de dicha coordinación cubran también las municipalidades.

Ultimo párrafo de la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que:

"Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les corresponda. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio".

Los convenios celebrados entre la federación, las entidades federativas y municipios, así como aquellos que signa la entidad federativa con sus municipios y aun los que celebran los municipios de una misma entidad federativa entre sí, deben estar sujetos a principios jurídicos, los cuales se desprenden de los textos constitucionales y legales, tanto federales como estatales.

Así pues, la tendencia a retomar funciones propias de nivel local (de las entidades federativas y municipios) que en su proceso centralizador la federación había adquirido, constituye un avance que reconoce la necesidad de una mejor y más eficiente coordinación entre los distintos

órdenes de gobierno.

Entendiendo así, que son convenios tripartitas, aquellos en que se da intervención a los tres niveles de gobiernos: federal, estatal y municipal.

Son convenios bipartitas, aquellos que se celebren entre la entidad federativa y sus respectivos municipios.

Los convenios intermunicipales son los que se celebran entre dos o más municipios de la misma entidad federativa.

En nuestro país en los últimos años se ha venido desarrollando una política amplia que privilegia la práctica de la coordinación administrativa intergubernamental en la definición e implementación de las diversas políticas públicas básicamente de aquellas enfocadas a la prestación de los servicios y realización de obras de impacto mas directo en la comunidad. Los frutos de esta política son evidentes en el fortalecimiento de las entidades federativas del país como instancias de gobierno tanto en los aspectos políticos como administrativos y económicos.

CONCLUSIONES

Llegado el final de este estudio de investigación, formulo las siguientes consideraciones:

PRIMERA.- Es en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en donde se contemplan los elementos de este concepto general del Municipio, y lo confirma como la Constitución fundamental del Federalismo.

SEGUNDA.- El Municipio, consideramos es la célula básica de la división territorial y de la organización política y administrativa de las Entidades Federativas, los cuales a su vez componen la unión Federal, conocida como Estados Unidos Mexicanos.

TERCERA.- El Municipio ha sido y sigue siendo en la realidad nacional mexicana una institución profundamente arraigada en la idiosincrasia del pueblo, en su cotidiano vivir y quehacer político.

CUARTA.- El Municipio surge como un reconocimiento a la necesidad de los habitantes del país de contar con mayor autonomía en cuanto a la administración de sus respectivas comunidades, lo cual fue plasmado en el debate del Congreso Constituyente de 1917.

QUINTA.- El Municipio fue fortalecido por las reformas al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que se le

otorgó mayor autonomía, en el ámbito administrativo, financiero y político, con el fin de garantizar una relación coordinada, entre los diferentes ámbitos de gobierno de la Nación.

SEXTA.- El Municipio es un primer nivel de gobierno, que goza al igual que la Federación y las Entidades Federativas de libertad constitucional para su pleno desenvolvimiento, y por tanto esta libertad que se traduce en su autonomía debe ser respetada jurídica y políticamente.

SEPTIMA.- El conjunto de disposiciones jurídicas que configuran el marco legal del Municipio mexicano son el instrumento a través por el cual se facilita, y segura para establecer facultades, competencias y obligaciones de la municipalidad.

OCTAVA.- El primer efecto de la preeminencia constitucional debe ser que Ley funcione como el único marco para la convivencia social y que las normas regulen, efectivamente, las relaciones entre los integrantes de la sociedad y sus autoridades, así como las relaciones entre los diversos órdenes y órganos de gobierno, con la finalidad superior de garantizar para todos el goce de los derechos fundamentales y el disfrute del bienestar general.

NOVENA.- La esfera de competencia del Municipio está, generalmente, circunscrita a un régimen de facultades expresas considerablemente por una serie de controles en las Constituciones Políticas de las Entidades Federativas, y reiterados en las Leyes Orgánicas respectivas.

C

CARPIZO, JORGE; MADRAZO JORGE. Derecho Constitucional. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1991.

CLOTET I MIRO, MARIA ANGELS. La Cooperación Internacional de los Municipios en el Marco del Consejo de Europa. Editorial Civitas, S.A. Madrid, España, 1992.

COLÍN, MARIO. El Municipio Libre. Colección Divulgación Histórica. México, 1978.

D

DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, JORGE ALFREDO. Derecho Civil, parte general, personas, cosas, negocios jurídicos e invalidez. Ed. Porrúa. S.A. México, 1992.

E

ENTRENA CUESTA, RAFAEL. Curso de Derecho Administrativo. Editorial tecnos S.A. Madrid, España. 1996.

F

FERNÁNDEZ RUIZ, JORGE. Derecho Administrativos, Servicios Públicos. Ed. Porrúa S.A. México, 1995.

FRAGA, GABINO. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa S.A. México, 1996.

G

GERALDO VENEGAS, RUBEN. Regimen Constitucional de los Municipios y examen del juicio político a los ayuntamientos y sus miembros, premio

de Estudios Municipales 1986. Centro Nacional de Estudios Municipales, Municipales, Secretaría de Gobernación. México, 1986.

GONZÁLEZ, LUIS. Historia Mínima de México. El Colegio de México. México, 1973.

I

INSTITUTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE QUERETARO, A. C. Municipio. Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, S.C. México, 1997.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA ESCUELA LIBRE DE DERECHO, CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGIA. Legislación Pública Estatal; Constitución, Reglamento Interior, Leyes Orgánicas del Municipio Libre, de Hacienda y de Desarrollo Urbano, Estado de Tabasco. Instituto Mexicano del Seguro Social. México, 1984.

J

JIMÉNEZ OTTALENGO, REGINA; MORENO COLLADO, JORGE. Los Municipios de México. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1978.

K

KELSEN, HANS. Teoría General del Derecho y del Estado. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1988.

--- Teoría General del Estado. Editora Nacional, México, 1979.

--- Teoría Pura del Derecho. Ed. Porrúa S.A. México, 1997.

M

MARTÍNEZ CABAÑAS, GUSTAVO. La Administración Estatal y Municipal de México. Instituto Nacional Administración Pública. México, 1995.

MARTÍNEZ SÁNCHEZ, ALBERTO. La Organización y el funcionamiento Municipales. Editorial Comares. 1990.

O

OCHOA CAMPOS, MOISES. La Reforma Municipal. Ed. Porrúa S.A. México, 1985.

ORTEGA LOMELIN, ROBERTO. Federalismo y Municipio. Fondo de Cultura Económica. México, 1994.

--- El Nuevo Federalismo la Descentralización. Ed. Porrúa S.A. México, 1988.

OSORIO AVILES, TOMAS. Nociones de Derecho Municipal y el Municipio en el Estado de Morelos. Editorial México Nuevo. México, 1995.

P

PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, BERNARDO. Contratos Civiles. Ed. Porrúa S.A. México, 1994.

PÉREZ DE LEON, ENRIQUE. Notas de Derecho Constitucional Administrativo. Ed. Porrúa S.A. México, 1994.

PORRÚA PEREZ, FRANCISCO. Teoría del Estado. Ed. Porrúa S.A. México, 1990.

Q

QUINTANA ROLDÁN, CARLOS F. Derecho Municipal. Ed. Porrúa S.A. México, 1995.

R

RENDÓN HUERTA BARRERA, TERESITA. Derecho Municipal. Ed. Porrúa S.A. México, 1985.

REYES HEROLES, FEDERICO. Ensayo Sobre los Fundamentos Políticos del Estado Contemporáneo. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1989.

ROBLES MARTÍNEZ, REYNALDO. El Municipio. Ed. Porrúa S.A. México, 1993.

ROJINA VILLEGAS, RAFAEL. Derecho Civil Mexicano; Tomo Sexto, Contratos, Volumen I. Ed. Porrúa S.A. México, 1993.

RUIZ MASSIEU, JOSE FRANCISCO. Cuestiones de Derecho Político. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1993.

S

SERRA ROJAS, ANDRES. Derecho Administrativo, Doctrina, Legislación y Jurisprudencia; Tomo Primero. Ed. Porrúa S.A. México, 1996.

--- Teoría del Estado. Ed. Porrúa S.A. México, 1990.

SOLIS SÁNCHEZ, RENAN ERMILO. Selección de términos Jurídicos Municipales. Ediciones del Ayuntamiento de Mérida, Yucatán. México, 1987.

T

TENA RAMÍREZ, FELIPE. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa. S.A. México, 1996.

--- Leyes fundamentales de México (1808-1995). Ed. Porrúa S.A. México, 1995.

TOCQUEVILLE, ALEXIS CHARLES HENRI MAURICE CLEREL DE. La Democracia en América. Fondo de Cultura Económica. México, 1994.

U

UGARTE CORTES, JUAN. La Reforma Municipal y Elementos para una Teoría Constitucional del Municipio. Ed. Porrúa S.A. México, 1985.

V

VILLORO TORANZO, MIGUEL. Introducción al Estudio del Derecho. Ed. Porrúa S.A. México, 1993.

2) Diccionarios enciclopédicos:

E

ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA. Tomo XIX. Driskill S.A. Argentina, 1991.

I

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO. Diccionario Jurídico Mexicano. Ed. Porrúa S.A. México, 1992.

P

PALOMAR DE MIGUEL, JUAN. Diccionario para Juristas. Ediciones Mayo. México, 1981.

S

SOTO ÁLVAREZ, CLEMENTE. Selección de términos, jurídicos, políticos, económicos y sociológicos. Editorial Limusa. México, 1987.

3) Legislación:

FEDERAL :

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común, y para toda la República en Materia Federal.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- Diario Oficial de la Federación, Lunes 20 de Agosto de 1928.
- Diario Oficial de la Federación, Sábado 28 de Abril de 1933.
- Diario Oficial de la Federación, Viernes 8 de Enero de 1943.
- Diario Oficial de la Federación, Miércoles 12 de Febrero de 1947.
- Diario Oficial de la Federación, Sábado 17 de Octubre de 1953.
- Diario Oficial de la Federación, Viernes 6 de Febrero de 1976.
- Diario Oficial de la Federación, Martes 6 de Diciembre de 1977.
- Diario Oficial de la Federación, Jueves 3 de Febrero de 1983.
- Diario Oficial de la Federación, Martes 17 de Marzo de 1987.
- Diario Oficial de la Federación, Jueves 23 de Diciembre de 1999.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos Comentada. Ed. Porrúa S.A. 1998.

- Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

ENTIDADES FEDERATIVAS :

AGUASCALIENTES :

- Constitución Política del Estado de Aguascalientes.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de Aguascalientes.

BAJA CALIFORNIA NORTE :

- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Baja California.

BAJA CALIFORNIA SUR :

- Constitución Política del Estado de Baja California Sur.
- Ley Orgánica Municipal Reglamentaria del Título Octavo de la Constitución Política del Estado de Baja California Sur.
- Plan Municipal de Desarrollo de Mulegé 1996-1999.

CAMPECHE :

- Constitución Política del Estado de Campeche.
- Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Campeche.

COAHUILA :

- Constitución Política de Coahuila de Zaragoza.
- Código Municipal para el Estado de Coahuila.

COLIMA :

- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima.
- Código Electoral para el Estado de Colima.
- Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Colima.

CHIAPAS :

- Constitución Política del Estado de Chiapas.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de Chiapas.

CHIHUAHUA :

- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua.
- Código Fiscal del Estado de Chihuahua.
- Código Municipal para el Estado de Chihuahua.
- Ley Electoral del Estado de Chihuahua.
- Plan de Desarrollo Municipal de Satevó 1995-1998.

DURANGO :

- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango.
- Ley del Municipio Libre del Estado de Durango.

GUANAJUATO :

- Constitución Política del Estado de Guanajuato.
- Código de Procedimientos e Instituciones Electorales del Estado de Guanajuato.
- Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato.
- Plan Municipal de Desarrollo de Salvatierra 1995-1997.

GUERRERO :

- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero.
- Código Electoral del Estado de Guerrero.
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Guerrero.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de Guerrero.

HIDALGO :

- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Hidalgo.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo.

JALISCO :

- Constitución Política del Estado de Jalisco.
- Ley Orgánica Municipal, Reglamentaria del Título Quinto de la Constitución Política del estado de Jalisco.

MEXICO :

- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.
- Acuerdo del Ejecutivo, por el que se crea el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México.
- Bando Municipal y Reglamento Interno del H. Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz 1997-2000.
- Código Fiscal del Estado de México.
- Código Fiscal Municipal del Estado de México.

- Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.
- Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que celebran la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno del Estado de México.
- Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal que celebran el Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno del Estado de México.
- Convenio de Desarrollo Social 1998.
- Declaratoria de Coordinación en Materia Federal de Derechos de la Federación con el Estado de México.
- Ley de Aportaciones de Mejoras del Estado de México.
- Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México.
- Ley de Catastro del Estado de México.
- Ley para la Coordinación y Control de Organismos Auxiliares y Fideicomisos del Estado de México.
- Ley de Coordinación Fiscal del Estado de México.
- Ley de Deuda Pública del Estado de México.
- Ley de Deuda Pública Municipal del Estado de México.
- Ley de Hacienda del Estado de México.
- Ley de Hacienda Municipal del Estado de México
- Ley de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México.
- Ley de Ingresos del Estado de México para el Ejercicio Fiscal de 1998.
- Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México para el Ejercicio Fiscal de 1998.
- Ley de Obras Públicas del Estado de México.
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México.
- Ley Orgánica para la Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo del Estado de México.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de México.
- Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos del Estado de México.
- Ley de Organismos Públicos Descentralizados de Carácter Municipal para la Prestación de los Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento.
- Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales del Estado de México.
- Ley de Planeación del Estado de México.
- Ley sobre la Prestación de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado en el Estado de México.
- Ley de Responsabilidades de los Servicios Públicos del Estado de México y Municipios.

- Presupuestos de Egresos del Gobierno del Estado de México para el Ejercicio Fiscal de 1998.
- Reglamento para el Cobro y Aplicación de Honorarios por Notificaciones de Créditos Fiscales y Gastos de Ejecución.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Planeación.
- Reglamento Interior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México.
- Reglamento de la Ley para la Coordinación y el Control de los Organismos Auxiliares y Fideicomisos del Estado de México.
- Reglamento de la Ley de Obras Públicas del Estado de México.
- Reglamento de Autoridades Auxiliares y Consejos de Participación Ciudadana del Municipio de Cuautitlán Izcalli.
- Reglamento del Comercio, Industria y la Prestación de Servicios del Municipio de Cuautitlán Izcalli.
- Reglamento para la Conservación Ecológica y Protección al Medio Ambiente del Municipio de Cuautitlán Izcalli.
- Reglamento Interior de Trabajo del Municipio de Cuautitlán Izcalli.
- Reglamento de Limpia y transporte de Desechos del Municipio de Cuautitlán Izcalli.
- Reglamento de Mercados del Municipio de Cuautitlán Izcalli.
- Reglamento Municipal del Fomento de la Participación de los Ciudadanos y Organizaciones Sociales del Municipio de Cuautitlán Izcalli.
- Reglamento de las Oficialías Conciliadoras y Calificadoras del Municipio de Cuautitlán Izcalli.
- Reglamento del Organismo Público Descentralizado Municipal Operagua Izcalli O.P.D.M. para la Prestación del Servicio de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento.
- Reglamento de Panteones del Municipio de Cuautitlán Izcalli.
- Reglamento de Protección Civil y Bomberos del Municipio de Cuautitlán Izcalli.
- Reglamento de Seguridad Pública del Municipio de Cuautitlán Izcalli.
- Reglamento del Servicio de Estacionamientos del Municipio de Cuautitlán Izcalli.
- Reglamento de Tránsito Municipal de Cuautitlán Izcalli.
- Plan de Desarrollo Municipal de Cuautitlán Izcalli 1997-2000.

MICHOACAN :

- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.

MORELOS :

- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos.

NAYARIT :

- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit.
- Ley Orgánica para la Administración Municipal del Estado de Nayarit.

NUEVO LEON :

- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León.
- Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Nuevo León.

OAXACA :

- Constitución Política del Estado de Oaxaca.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca.

PUEBLA :

- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla.

QUERETARO :

- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro Arteaga.
- Código Municipal, H. Ayuntamiento de Querétaro.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro Arteaga.

QUINTANA ROO :

- Constitución Política del Estado de Quintana Roo.
- Ley Orgánico Municipal del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.

SAN LUIS POTOSI :

- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí.
- Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de San Luis Potosí.

SINALOA :

- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sinaloa.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de Sinaloa.

SONORA :

- Constitución Política del Estado de Sonora.
- Ley Electoral del Estado de Sonora.

- Ley Orgánica de la Administración Municipal del Estado de Sonora.

TABASCO :

- Constitución Política del Estado de Tabasco.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de Tabasco.

TAMAULIPAS :

- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de Tamaulipas.

TLAXCALA :

- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de Tlaxcala.

VERACRUZ :

- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave.
- Código de Elecciones y Derechos de los Ciudadanos y las Organizaciones Políticas del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave.
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Veracruz-Llave.
- Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz-Llave.

YUCATAN :

- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Yucatán.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de Yucatán.

ZACATECAS :

- Constitución Política del Estado de Zacatecas.
- Ley Orgánica del Municipio en el Estado de Zacatecas.

4) Documentos:

C

CENTRO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL. Administración Pública Municipal; Guía Técnica 3. Secretaría de Gobernación. México, 1995.

--- Bases Jurídicas del Municipio Mexicano. Secretaría de Gobernación. México, 1994.

- Gobierno y Administración Municipal en México. Secretaría de Gobernación. México, 1993.
- Historia del Municipio Mexicano; Guía técnica 1. Secretaría de Gobernación. México, 1995.
- Marco Jurídico y Reglamentación Municipal; Guía técnica 2. Secretaría de Gobernación. México. 1995.
- El Municipio en México. Secretaría de Gobernación. México, 1996.
- Presente y futuro de los Municipios de México, Nuevas formas de Gobierno y Administración Municipal. Secretaría de Gobernación. México, 1992.

CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES. Los Archivos Municipales, textos municipales No. 6. Secretaría de Gobernación. México, 1985.

- Capacitación Municipal; primer paso: conocimiento del nuevo texto del artículo 115 constitucional, textos municipales No. 10. Secretaría de Gobernación. México, 1985.
- El Desafío Municipal. Secretaría de Gobernación. México, 1985.
- Elementos para la Reglamentación Municipal, No. 11 Septiembre-Octubre. Secretaría de Gobernación. México, 1986.
- La Nueva Estructura Constitucional del Artículo 115, textos municipales No. 12. Secretaría de Gobernación. México, 1985.
- Reforma Municipal y Reglamentación, No. 8 Marzo-Abril. Secretaría de Gobernación. México, 1986.

H

H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LV LEGISLATURA. Los Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones. Tomo VIII. Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa. México, 1994. Pág. 309.

L

LÓPEZ CHAVEZ, ALEJANDRO. Derecho Municipal, Instrumento Metodológico. División de Universidad Abierta, facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1992.

P

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Manual de Administración Municipal. Coordinación General de Estudios Administrativos. México, 1981.

ANEXO I

ANTEPROYECTO

BANDO DE POLICIA Y BUEN GOBIERNO

INDICE

Presentación.

Capítulo I. Disposiciones generales.

Capítulo II. De los fines del Municipio.

Capítulo III. De la integración territorial y política del Municipio.

Capítulo IV. De los habitantes y vecinos del Municipio, sus Derechos y Obligaciones.

Capítulo V. Del gobierno Municipal.

Capítulo VI. De las autoridades y órganos Municipales.

Capítulo VII. De los auxiliares administrativos y organismos auxiliares.

Capítulo VIII. Del ejercicio de la administración pública Municipal.

Capítulo IX. Hacienda pública municipal.

Capítulo X. Desarrollo urbano y obras públicas.

Capítulo XI. De los servicios públicos.

Capítulo XII. De las actividades de los particulares.

Capítulo XIII. De la participación de la comunidad.

Capítulo XIV. Del orden y la seguridad pública.

Capítulo XV. De las infracciones y sanciones.

Capítulo XVI. Del procedimiento contencioso municipal.

Capítulo XVII. De los estímulos y reconocimientos.

Transitorios.

PRESENTACION

El Municipio Libre, es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de las entidades federativas, las cuáles a su vez, componen la unión federal, conocida como Estados Unidos Mexicanos.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 115, faculta a los h. ayuntamientos a expedir bandos de policía y buen gobierno, así como reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Un buen número de municipios en el país, ya han hecho uso de estas facultades, es deseable sin embargo, que todos los h. ayuntamientos, sin excepción cuenten con dichos ordenamientos, para que sus actos invariablemente se sujeten al supremo marco de la ley.

Hago la aclaración de que este anteproyecto no pasa de ser, una mera referencia, que de ninguna manera pretendo unificar dichos bandos de policía y buen gobierno, ni apartar a los miembros de h. ayuntamientos, del ánimo por implementar disposiciones legales, que dentro de sus circunstancias particulares, encuentren las normas que atiendan los verdaderos requerimientos de cada municipio. Es decir, los capítulos del bando de policía y buen gobierno pueden ser los siguientes, o bien aquellos que surjan de las condiciones y necesidades específicas de cada municipio.

Sin embargo, el esquema que planteo contiene las principales ramos de la administración pública de los municipios, sin dejar de reconocer los órganos y autoridades municipales. El bando de policía y buen gobierno tiene una importancia fundamental, ya que es el principal instrumento legal para el funcionamiento del gobierno municipal.

(ATENDIENDO A LOS REQUERIMIENTOS
PROPIOS DE CADA MUNICIPIO)

ANTEPROYECTO

BANDO DE POLICIA Y BUEN GOBIERNO

A LOS HABITANTES DEL MUNICIPIO DE

El H. Ayuntamiento Constitucional de, Estado de, a través de esta publicación, da conocer, a la ciudadanía, las disposiciones normativas aprobadas por el Cabildo, que conforman el BANDO DE POLICIA Y BUEN GOBIERNO, que entrará en vigor cinco días después de la publicación oficial.

Es necesario aclarar que la palabra "policía" aquí empleada no se refiere a los guardianes -generalmente uniformados- sino a la Administración Pública Municipal, como se comprobará en el contenido de este ordenamiento.

La expresión "Bando de Policía y Buen Gobierno" dimana de:

- a) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 115, fracción II del primer párrafo;
- b) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de artículo ,

fracción

c) Ley Orgánica del Municipio Libre, artículos,,

d) Ley número, expedida por la H. Legislatura del Estado, el .. de de 200.....; y

e) Circular número, de fecha .. de de 200..., de la diputación Permanente de la H. Legislatura del Estado.

Se trata, de establecer las normas congruentes con las demás disposiciones reglamentarias, circulares, y acuerdos de la Administración Pública Municipal, previstas en las constituciones y leyes invocadas y que, de acuerdo al consenso del Cabildo, orientaron nuestro criterio, como responsables de la Administración Municipal, 200...--200..., por el sendero de la legalidad y del derecho.

El presente ordenamiento fue aprobado según acta de Cabildo número de fecha

SUFRAGIO EFECTIVO, NO REELECCION

....., Estado de, de de El Presidente Municipal Constitucional, Rúbrica.

CONSIDERANDOS :

Primero.- Que el Municipio de compuesto de la cabecera municipal, congregaciones, distribuidas en kilómetros cuadrados; necesita ser encauzado por los caminos de la legalidad y el derecho, actualizando su marco jurídico, como lo hacen los gobiernos Federal y Estatal, para lograr una mejor participación y convivencia ciudadana.

Segundo.- Que de conformidad con el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para dar autonomía plena a los municipios, así como las reformas a los artículos y de la Constitución Política del Estado y ... de la Ley Orgánica del Municipio Libre deben adecuarse para beneficio de la comunidad, las disposiciones reglamentarias que guían y facultan el quehacer político y administrativo del H. Ayuntamiento del municipio de

Tercero.- Que, por otra parte es nuestro deber seguir la norma dada por el Gobernador Constitucional del Estado, de fortalecer la democracia y encauzar a la Administración Pública Estatal.

Cuarto.- Que es conveniente armonizar las acciones municipales con las similares, derivadas de los planes Nacional y Estatal de Desarrollo.

Quinto.- Que, además, es obligación del H. Ayuntamiento velar por la seguridad y progreso de todos los habitantes del municipio, proporcionándoles los servicios correspondientes.

Sexto.- Es necesario también que el H. Ayuntamiento Fortalezca la identidad y prestigio del municipio, a fin de mantener vivo su pasado histórico, limpia nuestra ciudad e intocable su riqueza productiva en las ramas de:

Por todo lo expuesto, el Cabildo aprueba y expide el siguiente:

BANDO DE POLICIA Y BUEN GOBIERNO

CAPITULO I.

Disposiciones generales.

Artículo 1. Conforme a lo que establece el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de, la Ley Orgánica del Municipio Libre y demás leyes aplicables, el municipio de del Estado de está investido con personalidad jurídica propia y constituye una persona moral conforme lo dispone el Código Civil del Estado.

Artículo 2. El Municipio de, es célula de la organización política del Estado. Administrará libremente su Hacienda Pública y está regido por las Leyes Federales, Estatales, por este Bando y los demás reglamentos, acuerdos y circulares emanados de su H. Ayuntamiento.

Artículo 3. El Municipio de, tiene competencia sobre su territorio, población, organización política y administrativa, así como sobre los servicios públicos municipales con las atribuciones y limitaciones que señalan las leyes.

Artículo 4. El Presente Bando es de observancia general y obligatoria en la circunscripción del municipio de

Artículo 5. Se conoce acción popular para denunciar ante las autoridades municipales cualquier infracción a las disposiciones del presente Bando.

Artículo 6. Los símbolos representativos del municipio son: nombre y escudo cuyas características son las siguientes:

Artículo 7. El Municipio de, conserva su nombre actual y sólo podrá ser modificado por la Legislatura del estado, a solicitud del H. Ayuntamiento, previo acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes y con la opinión de los Agentes Municipales y los Jefes de Manzana.

Artículo 8. El Escudo Municipal será utilizado exclusivamente por los órganos municipales, debiéndose exhibir en forma ostensible en las oficinas y documentos oficiales, así como en los bienes que integran el patrimonio municipal. Cualquier otro uso que quiera dársele deberá ser

autorizado previamente por el H. Ayuntamiento; quienes de contravenir esta disposición se harán acreedores a las sanciones establecidas en este Bando y sin perjuicios de las penas señaladas por las leyes de la materia.

Artículo 9. El uso del Escudo Municipal para fines publicitarios o de explotación comercial, sólo podrá hacerse con permiso del H. Ayuntamiento.

CAPITULO II

De los fines del Municipio.

Artículo 10. El H. Ayuntamiento del Municipio de, tiene como fines:

- I. Garantizar la tranquilidad, seguridad y bienes de las personas;
- II. Garantizar la moral y el orden público;
- III. Prestar adecuadamente los servicios públicos municipales;
- IV. Preservar y fomentar la educación y la cultura entre sus habitantes;
- V. Promover el desarrollo urbano y centros de población del municipio;
- VI. Promover y organizar la participación ciudadana para cumplir con los planes y programas municipales; y
- VII. Prestar la justicia en el marco de su competencia.

CAPITULO III

De la integración territorial y política del Municipio.

Artículo 11. El territorio del municipio de se integra por una cabecera denominada Además comprende las localidades sujetas a la clasificación siguiente: congregaciones:

Artículo 12. El territorio del municipio de, cuenta con km², colindando al Norte con; al Oeste, con; al Sur, con; y al Este, con

Artículo 13. El territorio del municipio de conserva la extensión y límites actualmente reconocidos.

Artículo 14. El municipio para su gobierno, organización y administración interna, se integra por congregaciones y

Artículo 15. El H. Ayuntamiento podrá hacer modificaciones en cuanto al número, delimitación o circunscripción territorial de las congregaciones, previa autorización de la Legislatura del Estado.

Artículo 16. El H. Ayuntamiento revisará las demarcaciones administrativas: zonas, congregaciones y subcongregaciones, la legalidad de la tenencia de lotes en las colonias populares, así como limpios manejos económicos en las mismas.

CAPITULO IV

De los habitantes y vecinos del Municipio, sus derechos y obligaciones.

Artículo 17. Son vecinos del municipio:

I. Las personas que tengan en él más de seis meses de residencia; y

II. Las personas que teniendo menos de seis meses de residencia en el territorio municipal, expresen a la autoridad el propósito de adquirir la vecindad, previa renuncia a la anterior y con la obligación de inscribirse en el Padrón Municipal.

Artículo 18. Los habitantes y vecinos gozarán de las garantías que otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado de y demás ordenamientos aplicables.

Artículo 19. Los vecinos del municipio tienen los siguientes derechos y obligaciones:

I. DERECHOS

1. Ser preferido en igualdad de circunstancias para ocupar empleos, cargos y comisiones en el municipio.
2. Votar y ser votado para los cargos de elección popular.
3. Asociarse para tratar asuntos relacionados con su calidad de vecinos.

II. OBLIGACIONES

1. Inscribirse en los padrones que determinen las Leyes y Reglamentos Federales, Estatales y Municipales.
2. Hacer que sus hijos o pupilos concurran a las escuelas públicas o

privadas, para obtener la educación primaria y secundaria, y reciban la militar en los términos que establezca la ley.

3. Asistir en los días y horas designadas por H. Ayuntamiento, para recibir instrucción cívica y militar.

4. Votar en las elecciones municipales, estatales y federales.

5. Respetar y obedecer a las autoridades jurídicamente constituidas y cumplir las leyes, reglamentos y disposiciones expedidas.

6. Desempeñar las funciones declaratorias obligatorias por las leyes.

7. Contribuir para los gastos públicos del municipio en forma proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

8. Procurar la conservación y mejoramiento de los servicios públicos.

9. Observar en todos sus actos respecto a la dignidad, a la moral y a las buenas costumbres.

10. Colaborar con las autoridades en la preservación y mejoramiento de la salud pública y del medio ambiente.

11. Cooperar en la realización de obras de beneficio colectivo.

12. Mantener pintadas las fachadas de sus casas y coadyudar con el H. Ayuntamiento en la Campaña de Limpieza, barriendo diaria y obligatoriamente sus frentes, y

13. Las demás que les impongan las leyes.

Artículo 20. La vecindad en el municipio se pierde por:

I. Ausencia legalmente declarada;

II. Ausencia por más de seis meses del territorio municipal; y

III. Manifestación expresa de residir en otro lugar.

La vecindad del municipio o se perderá cuando el vecino se traslade a residir a otro lugar en función del desempeño de un cargo de elección popular, público o comisión de carácter oficial o por voluntad expresa del vecino, comunicada a la Autoridad Municipal.

CAPITULO V

Del Gobierno Municipal

Artículo 21. El gobierno del municipio estará a cargo de un H. Ayuntamiento de elección popular directa, el cual ejercerá su competencia plena y exclusiva sobre su territorio, población y organización política y administrativa.

El H. Ayuntamiento se integra con un Presidente Municipal, Síndico(s) y Regidor(es).

Artículo 22. El H. Ayuntamiento Constitucional de es un órgano de Gobierno colegiado y deliberante, encargado de la Administración del Municipio. El encargado de ejecutar los acuerdos del mismo y de realizar la Administración del Municipio con base en los criterios y políticas establecidos por el H. Ayuntamiento es el Presidente Municipal, regulándose las funciones de los demás miembros del Cabildo por lo establecido al respecto en la Ley Orgánica del Municipio Libre.

Artículo 23. Las funciones, facultades y obligaciones del H. Ayuntamiento se ajustarán a lo dispuesto en la Constitución Política del Estado de, Ley Orgánica del Municipio Libre y demás disposiciones aplicables.

Artículo 24. El Presidente Municipal además de las facultades y obligaciones previstas en la Ley Orgánica del Municipio Libre, celebrará a nombre del H. Ayuntamiento y por acuerdo de éste, los actos y contratos necesarios para el desempeño de los negocios administrativos y eficaz prestación de los servicios públicos municipales.

CAPITULO VI

De las Autoridades y Organos Municipales.

Artículo 25. Son Autoridades Municipales las siguientes:

- I. El Presidente Municipal.
- II. Los Síndicos y
- III. Los Regidores.

Artículo 26. Son funcionarios municipales:

- I. El Secretario del H. Ayuntamiento.
- II. El Tesorero Municipal.
- III. El Oficial Mayor.

CAPITULO VII

De los Auxiliares Administrativos y Organos Auxiliares.

Artículo 27. Son Auxiliares Administrativos y Organismos Auxiliares:

- I. Los Jefes de Manzana.
- II. La Junta de Mejoramiento Moral, Cívico y Material.
- III. Los Jefes de Zona.
- IV. Los Agentes Municipales y Subagentes.

CAPITULO VIII

Del ejercicio de la Administración Pública Municipal.

Artículo 28. Son facultades de la autoridad municipal, vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias de Gobierno Municipal, calificar las infracciones y aplicar las sanciones correspondientes; determinar y establecer las políticas generales tendientes a prevenir y corregir la prostitución, al alcoholismo, la drogadicción, la vagancia y en general, las conductas que alteren la convivencia social; otorgar, revalidar o cancelar las licencias y permisos señalados en las disposiciones correspondientes, así como reglamentar el horario del comercio, de tintorerías, expendio de bebidas alcohólicas, de espectáculos y de otras actividades que se realicen dentro del municipio.

CAPITULO IX

Hacienda Pública Municipal.

Artículo 29. Son autoridades fiscales en el municipio:

- I. El H. Ayuntamiento;
- II. El Presidente Municipal;
- III. La Comisión de Hacienda; y
- IV. El Tesorero Municipal.

Artículo 30. La determinación, liquidación, recaudación y cobro de los ingresos municipales, estará a cargo del H. Ayuntamiento, por conducto de la Tesorería, bajo la vigilancia del Presidente Municipal y de la Comisión de Hacienda.

Las tarifas vigentes durante el año de serán las aprobadas según acuerdo de cabildo número de fecha de de 200...

En el Reglamento respectivo, se determinará la autoridad encargada de formular los proyectos de leyes impositivas y la aplicación de los procedimientos de recaudación y el económico-coactivo.

CAPITULO X

Desarrollo Urbano y Obras Públicas.

Artículo 31. El municipio con apego a las leyes federales y estatales relativas, ejercerá las siguientes atribuciones:

- a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y su plan de desarrollo municipal;
- b) Elaborar, revisar, ejecutar y administrar, en coordinación con las autoridades que señale la Ley de Asentamientos Humanos del Estado, los planes de desarrollo urbano y de zonificación correspondientes;
- c) Recibir opiniones de los grupos sociales que integran la comunidad, para la elaboración del Plan de Desarrollo Urbano Municipal;
- d) Participar en la creación y administración de sus recursos territoriales, controlar y vigilar la utilización del suelo en su jurisdicción territorial; 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.

CAPITULO XI

De los Servicios Públicos.

Artículo 32. Por servicio público se debe entender toda prestación concreta que tienda a satisfacer, las necesidades públicas y que es realizada únicamente por la Administración Pública Municipal o por los particulares mediante concesión.

Artículo 33. El H. Ayuntamiento organizará y reglamentará la administración, funcionamiento y conservación de los servicios públicos municipales, quedando estrictamente prohibido el dispendio de agua.

Artículo 34. El H. Ayuntamiento a través de las dependencias que determine, tendrá a su cargo la planeación, ejecución y administración de los servicios públicos que requiera la población del municipio, considerándose como tales:

- I. Agua potable y alcantarillado.
- II. Alumbrado público.
- III. Limpia pública.
- IV. Mercados y centrales de abasto.
- V. Panteones.
- VI. Rastro.
- VII. Calles, parques y jardines.
- VIII. Policía municipal.
- IX. Tránsito municipal.

Artículo 35. Para la prestación de los servicios públicos enunciados en el artículo anterior, el H. Ayuntamiento podrá coordinarse con el Estado o con municipios para la eficacia de su prestación.

Artículo 36. Con excepción del alumbrado, seguridad pública, tránsito y los que expresamente prohíban los ordenamientos estatales y federales, el H. Ayuntamiento podrá concensionar a particulares la prestación de los servicios públicos cuando así lo considere y se justifique con apego a lo establecido por las leyes de la materia y mediante acuerdo de Cabildo. El H. Ayuntamiento tendrá derecho de revisar las concesiones y podrá cancelarlas, de conformidad a lo establecido en los artículos ... y ... de la Ley Orgánica del Municipio Libre.

Artículo 37. Las normas reglamentarias para la prestación de los servicios públicos municipales podrán modificarse cuando el interés general así lo requiera o cuando lo determine el H. Ayuntamiento.

CAPITULO XII

De las actividades de los particulares.

Artículo 38. Para el ejercicio de las actividades agrícolas, ganaderas, industriales, comerciales y de servicios por parte de los particulares se requiere permiso, licencia y tarjetón de funcionario respectivamente expedidos por el H. Ayuntamiento, los que deberán revalidarse anualmente, la autorización no podrá transferirse o cederse sin conocimiento de la autoridad que aprobó la expedición de la licencia.

Artículo 39. El ejercicio de las actividades a que se refiere este capítulo se sujetará a los horarios y condiciones determinadas por este Bando y reglamentos aplicables.

Artículo 40. La actividad de los particulares en forma distinta a la autorizada, requiere permiso expedido por el H. Ayuntamiento.

Artículo 41. Para el funcionamiento de los establecimientos abiertos al público, las personas físicas o morales, no podrán en el ejercicio de sus actividades de sus actividades comerciales hacer uso de la vía pública (banquetas, portales, fachadas, calles, plazas, etc.) sin que medie autorización del H. Ayuntamiento y pago de los derechos fiscales correspondientes.

Artículo 42. Corresponde al órgano municipal competente la expedición de permisos o licencias para uso en vía pública e instalación de todo tipo de anuncios, retiro, así como de la vigilancia de los ya instalados.

Por anuncios en la vía pública se debe entender todo medio de publicidad que proporcione información, orientación o identificación de una marca o producto; tratándose de anuncios de las dependencias federales, estatales y municipales, así como sus organismos se observará lo previsto en la Ley de la materia.

Artículo 43. El ejercicio del comercio ambulante requiere licencia o permiso del H. Ayuntamiento y sólo podrá realizarse en las zonas y con las condiciones que la autoridad municipal establezca.

Artículo 44. En lo concerniente a los espectáculos y diversiones públicas, éstos deben presentarse en locales que ofrezcan seguridad, con tarifas y programas aprobados por el H. Ayuntamiento, y con las condiciones previstas en el reglamento respectivo.

Artículo 45. Los automóviles de alquiler establecerán sitios en los lugares que señale el H. Ayuntamiento, con las condiciones que éste determine.

Artículo 46. Las actividades comerciales que se desarrollen en el territorio del municipio, se sujetarán al horario de a horas.

Artículo 47. Podrán funcionar sujetos a horarios especiales los siguientes establecimientos de servicios públicos:

I. Las 24 horas del día:

a) Hoteles.

- b) Moteles.
- c) Farmacias.
- d) Sanitarios.
- e) Hospitales.
- f) Expendio de gasolina y lubricantes.
- g) Servicio de grúas.
- h) servicio de inhumaciones.
- i) Terminales de autobuses foráneos.

II. De las a horas:

- a) Baños públicos.
- b) Peluquerías.
- c) Salones de belleza y peinado.
- d) Aceite, lubricantes, accesorios y refacciones para autos y camionés.
- e) Venta de acumuladores, incluida su carga y reparación.
- f) Llantas y cámaras para vehículo.
- g) Transportes.
- i) Terminales y paraderos de autobuses locales.
- j) Forrajes y alimentos para animales.
- k) Lecherías.
- l) Panaderías.
- m) Tortillerías.
- n) Misceláneas.
- ñ) Mercados.
- o) Restaurantes.
- p) Fondas.
- q) Cafés.
- r) Loncherías.
- s) Tabaquerías.
- t) Ostionerías.
- u) Supermercados.
- v) Centros comerciales.

III. De las a horas:

- a) Cantinas.
- b) Bares.
- c) Cervecerías.
- d) Loncherías con venta de cerveza.
- e) Restaurantes con venta de cerveza.

f) Pulquerías y similares.

IV. De a horas de la mañana:

- a) Centros nocturnos.
- b) Salones para fiestas.

V. De las a horas:

- a) Molinos de nixtamal.

Artículo 48. Los horarios establecidos se entienden como máximos, siendo optativo para los interesados su reducción. Cuando se requiera ampliación del horario autorizado, deberá solicitarse por escrito, el H. Ayuntamiento resolverá lo que proceda.

Artículo 49. El H. Ayuntamiento, vigilará, controlará, inspeccionará y fiscalizará la actividad comercial que realicen los particulares, y perseguirá dado el caso, la venta clandestina o ilícita de alcohol y bebidas embriagantes, así como el tráfico de enervantes, narcóticos y similares, procediéndose de inmediato al decomiso del producto.

Artículo 50. La transgresión a las disposiciones contenidas en este capítulo, ameritan según el caso las siguientes sanciones:

- I. Amonestación;
- II. Multa equivalente al importe de jornal o salario de un día, si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador; tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso pecunario;
- III. Clausura del negocio o establecimiento;
- IV. Cancelación de permiso o licencia.

La clausura y cancelación, procederán cuando se altere el orden público, se ofenda la moral, las buenas costumbres o el interés público, previamente a la resolución que se dicte, se escuchará en su defensa al afectado.

CAPITULO XIII

De la participación de la comunidad.

Artículo 51. Las autoridades municipales procurarán la mayor participación ciudadana en la solución de los problemas de la comunidad. El H. Ayuntamiento promoverá la creación del Consejo de Colaboración Municipal.

Artículo 52. La creación e integración del Consejo de Colaboración Municipal, se hará en la forma y términos que establezca el reglamento.

Artículo 53. El Consejo de Colaboración Municipal se integrará para promover, impulsar y canalizar la participación de los vecinos y lograr el óptimo aprovechamiento de los recursos humanos y materiales que aporten para el cumplimiento de los fines del municipio.

Artículo 54. Para el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo anterior, el Consejo de Colaboración Municipal tendrá las atribuciones que le señale el reglamento para llevar a efecto:

a) La promoción de planes y programas para satisfacer las necesidades de los centros de población;

b) Procurar el impulso de los planes y programas aprobados por el H. Ayuntamiento.

c) Implementar los mecanismos de participación comunitaria para la realización de obras y la efectiva prestación de los servicios públicos municipales.

d) Promover la consulta pública para establecer las bases o modificaciones de los planes municipales de desarrollo urbano.

e) Prestar su auxilio para las emergencias que demande la protección civil.

Artículo 55. El H Ayuntamiento tendrá la facultad de remover a los integrantes del Consejo, cuando éstos no cumplan con sus obligaciones, en cuyo caso pasará la designación a los suplentes, en todo caso, se sujetará a lo dispuesto en el reglamento de la materia.

CAPITULO XIV

Del orden y la seguridad.

Artículo 56. La policía municipal es una institución oficial destinada a procurar la tranquilidad y el orden público en el territorio del municipio de

Sus funciones son de vigilancia y defensa social y prevención de los delitos, mediante la aplicación de medidas adecuadas y concretas para proteger los derechos políticos y sociales de las personas, el desenvolvimiento moral de las instituciones y la seguridad del municipio, impidiendo todo acto que perturbe, ponga en peligro o altere la paz y la tranquilidad social. La policía municipal dependerá del H. Ayuntamiento.

Artículo 57. La policía municipal actuará como auxiliar del Ministerio Público, de la policía judicial y de la administración de justicia; obedeciendo sólo mandatos legítimos de investigación, persecución, detención y aprehensión de delincuentes y ejecutarán las órdenes de suspensión de obras que se realicen sin licencia o sean peligrosas.

Artículos 58. La policía municipal con facultades propias y como auxiliar de otras autoridades intervendrá, en materia de seguridad y tranquilidad pública, educación, ornato, obras públicas y particulares, obras peligrosas y salubridad pública.

Artículo 59. El H. Ayuntamiento celebrará convenio de coordinación en materia de seguridad pública con el Gobierno del Estado a fin de hacer más eficaz la vigilancia del orden público, la preservación de la paz y establecer criterios rectores de organización, para hacer más idóneo el funcionamiento de la policía municipal.

Artículo 60. El H. Ayuntamiento se coordinará con el Gobierno del Estado, para la autorización de portación de armas para la policía municipal, de acuerdo con la licencia colectiva que le otorgue la Secretaría de la Defensa Nacional al Ejecutivo de la Entidad.

Artículo 61. El Gobernador del Estado, tendrá el mando de la fuerza pública cuando resida habitual o temporalmente en el municipio de o cuando las circunstancias así lo ameritan.

Artículo 62. Queda estrictamente prohibido a la policía municipal:

I. Maltratar a los detenidos, en cualquier momento ya sea en la detención o aprehensión y en los reclusorios o fuera de ellos, sea cual fuere la falta o delito que se les impute.

II. Practicar cateos sin orden judicial.

III. Retener a su disposición a una persona por más de doce horas.

Será motivo de responsabilidad no poner inmediatamente a disposición de las autoridades competentes, a los presuntos responsables de la comisión de delitos, faltas o infracciones, así como abocarse por si misma al conocimiento de hechos delictuosos y a decir lo que corresponda a otras autoridades.

CAPITULO XV

De las infracciones y sanciones.

Artículo 63. Con fundamento en lo previsto en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, compete a las autoridades administrativas sancionar las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía.

Artículo 64. Se considera falta o infracción la acción y omisión que contravenga las disposiciones contenidas en este Bando y los reglamentos emanados del mismo.

Artículo 65. Las sanciones serán aplicadas por el Presidente Municipal, él podrá delegar esta función en el edil del ramo o Tesorero Municipal.

Artículo 66. Las faltas o infracciones se sancionarán con:

- I. Amonestación.
- II. Suspensión temporal o cancelación del permiso o licencia.
- III. Clausura.
- IV. Cancelación de las concesiones de servicios públicos.
- V. Arresto hasta por treinta y seis horas.
- VI. Multa.

Artículo 67. Si el infractor no pagare la multa que le hubiere impuesto se permutará ésta por el arresto correspondiente que no tendrá duración mayor a la señalada, siempre y cuando aquélla no se derive de motivo fiscal, conforme a la Ley respectiva.

Artículo 68. En todos los casos en que el infractor sea jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con una multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.

Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá del

equivalente de un día de su ingreso pecuniario.

Las sanciones aludidas no relevan al infractor de las responsabilidades civiles correspondientes.

CAPITULO XVI

Del procedimiento contencioso municipal.

Artículo 69. Contra las correcciones disciplinarias o las sanciones que impongan el H. Ayuntamiento o el Presidente del mismo, los interesados pueden acudir al H. Ayuntamiento dentro del término de tres días contados a partir del siguiente al que les fueron notificadas, solicitando su revocación en escrito debidamente fundado.

Artículo 70. Contra la calificación de faltas e infracciones al presente Bando no procede recurso alguno.

CAPITULO XVII

De los estímulos y reconocimientos.

Artículo 71. El H. Ayuntamiento otorgará estímulos y reconocimientos a las personas y organizaciones que se destaquen por su participación en actos y obras en beneficio de la comunidad municipal, estatal o nacional.

TRANSITORIOS

Artículo primero.- El presente Bando de Policía y Buen Gobierno entrará en vigor a los cinco días después de su publicación.

Artículo segundo.- Se derogan las disposiciones que se opongan al presente ordenamiento.

Artículo tercero.- En tanto no sean expedidos los reglamentos a que se refiere el presente Bando, continuarán en vigor los que no se opongan al presente.

Artículo cuarto.- Publíquese para su cumplimiento en la tabla de avisos del H. Ayuntamiento y en la "Gaceta Oficial" del Gobierno del Estado.

Dado en el salón de Cabildos de la Presidencia Municipal de
Estado de, a los días del mes de de dos mil.

En cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 115, fracción II de la
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículo fracción
.... de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de, y
artículo fracción de la Ley Orgánica del Municipio Libre, para su
debida publicación y observancia, se expide el presente Bando en la
residencia del Palacio Municipal de, Estado de a los
días del mes de del dos mil.

"SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCION"

**EL PRESIDENTE MUNICIPAL
CONSTITUCIONAL**

SINDICOS

REGIDORES

EL SECRETARIO DEL H. AYUNTAMIENTO

ANEXO II

ANTEPROYECTO

REGLAMENTO INTERNO DE LA ADMINISTRACION MUNICIPAL

INDICE

Presentación.

Capítulo I. Disposiciones generales.

Capítulo II. Puestos de Elección Popular.

Capítulo III. De las dependencias de la Administración Municipal.

Capítulo IV. De las Responsabilidades.

Capítulo V. De las Sanciones.

Transitorios.

PRESENTACION

La figura del Municipio Libre en los Estados Unidos Mexicanos adquiere, a partir de las Reformas constitucionales, una nueva dimensión, en virtud de que ese año, entran en vigor las reformas al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos, que dan al Municipio, una significación e importancia mayor a la tradición.

Bien sabemos de los grandes contrastes, prevaecientes en los 2 419 municipios que actualmente existen en el país, por ello se sugiere que este Anteproyecto de Reglamento Interno de autoridades y órganos municipales, sea tomado con todas las reservas del caso, dado que la reglamentación que cada municipio expida, deberá atender a sus propias características y grado de desarrollo, poniendo las autoridades especial cuidado en evitar que sus actos se extralimiten en perjuicio de las garantías individuales de los hombres y mujeres vecindados, así como abstenerse de realizar acciones cuyo conocimiento y resolución, corresponden al ámbito federal o estatal.

Es bien sabido, que la conducta de toda autoridad debe derivar ineludiblemente de una norma legal que la respalde; de ahí la importancia que reviste el que, los H. Ayuntamientos expidan los reglamentos y demás ordenamientos de observancia general en cada municipio.

Este anteproyecto, enmarca las principales ramas de la Administración Pública Municipal, distribuidas por niveles de operación y señala competencias y responsabilidades de autoridades y órganos del H. Ayuntamiento, todo ello con el afán e eficientar la administración municipal, en beneficio de la población; atención especial merecen las

sesiones del Cabildo, que es de donde nacen las normas municipales, su vigencia, modificación o duración; dando especial atención al ramo de los servicios públicos que corresponden al municipio.

(ATENDIENDO A LOS REQUERIMIENTOS PROPIOS
DE CADA MUNICIPIO)

ANTEPROYECTO

REGLAMENTO INTERNO DE LA ADMINISTRACION MUNICIPAL

EL C. PRESIDENTE MUNICIPAL DE, DEL ESTADO DE
....., EN CUMPLIMIENTO AL ARTÍCULO DE LA LEY ORGÁNICA
DEL MUNICIPIO LIBRE, EN SUS FRACCIONES, EN REUNION
ORDINARIA DEL H. AYUNTAMIENTO A TENIDO A BIEN EXPEDIR EL
SIGUIENTE:

REGLAMENTO INTERNO DE LA ADMINISTRACION MUNICIPAL

CAPITULO I

Disposiciones generales.

Artículo 1. El presente Reglamento regula la estructura y funcionamiento de la Administración Pública del Municipio de

Artículo 2. El ejercicio de la Administración corresponde al Presidente Municipal, quien tendrá las atribuciones y funciones que señalen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado, la Ley Orgánica del Municipio Libre, el Bando de Policía y Buen Gobierno y el presente Reglamento y las demás disposiciones relativas aplicables.

Artículo 3. El Presidente Municipal podrá autorizar la creación o supresión de unidades que requiera la Administración Pública Municipal, previo

acuerdo de Cabildo asignarse las funciones que crea convenientes, así como nombrar y remover libremente a los funcionarios y empleados municipales, salvo lo dispuesto por la Ley Orgánica del Municipio Libre para la designación del Secretario del H. Ayuntamiento, Tesorero Municipal y Director de Obras Públicas.

Artículo 4. El Presidente Municipal, deberá convocar a los sectores públicos, social y privado para crear los Comités, Consejos y Comisiones necesarias a efecto de que funcionen como organismos auxiliares del H. Ayuntamiento y se conviertan en instrumentos de planeación, presupuesto y aprobación de la inversión pública municipal.

Artículo 5. El Presidente Municipal emitirá los reglamentos interiores de las dependencias, los acuerdos, las circulares y demás disposiciones que tiendan a regular el funcionamiento administrativo de las dependencias.

Artículo 6. Al tomar posesión de su cargo, los titulares de las dependencias mencionadas en este reglamento deberán levantar un inventario de los bienes que se encuentren en poder de las mismas, debiendo registrar dicho inventario en los términos de la Ley de Entrega-Recepción.

CAPITULO II

Puestos de Elección Popular.

PRESIDENTE MUNICIPAL

Artículo 7. Son facultades del Presidente Municipal las contenidas en el artículo de la Ley Orgánica del Municipio Libre.

DEL SINDICO MUNICIPAL

Artículo 8. El Sindico Municipal es el encargado de la defensa a de los intereses municipales y de la representación jurídica del H. Ayuntamiento; y le corresponden las facultades contenidas en el artículo de la Ley Orgánica del Municipio Libre.

DE LOS REGIDORES

Artículo 9. Son facultades Municipales las contempladas en el artículo

de la Ley Orgánica del Municipio Libre.

CAPITULO III

De las dependencias de la Administración Municipal.

Artículo 10. Para el estudio, planeación y despacho de los diversos ramos de la Administración Pública Municipal, el Presidente Municipal se auxiliará de las siguientes dependencias:

- I. Secretaría del H. Ayuntamiento.
- II. Tesorería Municipal.
- III. Obras Públicas.
- IV. Seguridad Pública.
- V. Registro Civil.
- VI. Coordinación de Solidaridad.

De la Secretaría del H. Ayuntamiento.

Artículo 11. A la Secretaría del H. Ayuntamiento le corresponde, además de las atribuciones que expresamente le señala la Ley Orgánica Municipal, el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Ejercer las atribuciones que le confiere el H. Ayuntamiento como secretario del mismo;
- II. Coordinar y atender, en su caso, todas aquellas actividades que le sean encomendadas expresamente por el Presidente Municipal y suplir a este en su ausencia;
- III. Compilar las disposiciones jurídicas que tengan vigencia en el municipio y vigilar que se apliquen;
- IV. Vigilar que las actividades de los particulares se desarrollen dentro de los límites de respeto a la vida privada, a la paz y a la moral pública;
- V. Fomentar, organizar, coordinar y controlar los eventos y programas de actividades educativas, artísticas y culturales, deportivos del municipio y las festividades cívicas;
- VI. Coordinarse con las autoridades competentes en la realización de campañas sanitarias y en aquellas actividades que pretenden prevenir y acatar el alcoholismo, la prostitución y la drogadicción en el municipio;
- VII. Organizar y vigilar el ejercicio de las funciones del Registro Civil y de la Junta Local de Reclutamiento;
- VIII. Proveer a las dependencias municipales del personal que requieran

para realizar sus funciones.

IX. Imponer sanciones por violación a los reglamentos municipales, en los términos de los mismos, y las demás que le señalen las leyes y reglamentos vigentes.

De la Tesorería Municipal.

Artículo 12. A la Tesorería Municipal le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Elaborar y proponer al Presidente Municipal los proyectos de leyes, reglamentos y demás disposiciones que se requieran para el manejo de los asuntos tributarios del municipio.

II. Recaudar los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos que correspondan al municipio de conformidad con la ley de ingresos municipales, así como las participaciones que por ley o convenio le correspondan al municipio en el rendimiento de impuestos federales y estatales, y practicar revisiones y auditorías a causantes.

III. Vigilar el cumplimiento de las leyes, reglamentos y demás disposiciones fiscales aplicables.

IV. Planear y proyectar los presupuestos anuales de ingreso y egreso y presentarlos al Cabildo a través del Presidente Municipal.

V. Cuidar que los empleados que manejan fondos del municipio accionen debidamente su manejo.

VI. Organizar y llevar la contabilidad del municipio y las estadísticas financieras del municipio.

VII. Administrar los rastros y mercados municipales.

VIII. Pagar la nómina del personal que labora en el municipio.

IX. Llevar un registro del personal que labora en el municipio y elaborar las nóminas de pago.

X. Proveer a las dependencias municipales de los bienes y servicios que requieran para el desarrollo de sus actividades.

XI. Establecer un control detallado y estricto de los almacenes y talleres propiedad del municipio.

XII. Establecer y mantener permanentemente actualizado el inventario de bienes muebles e inmuebles, propiedad del municipio, y

XIII. Las demás que le señalen las leyes y reglamentos vigentes.

Obras Públicas.

Artículo 13. A Obras Públicas le corresponde el despacho de los

siguientes asuntos:

I. Formular, en coordinación con las autoridades federales y estatales, los planes municipales de desarrollo urbano y rural cuidando el cumplimiento y aplicación de las disposiciones legales en materia de construcción y asentamientos humanos.

II. Llevar a cabo o supervisar técnicamente los proyectos, realización y conservación de obras públicas municipales.

III. Planear, proporcionar, supervisar y controlar y mantener en condiciones de operación los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, parques y jardines, mercados, rastros, alumbrado público, limpia, panteones, transporte y otros que preste el municipio.

IV. Planear, realizar o supervisar la construcción de los edificios públicos municipales.

V. Elaborar estudios para la creación, desarrollo, reforma y mejoramiento de poblados y ciudades en atención a una mejor adaptación material y a las necesidades colectivas, y

VI. Las demás que le señalen las leyes y reglamentos vigentes.

De la Seguridad Pública.

Artículo 14. A la Seguridad Pública le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Mantener la tranquilidad y el orden público en el municipio.

II. Proteger los intereses de los habitantes del municipio.

III. Tomar las medidas necesarias para prevenir la comisión de delitos.

IV. Administrar y vigilar los centros de rehabilitación municipal.

V. Vigilar el tránsito de vehículos y peatones en el municipio.

VI. Imponer multas por violación a los reglamentos de tránsito.

VII. Auxiliar a las autoridades estatales y federales en la persecución de delincuentes, cuando así lo soliciten.

VIII. Auxiliar al Ministerio Público en la investigación y persecución de los delitos y en la aprehensión de los criminales, y

IX. Las demás que le señalen las leyes y reglamentos vigentes.

Del Registro Civil.

Artículo 15. Al oficial del Registro Civil le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Levantar las actas relativas en los libros debidamente autorizados y la expedición de las copias certificadas de las mismas, de nacimiento, reconocimiento de hijos, adopción, matrimonio, divorcio, tutela, emancipación y defunción de los mexicanos y extranjeros residentes en el municipio, así como inscribir las ejecutorias que declaren la ausencia, la presunción de muerte, o que se ha perdido la capacidad para administrar bienes.

II. Cumplir con las disposiciones y procedimientos que determine la Dirección Civil del Gobierno del Estado.

De la Coordinación de Solidaridad.

Artículo 16. Al Coordinador de Solidaridad le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Aplicar la normatividad que para su función establece la Secretaría de Desarrollo Social.

II. Informar al Presidente Municipal y al Cabildo de la Programación y ejecución de obras de solidaridad.

CAPITULO IV

De las Responsabilidades.

Artículo 17. Incurren en responsabilidad administrativas, los servidores públicos que no cumplan una o más de las obligaciones que les señalen las leyes y reglamentos.

Artículo 18. Los servidores públicos son responsables de los actos y omisiones en que incurran en el desempeño de sus funciones.

Artículo 19. Son servidores públicos municipales, las personas que desempeñan un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Municipal, así como aquellas que manejen o apliquen recursos económicos municipales.

CAPITULO V

De las Sanciones.

Artículo 20. El H. Ayuntamiento o el Presidente Municipal podrá imponer una corrección disciplinaria a los infractores del presente reglamento,

aplicando lo establecido en el artículo de la Ley Orgánica del Municipio Libre.

TRANSITORIOS

Artículo primero.- El presente reglamento entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

Artículo segundo.- Quedan abrogados los reglamentos interiores de la Administración Municipal expedidos con anterioridad.

"SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCION"

**EL PRESIDENTE MUNICIPAL
CONSTITUCIONAL**

SINDICOS

REGIDORES

EL SECRETARIO DEL H. AYUNTAMIENTO