

226

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO

295000

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS
PROFESIONALES CAMPUS ACATLAN**

**ANÁLISIS HISTÓRICO JURÍDICO DE LA REFORMA
DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL, EN EL
MARCO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
MUNICIPAL**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A

MARTÍNEZ SORIANO AZARAE F.

ASESOR: LIC. VIRGINIA REYES MARTINEZ

MÉXICO, D.F

AGOSTO DE 2001





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A MIS PADRES

Por su amor incondicional, su ejemplo, su apoyo, su sacrificios y por darme la vida, por ello todo lo que soy.

A MIS HERMANOS

Gisela, Carlos gracias por su respeto y su cariño.

A DIOS

Por su eterna Bondad.

A MI ASESOR

Licenciada Virginia Reyes Martínez por guiarme y apoyarme, en todo momento para la realización del presente trabajo.

ESPECIALMENTE

A quien sin conocerme creyó en mi y me apoyo cuando mas lo necesitaba, por su cariño y por se mi ángel de la guarda, mil gracias Señora Nora Bertha Ayala de Mendoza, todo mi cariño e infinita gratitud.

CON CARIÑO

A quien inspiró en mi algo diferente, apoyándome y orientándome a ser cada día mejor "ser humano", mi amor y admiración, para ti Karla.

A MIS AMIGOS

Gracias Pepe, Arturo, Víctor, Abeyro, Gustavo, Claudia, Dulce, Génova por su amistad incondicional

**ANÁLISIS HISTÓRICO JURÍDICO DE LA REFORMA DEL ARTICULO 115
CONSTITUCIONAL, EN EL MARCO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
MUNICIPAL**

INTRODUCCIÓN.....5

CAPITULO PRIMERO

I.- ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL MUNICIPIO

1.1. Origen del Municipio..... 7

1.2. Grecia.....12

1.2.1. Esparta..... 13

1.2.2. Atenas..... 14

1.3. ROMA

1.3.1. Tipos de Municipio.....17

1.3.2. Formas de Organización Municipal.....19

1.4. ESPAÑA

1.4.1. Evolución de los municipios en la Monarquía.....21

1.5. MEXICO

1.5.1 El Pueblo Azteca.....24

1.5.2 L a Época de la Colonia.....27

1.5.3 Constitución de Cádiz 1812.....33

1.5.4 Constitución de 1836.....36

1.5.5 Constitución de 1857.....36

1.5.6 Constitución de 1917.....37

CAPITULO SEGUNDO

II.- ASPECTOS GENERALES DEL MUNICIPIO

2.1	Concepto General.....	40
2.2	Definición.....	41
2.3	Elementos.....	44
2.3.1	Población.....	44
2.3.2	Territorio.....	46
2.3.3	Gobierno.....	47

CAPITULO TERCERO

III.- ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DEL GOBIERNO MUNICIPAL

3.1.	El Gobierno Municipal.....	49
3.2.	El Ayuntamiento.....	50
3.3.	Presidencia Municipal.....	54
3.4.	Sindicatura.....	55
3.5.	Regidurías.....	56
3.6.	Sesiones.....	57
3.7.	Comisiones.....	59

CAPITULO CUARTO

IV. COMPETENCIA DE LA AUTORIDAD MUNICIPAL EN EL EJERCICIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

4.1.	Concepto de Administración Pública.....	62
------	---	----

4.2.	FORMAS DE ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL.....	65
4.2.1.	Centralizada.....	66
4.2.2.	Desconcentrada.....	67
4.2.3.	Paramunicipal.....	72
4.3.	MARCO JURÍDICO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL	
4.3.1.	Constitución del Estado de México.....	76
4.3.2.	Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México.....	79
4.3.3.	Ley Orgánica Municipal del Estado de México.....	79
4.4.	ANÁLISIS DE LAS REFORMAS DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL	
4.4.1.	Texto Original.....	88
4.4.2.	Primera Reforma de 1928.....	89
4.4.3.	Segunda Reforma de 1933.....	90
4.4.4.	Tercera Reforma de 1943.....	92
4.4.5.	Cuarta Reforma de 1947.....	94
4.4.6.	Quinta Reforma de 1953.....	94
4.4.7.	Sexta Reforma de 1976.....	95
4.4.8.	Séptima Reforma de 1977.....	95
4.4.9.	Octava Reforma de 1983.....	96
4.4.10.	Novena Reforma de 1987.....	102
4.4.11.	Décima Reforma de 1999.....	102
4.4.	Legalidad de sus Acuerdos y su Aplicación.....	109
4.5.	Libre Actuación de la Autoridad Municipal.....	113
4.6.	Violabilidad al Marco Jurídico que rige la Función Pública Administrativa del Municipio.....	117

4.7. Límites al Ejercicio Administrativo Municipal.....	120
CONCLUSIONES.....	127
BIBLIOGRAFÍA.....	146

INTRODUCCIÓN

La realización del presente trabajo obedece a la necesidad de hacer una crítica a la reforma del artículo 115 constitucional. El país vive una época de transición democrática por lo cual se deben establecer normas acordes a un nuevo federalismo. Si bien la reforma del artículo 115 constitucional nos refiere a una autonomía por parte de los municipios por otra, limita la administración de estos, al solo otorgar la facultad de aprobar sus reglamentos y no de expedirlos, por lo cual el ayuntamiento no será el órgano rector del municipio y verá mermado el desarrollo de las funciones administrativas.

En este trabajo de investigación, se recopilarán los diferentes criterios jurídicos y teóricos aportados por autores destacados en el ramo de la Administración Municipal, donde el objeto primordial de esta obra es conducido a la actividad del Gobierno Municipalista. La responsabilidad del gobernante es guiar los destinos de una localidad conforme a las reformas del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a través de una serie de disposiciones que se refieren al orden Municipal y que son encuadrados en el sentido de la libre actuación del Gobierno Municipal sin embargo se realiza limitas en un marco de legalidad coactivo por el control del estado sobre los municipios

Esta obra, se integra por cuatro capítulos; en el primero se relata una breve reseña histórica del municipio recabándose los datos más importantes que aluden al tema que es objeto del presente estudio, desde sus primeras raíces que motivaron su origen hasta la Legislación Mexicana y sus actuales reformas. En el segundo se hace referencia a los diferentes conceptos generales del Municipio; dentro del tercer capítulo, sobresalen los aspectos generales del Gobierno Municipal; en el cuarto se

mencionan a grandes rasgos los conceptos más importantes que conciernen y se contemplan en la Administración Pública Municipal. Y se analiza la reforma del artículo 115 constitucional, desde el punto de vista lógico-jurídico sobre la ejecución de los acuerdos emanados por el ayuntamiento y de los cuales se presentan ciertas limitaciones en la actuación del servidor público en el cumplimiento de los mismos por una autoridad no competente dentro de la esfera municipal.

CAPITULO PRIMERO

I.- ANTECEDENTES HISTÓRICOS

1.1. ORIGEN DEL MUNICIPIO

Al iniciar el presente trabajo, me permito hacer referencia a la obra bibliográfica del maestro Moisés Ochoa Campos, quien ocupa su estudio al Municipio en sus diferentes aspectos, sin embargo, por ahora me avocaré a mencionar las principales teorías que tratan sobre el nacimiento del Municipio y para ello el mencionado autor nos dice que su origen es considerado de la siguiente manera:

Primeramente habla de un Régimen Premunicipal, donde predomina el origen de la familia y de los grupos naturales fincados en el parentesco, es decir, que en este tipo de régimen surge la familia como la primera organización social

El municipio Primitivo, generalmente, acontece en el estadio del clan totémico en que los miembros se consideraban unidos por vínculos de consanguinidad, el clan y la tribu en cuanto adoptan las formas de vida sedentaria, pasan a ser grupos locales de vecindad manifestándose lo que se llama Municipio Primitivo o de carácter agrario, o sea, la agrupación ligada a la distribución de la tierra.

Por otra parte, se habla del Municipio Natural, o sea la comunidad domiciliaria independientemente de que posea o no la forma política propia del régimen local, en esta forma se agregan los vínculos de domicilio, surgiendo los lazos de vecindad, apareciendo los grupos locales y que siguen un proceso de aglutinación por afinidades de tipo local, como son el régimen de propiedad, partiendo de la distribución de la tierra, el domicilio, el mercado, la religión, así como por actividades e intereses comunes, educación,

alimentación, vestido, morada, siendo estos los lazos adicionales que aumenta la cohesión de los grupos naturales locales. (1)

Consultando la obra de la maestra Teresita Rendón Huerta Barrera Derecho Municipal, dice respecto al origen del Municipio se distinguen tres hipótesis las cuales sostienen que el Municipio aparece como algo divino, los que se atribuye a factores socioeconómicos y los que lo ven como una necesidad connatural a la especie humana en tanto ser político.

En la primer hipótesis habla acerca del origen divino, haciendo referencia en esta obra a Alexis de Toqueville dice que: "la comuna es la única asociación que se encuentra de tal modo en la naturaleza, que por donde quiera que hay hombres reunidos, se forma por sí misma una comuna".

A) La sociedad comunal existe en todos los pueblos cualesquiera que sean sus usos y sus leyes: el hombre es quien forma los reinos y crea las repúblicas: la comuna parece salir directamente de las manos de Dios.

B) En la segunda variante, que es además de tipo materialista, se considera al Municipio como producto de factores socioeconómicos e identifica en cierta manera el nacimiento del Estado con el del Municipio, viéndolo como forma de organización primaria en que los nexos fundamentales son el poder genitivo y la descendencia y en cuyo núcleo se busca satisfacer las necesidades de producción; ya que todas las grandes épocas del progreso de la humanidad coinciden de manera más o menos directa con la época en que se extienden las fuentes de existencia.

C) En la tercer hipótesis se señala que el Municipio tiene su origen en la propia naturaleza

(1) Ochoa Campos Moisés. *La Reforma Municipal*, pp.22-23

del ser humano, por una necesidad inminente y peculiar del hombre que consiste en asociarse en núcleos concretos y reconocer en su seno una autoridad para lograr la unidad, el orden, la defensa de sus intereses y en general conseguir la cohesión y la fuerza necesarias en el logro de sus propios fines. (2)

Sobre el origen del Municipio, el maestro Reynaldo Robles Martínez, hace referencia a las teorías que lo consideran desde diferentes puntos de vista y al respecto se mencionan a continuación cada una de ellas:

1.- Tesis Sociológica.

Estas teorías fueron aceptadas y difundidas por autores del Siglo XIX, sostienen 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.

Algunos autores que así lo sostienen manifiestan los siguiente:

“El Municipio es una sociedad, entidad o comunidad, para algunos natural, el Estado no lo crea; es anterior al mismo que ha de reconocerlo forzosamente en donde quiera que exista”.

El Municipio es el resultado de un instinto de solidaridad que ha ido perfeccionando su organización a partir de la familia, que fue la que dio su origen a un grupo mayor de vecindad, hasta llegar al Municipio como: una agrupación natural de tipo local, y entre ellos. Fernando Albi, citando al municipalista Pascaud, que señala:

“La constitución de los Municipios se remonta al origen de las sociedades. Las familias al principio dispersadas en los vastos espacios del mundo primitivo, se reúnen obedeciendo a esa ley de la sociabilidad que está en la esencia misma del hombre”.

(2) Rendón Huerta Barrera Teresita. *Derecho Municipal*, pp.20-21

Berthelemy sostiene que:

“Esa sociedad.... El municipio. es la primera que se constituye en cuanto los hombres se civilizan, la primera forma de Estado es la civitas, desde que se desarrolla la ciudad, choca con la ciudad vecina, la una domina a la otra, o bien la absorbe o bien se entienden y el Estado toma la figura de federación de Municipios”.

2.- Tesis Jurídica

Esta tesis sostiene que antes que la ley declare al Municipio como tal, sólo existen congregaciones humanas asentadas en un territorio determinado, el Municipio es una entidad territorial humana y jurídica creada por la ley, ya que antes de que la ley denomine municipio a un conglomerado social, éste no existe como Municipio, es la ley la que le da tal carácter y la que le señala sus requisitos, así como su forma de ser.

3.- Tesis Ecléctica

Surgen teorías que señalan que efectivamente, 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 según Álvarez Gendin.:

“Así como la ley determina para el hombre, el momento en el cual ya tiene capacidad para obrar, así la ley determina al núcleo su capacidad para obrar como Municipio”.

Carmona Romay, señala:

“Es el municipio una institución de base sociológica y por lo misma iusnaturalista, pero así como para la plenitud de los derechos civiles se requiere en el hombre, la mayoría de edad, de ese modo se exige a la sociedad vecinal por lo general alguna condición que garantice el debido funcionamiento de sus poderes y la posibilidad del logro de sus fines”(3)

Con relación al origen del Municipio, se cuenta con algunas teorías que consideran que el municipio es una formación del Estado y por consiguiente posterior a él, esta postura está representada por las Escuelas Anglosajonas y francesa, a que se hace referencia en la obra titulada Elementos Básicos de la Administración Municipal de Julián Salazar Medina tesis que a continuación se describen:

1.- Escuela Anglosajona, representada por John F. Dillon, John A. Fairlie, Jules Lesepe, quienes critican al sistema histórico que sostenía que el Municipio nació por la persistencia de las viejas modalidades orgánicas surgidas de modo espontáneo a través de las reglas y que por lo tanto, no podía ser una creación de la ley. Los representantes de esta postura dicen que la generalidad de los países anglosajones exige para la existencia jurídico-política del Municipio una resolución legislativa; por ejemplo en Inglaterra es creado el Municipio a través de varios sistemas como son: I “The Urban Distrit” o bien por un “Municipal Borough” y sancionado además por el Consejo del Condado o por una carta real. Esto mismo se encuentra en los Estados Unidos, donde se considera a los municipios como creaciones imaginarias de la ley y subordinadas al Estado, pudiendo el Poder Legislativo crearlas, dividir las, disminuirlas, no siendo otra cosa que autoridades locales subordinadas a un gobierno central.

(3) Robles Martínez Reynaldo. El Municipio Pp.17 y 23.

Las bases de estas doctrinas se encuentran fundadas en los regímenes legales de los países germánicos, escandinavos e ingleses, en los cuales cada una de las instituciones orgánico-políticas tienen en la ley diferentes formas de organización y creación que va desde el barrio más pequeño hasta la ciudad cosmopolita.

2.- Escuela Francesa o del sistema Legal. su tendencia tiene origen en la Revolución Francesa. Este sistema se fundó para crear instituciones con normas aprioristas, libres de cualquier influencia social o experiencia jurídica; es decir que todas las instituciones políticas que a partir de entonces debían de regir a la nueva República, serían sólo creaciones artificiales del legislador.

Fue así como el Director de la Asamblea Constituyente Francesa del mes de diciembre de 1789, en la que se suprimen las municipalidades, da vida a poblaciones otorgándoles diferentes rangos sujetos al criterio del legislador. Con lo anterior se crea una nueva postura sobre el origen del Municipio, en la cual estas instituciones pasaron a ser simples divisiones administrativas. (4)

1.2. GRECIA

En Grecia al referirse a la idea del Municipio, este se consideraba como una institución y propiamente se habla del régimen de la ciudad y no del régimen Municipal, tomando en cuenta que para el pueblo griego la ciudad fue la "Asociación Religiosa y Política de las Familias y de las Tribus", prescindiendo del elemento territorial. En este aspecto Fustel de Coulanges citado por Teresita Rendón Huerta, dice que una antiquísima religión fundó inicialmente la familia.

(4) Salazar Medina Julián. Elementos Básicos de la Administración Municipal., pp. 22-23

Posteriormente la ciudad, ante todo estableció el derecho doméstico y el gobierno de las gens, enseguida las leyes civiles y el gobierno municipal. En la ciudad primitiva todas las instituciones políticas fueron religiosas. Cada ciudad no sólo gozaba de su independencia política, sino también de su culto y de su código, la religión, el derecho, el Gobierno, todo era Municipal, sin lugar a duda, dentro del presente estudio que se realiza de los principales antecedentes históricos del Municipio, en Grecia destacan las ciudades de Esparta y Atenas que mayor influencia tuvieron en la vida política del pueblo griego.

1.2.1. ESPARTA

Esparta, siendo la ciudad más poderosa de la Hélade, no era una ciudad homogénea, sino un conjunto de varios villorrios, su organización política tan singular y el código espartano que se atribuye al sabio Licurgo da a conocer la idea del Municipio o del Estado propiamente dicho, su gobierno era oligárquico por excelencia, era una República aristocrática integrada, en primer lugar la asamblea de iguales (que eran los nacidos de padres espartanos y estaban inscritos en una "Sysition" y sometidos a la educación y disciplina) o aristócratas que habían cumplido 30 años de edad, siendo ellos los que elegían a los 30 miembros del consejo que entonces fue el más alto tribunal de apelación; El supremo organismo de este estado aristocrático era el eforado, constituido por cinco éforos o sacerdotes que ejercían un poder o culto, o magistrados designados por los reyes, los éforos tenían poderes considerables podían convocar a asamblea y tenían derecho a proponer leyes, en caso de guerra dictaban la orden de movilización, daban órdenes a los generales y vigilaban a los reyes, eran jueces en materia civil, penales y supremos de los périecos (habitantes de la periferia que escapan de los tratos que imponía la disciplina espartana) y de los ilotas (descendientes de los habitantes vencidos por los dorios, eran siervos del estado, los espartanos no tenían derecho de propiedad sobre ellos se ocupaban

del cultivo de sus "Kléroil") Dirigían la policía secreta o "crypteia" y vigilaban las costumbres y la educación de los jóvenes. Controlaban las finanzas públicas y eran los únicos intérpretes de las costumbres y tradiciones, considerándose por diferentes criterios que en esta época se trataba de un municipio militar.

1.2.2. ATENAS

En Atenas, se adoptó la forma de república democrática. La autoridad pasa a manos de nueve arcontes entre los cuales se distribuyeron las antiguas prerrogativas reales, o sea, las funciones de sumo sacerdote, de comandante en jefe del ejército en tiempo de guerra y de juez supremo. Estaban asistidos por un consejo llamado Areópago, cuyos miembros eran elegidos con carácter vitalicio. Los arcontes entraban a formar parte del areópago. Al respecto Jacques Ellul, nos dice que el "*demos*" fue el centro de la vida municipal con hacienda, administración y policía propia, a cuyo frente estaba un Demarca elegido por la asamblea el "Agora". sus funciones eran directivas junto con los tesoreros "Tamisi", votaba sobre la recompensa a otorgar y se ejercitaba en el juego administrativo y político. Era pues el demarca mandatario del Agora y representante del estado.

La "Boulé" era un consejo de base municipal y se integraba por 500 miembros, 50 por tribu -la población quedó repartida en las tribus o "phylsi" cada una llevaba el nombre de héroe sacados a suerte entre los candidatos de más de 30 años y debían presentar juramento de actuar conforme a las leyes y a los intereses del pueblo y de respetar la libertad.

Las funciones de la boulé eran las de realizar proyectos de decisiones para presentarlos a la asamblea, asegurar la ejecución de las decisiones tomadas por el pueblo, realizar el examen moral o "dokimasia" de los magistrados, revisar las cuentas que rendían

los gestores de la hacienda, vigilar las cuestiones relacionadas con el culto, la guerra y los asuntos exteriores. La noción del municipio en Atenas debe considerarse en su dimensión política y administrativa: ya que la formación democrática de los atenienses confirió al demostrar una decisiva intervención de los asuntos concernientes a la organización y competencia de los órganos y sus titulares. (5)

Juan Ugarte Cortés en su obra titulada la Reforma Municipal, establece que el proceso de formación del municipio griego lo identifica con lo que se llama el "Demos" considerando a este como una especie de circunscripción política inferior al de la ciudad.(6)

El demos surge de la división territorial de las tribus griegas en que se encontraba la polis, dice Moisés Ochoa Campos y se consideraba como la asociación humana, pueblo, comunidad, barrios habitados por el pueblo y también como cosa pública. el demos fue la primera especie de Alcalde electivo, constituyó un gobierno con doble carácter, de asociación y de división administrativa. (7)

(5) Rendón Op. Cit. p. 35

(6) Ugarte Cortes Juan. La Reforma Municipal .p. 136

(7) Ochoa Op. Cit. p 6

1.3. ROMA

Con la institución de los ediles curules y de los pretores urbanos existía el Municipio Romano. Los ediles y pretores eran funcionarios que representaban a los primeros ayuntamientos que surgieron en el pueblo romano, estos funcionarios publicaban al entrar en el ejercicio de su cargo, edictos -*edicta magistratuum*-, en que establecían los principios, según los cuales decidirían los casos que se les presentase durante sus funciones.

Los edictos de los pretores, origen del derecho llamado pretorio, se designaron con el nombre de *praetorium edictum*, y el de los ediles, *aedilitium edictum*.

La jurisdicción civil recayó en los pretores y la administrativa y de policía en los ediles curules, de los que se dice que eran "magistrados sacados al principio del orden patricio y después alternativamente de una y otra clase"; Dentro de sus funciones les estaba confiado la policía superior, correspondiéndoles la vigilancia y reparación de los caminos públicos y puentes, conservación de los templos y anfiteatros, policía de la subsistencia de tranquilidad y orden público, dirección de los espectáculos, limitación de los gastos en los funerales, cohibición de la usura, expulsión de las mujeres públicas, policía religiosa y moral". Los ediles curules se elegían cada año y poseían *imperium*, es decir, plenitud de poder Respecto a los edictos de los ediles debemos agregar, que fueron verdaderas ordenanzas municipales.

En relación con los edictos de los pretores que se referían a la administración de justicia exclusivamente, corresponden en su primera época al *praetor urbanus*. Es decir, que en esta primera época del derecho pretorio, sólo se administraba justicia a los ciudadanos romanos.

1.3.1 TIPOS DE MUNICIPIOS

Las ciudades que conservaron su organización municipal se les llamó municipios, entre ellos había diferentes categorías. Los que tenían el derecho de ciudadanía romana y gozaban de autonomía administrativa se les llamó municipio *foederata*. Los que conservaban su organización local sin la completa ciudadanía romana se les designó municipio *cerita*. Existió otra categoría de municipios que tenían en alguna forma la ciudadanía romana pero que no se administraban por si mismos.

El Moisés Ochoa Campos citando a Justo Sierra, explica que con relación a la organización Municipal bajo la dominación romana existían dos clases de municipios: “los de pleno derecho que gozaban de absoluta autonomía, que se consideraban en lo político y lo civil como una prolongación de Roma y que por regla general estaban en las comarcas cercanas a la capital; y los de derecho latino que tenían *la autonomía administrativa* y la plenitud de los derechos civiles romanos más no los políticos. Los municipios de pleno derecho mandaban su contingente a las legiones y pagaban el mismo impuesto que los romanos; todos los demás comprendidos bajo el nombre de *soccii*, pagaban impuestos especiales y mandaban contingentes de diversa importancia”. (8)

Las ciudades denominadas como *soccii* se consideraban como aquellas que se entregaban sin luchar, podían conservar sus instituciones propias; seguían organizados en ciudades, conservando sus propias leyes, magistraturas, senado, jueces, la ciudad se reputaba independiente y tenía relaciones con Roma de aliada, pero siempre respetando la dependencia de la metrópoli romana.

Estas ciudades se llamaban libres, y lo eran en su régimen interior; formaban parte del imperio. El *soccii* fue uno de los medios para crear el municipio.

(8) Ochoa Op. Cit. Pp. 66

Por otra parte encontramos a las ciudades que se denominaban como *Dediti*, que eran aquellas que se oponían a la dominación de Roma, la cual era invadida militarmente y vencida por el imperio romano, quedando anuladas sus leyes, sus instituciones, sus cultos y sus templos, así como su territorio, a partir de ese momento, cuando eran vencidos, esos hombres ya no formaban entre sí un cuerpo político, no tenían ya sociedad, eran dispersados y sus edificios podían ser destruidos. (9)

El término *municipium* deriva de *munia capere* que era el acto voluntario por el cual una comunidad de habitantes aceptaba las cargas de interés público. A esta aceptación seguía un *foedus* tratado jurado por un pueblo libre, único capaz de hacer tal tratado. El *populus* romano, garantizaba en este tratado al municipio un derecho de ciudadanía, como reconocimiento de su participación, nacía así una unión internacional y también una unión interna entre las ciudades, pero en el *municipium* había un *populus* que continuaba usando sus leyes particulares. Se formaba, pues, en el municipio una doble ciudadanía, ya que el habitante del municipio tenía derechos políticos romanos; En Roma no todos los municipios tenían igual jerarquía, si no que se establecía entre ellos clases o categorías en razón de los derechos. Ciertas ciudades de Italia recibieron las *civitas* entera, o la *civitas sine suffragio*. Estas ciudades constituyeron los municipios *civis municeps*, tenía el derecho de ciudadanía romana -*commertium, connubium* - pero no los políticos -el sufragio - . Los elementos que constituían al municipio fueron: 1.- un *territorium*. 2.- un *populus* que se manifestaba en la asamblea general, 3.- Un poder organizado, *curia* - cuerpo deliberante, con sus magistraturas y 4.- Una legislación propia o igual a la de Roma ciudad.(10)

(9) Robles Op. Cit. p. 36

(10) Rendón Op. Cit. Pp. 55-56

1.3.2. FORMAS DE ORGANIZACIÓN MUNICIPAL

Respecto a la organización municipal romana esta se encontraba regulada por *la Ley Juliana Municipalis* donde existía un órgano deliberante y órganos ejecutivos:

“La curia era el cuerpo deliberante municipal, algo similar al actual *ayuntamiento*. Sus miembros, *las Decuriones*, eran designados por el pueblo. La presidían dos *Duunviros*, que eran, a su vez, electos por *los Decuriones*. La curia tenía facultades de todo género: en el orden político intervenían en el nombramiento de magistrados: en el civil, en la manumisión de esclavos; en el económico, en la recaudación de fondos y formación del presupuesto; en el militar, la reclutación y provisión de armas: **en el administrativo**, en todo lo concerniente a la política municipal, construcción de edificios públicos, obra: en lo judicial, decidir las apelaciones de las multas impuestas por los *Duunviros* y los Ediles, y aún tenían funciones de glosa, también señalar custodias de las capillas, días fastos. Los órganos ejecutivos eran los *Duunviros*, los Ediles, los *Cuestords*, los Censores y el Defensor *Civitatis*. Los *Duunviros* presidían la curia, dirigían **la administración general**, velaban por la pureza y sinceridad electoral y ejercían cierta jurisdicción tanto en lo civil como en lo penal. Los *Cuestores* eran los que tenían a su cargo la gestión y custodia del tesoro municipal. *El Censor* era un alto magistrado que formaba el censo y asumía la dirección moral pública. El Defensor *Civitatis* era un magistrado de elección popular encargado de la defensa de los particulares contra los excesos de la curia, del Municipio y de los funcionarios imperiales”. (11)

(11) Robles Op. Cit. P. 38

Por otra parte con relación a la organización del municipio en el imperio romano Eugéne Petit, refiere que "desde el siglo VIII en Roma, el municipio es una ciudad, disfrutando del derecho de ciudadanía romana, pero teniendo una completa organización municipal y una administración autonómica: magistrados, curias y comicios". (12)

1.4. ESPAÑA

El origen del Municipio en España tiene sus raíces y su derivación del Derecho Romano, pero es en este país donde surge con características distintas y una organización propia, basados en las necesidades político-económicas de los reinos del norte de España.

Principalmente surgen las monarquías las cuales establecían nuevos núcleos de población, procurando atraer gente a ellas para que sirvieran de dique a los ataques de los árabes, concediendo franquicias y privilegios a los moradores. Así, concurrieron a estos centros hombres libres, libertos, mercaderes y aun criminales que se acogían al asilo que se les ofrecía. La comunidad de vida engendró entre estos elementos heterogéneos relaciones e intereses comunes protegidos y regulados por normas nacidas de la misma vida local o de la concesión de los monarcas o señores. De este modo cada municipio tuvo su ley particular o fuero municipal, por la que se regía. Los fueros eran el estatuto jurídico en lo relativo a gobierno y privilegios en materia tributaria que disfrutaban los grupos de población, documentos que contenían el derecho consuetudinario y algunas partes, las reglas de integración en cuanto al régimen de gobierno.

(12) Petit Eugene. *Tratado Elemental de Derecho Romano*, p. 84

El gobierno de la ciudad radicaba en la asamblea general de vecinos (consejo abierto), que se congregaba el domingo, al son de campanas, para tratar y resolver los asuntos de interés general. Ella elegía los que iban a desempeñar los cargos municipales, a los que podían aspirar todos los vecinos. Estos cargos varían: en unos municipios, se llamaban justicias y en otros alcaldes; en otros había uno o más jueces y varios alcaldes con jurisdicción distinta. Al lado de ellos aparece *el merino*, de nombramiento real, y como empleado subalterno, *el sayón*. Estos funcionarios elegidos por la Asamblea ejercían como mandatarios del consejo, las atribuciones políticas, **administrativas**, judiciales y militares, pues los consejos, como los grandes señores, tenían sus milicias, se confederaban y hacían la guerra entre sí, adquirían el señorío sobre otras poblaciones y les daban fueros por su propia autoridad y podían tener como propios, toda clase de bienes. Predominando en este régimen la autonomía y la libertad municipal.

El carácter democrático que tuvieron, se cambia después en aristocrático, naciendo el consejo municipal o ayuntamiento (consejo cerrado) que suplantaba, primero de hecho y luego de derecho, a la asamblea general de vecinos.

1.4.1. EVOLUCIÓN DEL MUNICIPIO

Esta se conservó solamente en las agrupaciones rurales, en los lugares y aldeas. En las ciudades los cargos municipales llegaron a ser patrimonios de los caballeros o de algunas familias privilegiadas con exclusión de los menestrales, plebeyos o habitantes del campo del término municipal (*alfor*) que antes venían equiparados en derechos a otros. En el consejo, la forma de organización se establecía en documentos llamados cartas población o fueros. La administración estaba a cargo de una asamblea de vecinos con facultades, de

policía, de pesas y medidas, tasas de artículos de primera necesidad, de jornales y algunas otras de carácter administrativo y judicial.

En Aragón los municipios recibieron el nombre de universidades o consejos, que fueron designados por insaculación. Entre estas universidades destaco la de Zaragoza, compuesta de un consistorio de 15 jurados que precedían a la diputación del reino, se colocaban a la derecha del Rey y cuando creían ver algún agravio para la ciudad, erigían un tribunal de 20 ciudadanos y les sostenían levantando fuerza armada. Como organismo superior a éste, existía el consejo de la ciudad, ante el que se apelaba en causas graves, era compuesto de 35 ciudadanos, y un plano todavía más superior estaba el consejo general que se formaba abriendo las puertas del consistorio para que entraran cuantos quisieran, debiendo reunirse 100 por lo menos, de donde viene el nombre de "consejo de ciento".

Al principio del siglo XIII, aumenta la importancia del Municipio como unidad política de gobierno y administración, figuran al frente los jueces concejales o forenses; el poder popular directo estaba representado por las juntas o asambleas generales de vecinos;

De entre los funcionarios del consejo podemos señalar al Alguacil Mayor, Alférez, Fieles, Alamines, Alarifes, se acentúa la independencia municipal. Durante este periodo se observa un sistema tributario muy estructurado que clasificaba los ingresos en: 1) Contribuciones, 2) Indemnizaciones por servicios no prestados y 3) Multas y compensaciones; Durante el siglo XIV se reimplantaron los tributos de diezmos, la intervención se acentúa en la designación de funcionarios; se convertían en vitalicios los cargos que eran electivos y temporales, la independencia de los acuerdos se veía disminuida, pues el consejo tenía que aceptar la intervención de los regidores perpetuos. Los límites territoriales del municipio eran continuamente mermados a consecuencia de las peticiones de autonomía de los pueblos dependientes. Los oficios concejiles, que antes

habían sido honoríficos, de elección popular, eran objeto de venta y así, cómo el régimen centralista acabó por determinar la absoluta dependencia de los municipios al poder del monarca. (13)

Respecto a los consejos municipales se puede agregar que el maestro Moisés Ochoa Campos considera que estos gozaban de exenciones, creaban gremios, establecían ferias, impulsaban el comercio que en los terrenos señoriales se veía estancado por los tributos de pontazgos, portazgos y barcajes con que era gravado; favorecían la agricultura, auxiliaban a los necesitados, rechazaban las pretensiones de los nobles y aun ponían a raya las demasías de los reyes; disponían de fuerza armada para hacer respetar y atender a su defensa y, constituyendo cada municipio una patria, contribuyeron eficazmente a la libertad de los pueblos y a la liberación de la patria común. Los consejos poseían sus bienes propios y dictaban ordenanzas municipales regulando la industria, el comercio, los gremios. Siendo estas otras de las facultades que tenían encomendadas los consejos municipales en España y como se ha dicho anteriormente se encontraba representada por funcionarios municipales que a saber eran los alcaldes o justicias, que tenían la jurisdicción civil y criminal; los jurados o fieles eran los encargados de hacer cumplir las ordenanzas sobre viveres, pesas y medidas. (14)

Con el objeto de ampliar el estudio y sobre la misma versión de la historia del municipio en España, Manuel Escude Bartoli, citado por Mario Moya Palencia afirma que: "El sistema municipal y la autonomía de las ciudades desarrollaron el espíritu de independencia y ello fue causa de que pudiese defenderse España durante tres siglos del poder de Roma.

(13) Rendón Op. Cit. p. 75

(14) Ochoa Cit. p. 81

Esta se vio obligada a conceder a los municipios hispanos los máximos privilegios. ahí nacieron los famosos fueros de las ciudades españolas. Gracias a ellos, el pueblo pudo subsistir frente a la dominación visigótica, y la ocupación de España por los árabes introdujo en las ciudades y los pueblos, que fueron gobernados por agentes califas, llamados caides o alcaldías, la figura de los alcaldes. A las legislaciones locales se les llamó fueros o cartas pueblas, y en Castilla, a principios del siglo XII, el Rey Alfonso impulsa la vida de los municipios para crear un verdadero poder nacional frente a las presunciones autoritarias de la nobleza. Los fueros españoles consignaron los más sustanciales derechos civiles; la igualdad ante la ley, la inviolabilidad del domicilio, el sometimiento del vecino a sus propios jueces, la elección por los vecinos de los magistrados concejales y su responsabilidad. En el siglo XIV Enrique III, nombró corregidores que sustituyeron a los alcaldes en las ciudades de importancia. Pero en algunas provincias, como en la de Aragón, floreció la institución del Justicia Mayor, amparador de fueros y derechos ciudadanos. (15)

De esta manera se han narrado los principales antecedentes históricos del municipio de España, donde se han mencionado las diferentes figuras que dieron origen al municipio en este país, hablando propiamente dicho de su organización en que integraban su estructura y órganos que lo representaban.

1.5 MEXICO

1.5.1. EL PUEBLO AZTECA

Los antecedentes más remotos del origen del Municipio en nuestro país, principalmente se localizan en el pueblo Azteca conocido con el nombre de "Calpulli"

(15) Moya Palencia, Mario. *Temas Constitucionales*, p. 37

Y que éste cumplía con las tareas que vendrían siendo equivalentes a las de los Municipios europeos.

Salvador Toscano, dice que el calpulli es un barrio o linaje congregación de callis, casas, "El calpulli es, un sitio de asentamiento, una corporación unida por la sangre y cuyo origen está en las tierras que poseen en los nuevos repartimientos de cuando vinieron a la tierra y tomó cada familia su calpulli. Los límites de los calpullis están señalados para ellos y sus descendientes" (16)

"El calpulli era una comunidad de familias que tenían los mismos dioses, resolvían internamente sus problemas económicos cotidianos, ocupaban una porción de tierra, patrimonios del mismo calpulli y reconocían una autoridad que decidía los problemas fundamentales de orden comunal" (17)

Es de mencionar que el calpulli fue la primera organización que se le identifica como el municipio primitivo en nuestro país. En particular, las formas y con la estructura adecuada para su funcionamiento de su régimen interno de gobierno y administración de sus actos o funciones que realizaba. Además de existir pero dado que los demás pueblos adoptaron este tipo de organización por la triple alianza conformada por

tlaolcá hoy tacuba, el pueblo de texcoco y los mexicas.

Cabe mencionar que en el calpulli las tierras eran cultivadas comunalmente y servían para pagar los tributos y satisfacer las necesidades particulares; se otorgaban de por vida con la obligación de cultivarlas siempre, si no, se perdían. Las tierras administradas por el estado se dividían y destinaban a gastos religiosos y tierras del señorío que sostenían a los señores y a su corte, o bien cubrían los gastos de guerra.

(16) Rendón Op. Cit. P. 36

(17) Moya Palencia Mario. Op. Cit. P. 38

El calpulli tenía su una forma de gobierno formado por un consejo de ancianos; que designaba a los funcionarios del calpulli, cuyos cargos eran de por vida; Sus atribuciones eran la administración de la localidad, organización del trabajo, distribución de los productos, administración del régimen comunal agrario, conservación del orden e impartición de la justicia y el culto a sus dioses y antepasados. El consejo de ancianos estaba formado por representantes de cada familia constituyendo una "junta vecinal" con escasa autoridad que designaba por elección a algunos funcionarios". (18)

Moya Palencia, quien al respecto nos dice:

La primera autoridad en el calpulli el consejo de ancianos y que a la vez nombraba a

otros funcionarios. En el calpulli el cargo de jefe o bariente mayor, éste era una especie de juez. El jefe ocupado en el adiestramiento de los jóvenes y dirigía las tropas en la guerra. Los tequitlatos, directivos del trabajo comunal; los calpizqueles, recaudadores de tributos, los tlayacanques o cuadrilleros; los tlatotes y médicos tlachicetes, los tlacemotes, escribas y los topiles o gendarmes. (19)



Como rasgos que caracterizaban a los calpullis podemos mencionar los siguientes:

- 1.- Conjunto de hogares o grupos familiares que generalmente vivían en un mismo lugar y eran amigos y aliados: Cada hogar tenía un jefe que cuidaba de la parte de cultivo que correspondía a su grupo.
- 2.- Entidad responsable de la defensa de la propiedad y el usufructo de la tierra.

(18) Gobierno y Administración Municipal en México p. 20-21

(19) Moya . Op. Cit. P. 38

- 3.- Unidad económica, que como persona jurídica tiene derechos sobre la propiedad del suelo y la obligación de cubrir el total de los tributos.
- 4.- Unidad social con sus propias ceremonias, fiestas, símbolos sagrados y organización política que llevan a la cohesión de sus miembros.
- 5.- Entidad administrativa con dignatarios propios dedicados principalmente al registro y distribución de tierras y la supervisión de obras comunales.
- 6.- Unidad militar, con escuadrones, jefes y símbolos propios. (20)

1.5.2. LA ÉPOCA DE LA COLONIA

Es de gran importancia mencionar en este aspecto histórico los antecedentes más sobresalientes que se han recabado, desde la expedición que fue encomendada por el gobernador de Cuba, Diego Velázquez a Hernán Cortés, destinada a explorar las tierras que estaban al occidente, quienes suscribieron

un convenio bilateral entre ambos, mismo que fue legalizado y refrendado por los frailes gobernadores de la isla Española, invocando como primer poderdante al rey de España. Sin embargo, existen antecedentes que narran, que



sobre este convenio no estuvo de acuerdo Diego de Velázquez revocando el nombramiento de Cortés y mandándolo aprehender, apresurando su salida y fue el día 16 de febrero de 1519 cuando partió hacia tierras de hoy México, desembarcando en las costas indígenas de Chalchihuecan, cerca de la actual Veracruz e inmediatamente después de su llegada Cortés

Con la finalidad de lograr sus aspiraciones encontró un medio apropiado para independizarse de Diego de Velázquez y procedió a la fundación del primer municipio español el 22 de abril de 1519, que se nombró "Villa Rica de la Vera Cruz", por haber desembarcado en viernes Santo de la Cruz, y en memoria del oro que se vio en aquella tierra.

Bernal Díaz del Castillo, citado por Robles Martínez dice: que en esta Villa se puso una picota en la plaza y fuera de la Villa una horca.

El primer municipio en México se fundó para satisfacer el requisito legal de tener apoyo político que represente la autoridad del soberano para poder actuar en su nombre y representación, quedando integrado el primer ayuntamiento, como alcalde Alonso Hernández Portocarrero y Francisco de Montejo; por regidores Alonso Dávila, Pedro y Alonso de Alvarado y Gonzalo de Sandoval; y por Alguacil Mayor y Procurador General Juan de Escalona y Francisco Álvarez Chico; maestro de campo a Cristóbal de Olid; alférez del real a Ochoa Vizcaino y a un Alonso Romero; tesorero a Gonzalo Mejía y Contador a Alonso de Ávila; y escribano a Diego Godoy. (21)

Una vez instalado el ayuntamiento a Cortés se le dio en representación del Rey la nueva designación de capitán del ejército y Justicia Mayor, con el nuevo nombramiento se convertía en defensor legal de la autonomía del Municipio y de acuerdo a los antecedentes recabados esta fue la primera población europea en lo que había de llamarse Nueva España y que fue también la primera en América continental y que a saber la carta de regimiento de la Villa Rica de la Vera Cruz, tiene fecha de 1º. De julio de 1519 y seguidamente se señala que las poblaciones que se fueron fundando se les dio el carácter de municipios con las

(21) Robles Op. Cit. P. 57

mismas características que se le habían atribuido al primer municipio así como en su estructura interna en que se organizaba, y así se creó el segundo municipio que es el de Tepeaca, Puebla, luego Coyoacán, y así sucesivamente fue difundiéndose esta forma de organización en todo el territorio nacional.

Posteriormente al haber quedado integrado el Municipio se consideró necesario un ordenamiento legal que los regulara y para esto se dictó una serie de disposiciones que se denominaron “Las Ordenanzas de Cortés de 1524 y 1525”, a las que se hace referencia en la obra del maestro Robles Martínez y que a continuación se describen:

Dichos documentos establecen diversas obligaciones a los vecinos, entre las que se pueden destacar las siguientes:

En el aspecto militar, todos debían prestar el servicio militar, guardar armas, mismas que debían de tener por el número de indios del repartimiento y se debía pasar revista cada cuatro meses, en cuanto a lo religioso, se les obligaba a difundir entre los indios la religión católica, siendo para esto enviados a monasterios y alimentados a costa del encomendero. Los domingos y fiestas de guarda, todos los vecinos habían de acudir a misma mayor en la iglesia municipal desde que comenzará el evangelio, hasta la bendición; mientras durare la misa, no había de haber tienda abierta.

En la agricultura todos los vecinos debían sembrar vid; por cada cien indios del repartimiento, serían sembrados mil sarmientos; y se tenían otras plantas de Castilla, debían de plantarlas en los pueblos de indios que se les hubiere asignado.

Siguiendo con la residencia, debían de obligarse a vivir en el país por ocho años, so pena de perder lo adquirido y ganado en la Nueva España, no se les podían quitar los indios repartidos, el repartimiento había de tenerse por juro de heredad para ellos y sus sucesores; los vecinos que fueran casados en España mandarían por sus mujeres y los que no fueren

casados, debían casarse dentro de un año y medio de publicadas las ordenanzas, debiendo establecer en este mismo término casa poblada en su vecindad.

Señalaban diversas disposiciones en el aspecto comercial, tal como la prohibición a los rescatadores de comprar las mercancías que vinieran a la villa, sino después de treinta días de haber llegado aquéllas allí. Desde el primero de enero todos los domingos y fiestas de guarda, se pregonaban en la Villa el remate de carnicería, hasta el día de carnestolendas en que, al ponerse el sol, se fincaba en el que hubiere ofrecido dar la carne más barata.

Se disponía de un rastro, puntualizando al respecto que se prohibía matar animales en ningún otro lugar que no fuese el destinado a tal efecto, el cual había de estar fuera de la población y situado de modo que no perjudicara la salud de los vecinos. Así mismo organizó el gobierno, estableciendo que cada Villa debía tener dos alcaldes con jurisdicción civil y criminal, cuatro regidores, un procurador y un escribano con nombramiento, que debía hacerse el primero de enero de cada año.

Los alcaldes y regidores no podían celebrar cabildo sin estar presente Cortés o su lugarteniente, y el alguacil mayor tenía derecho a concurrir al cabildo con voz y voto. (22)

Un dato más que se ha recabado es el consistente en que el día 13 de agosto de 1521, por disposición de Cortés, se instaló el primer Ayuntamiento Metropolitano en el edificio que ocupaba el cuartel general en Coyoacán. Ahí sesionó hasta marzo de 1524, en que fue trasladado a México donde sesionaba en esa época en la casa de Cortés y fue en el mes de octubre de 1528 cuando el cabildo sesionó por primera vez en su nueva casa asistiendo un Alcalde Mayor, un Alcalde Ordinario y cinco Regidores.

(22) *Ibidem* p.59

En el periodo de la colonia el municipio siguió teniendo su importancia y bajo la regulación de las ordenanzas de Cortés, sin embargo, en esta época aparecen las ordenanzas de población de Felipe II en 1573, que regularon la fundación de pueblos y ciudades e instituyeron los consejos municipales como forma de gobierno predominando el llamado Ayuntamiento o Cabildo. En la colonia se consideraba cabildo como el ayuntamiento de personas señaladas para el gobierno de la República, como son justicia y regidores. Ese gobierno se cifra en administrar justicia y ordenar lo conducente al pro común; o como gobierno político y económico, el cual es privativamente de los ayuntamientos o de los consejos. En esta época los municipios disfrutaban de una autonomía, por lo que el ayuntamiento era el órgano encargado del gobierno y administración de la comunidad. En esta etapa de la colonia con Felipe II, por Cédula primero de noviembre de 1591, se hizo abiertamente la venta de cargos concejales, disponiéndose que se hiciese venta no en perpetuidad sino de por vida a personas idóneas y suficientes, eran también vendibles y renunciables los oficios de escribano de cabildo, de alguacil mayor depositario y fieles ejecutores. La venta se hacía en subasta y previo pregón y sólo eran admitidos a posturas los que llenaban las condiciones de idoneidad y competencia a la justicia.

Respecto a las funciones del cabildo en la época colonial citando al maestro Moisés Ochoa Campos, se puede hacer mención de las más representativas:

- “1.- El cuidado de las obras públicas, bajo la superintendencia de los regidores.
- 2.- El cuidado y vigilancia de los mercados, ventas y mesones.
- 3.- El cuidado del disfrute común por los vecinos en diez leguas a la redonda, de los pastos y montes aun en tierras de señorío después de levantadas las cosechas.
- 4.- El corte y la plantación de árboles.

5.- La formación de sus ordenanzas, que habían de ser mandadas al virrey para su aprobación en el término de dos años, pero rigiendo de inmediato provisionalmente”. (23)

Con relación a los funcionarios públicos que se encargaban de los diferentes asuntos municipales, nos encontramos que el ayuntamiento estaba presidido por el Corregidor, constaba de dos alcaldes ordinarios y un número variable de regidores, un alférez real, un procurador general, un alguacil mayor. Sobre este tema nos señala el maestro Reynaldo Robles Martínez:

“Que el alcalde mayor era protector natural del indio, el instrumento a través del cual se ejecutaron los propósitos humanitarios de las leyes, librándolos de los abusos de los caciques, de su venta como esclavos.

El regidor era el representante de los vecinos con facultades legislativas, ejecutivas y judiciales, su función era la de regir, administrar su ciudad, sus bienes, su policía y sus servicios.

El alférez real era el encargado de custodiar y portar la bandera, sus funciones eran de verdadera relevancia, tenían entrada al cabildo y votaba antes que los regidores, sustituía en sus ausencias al alcalde ordinario.

El procurador era el defensor de los derechos, del cabildo, del vecindario.

El alguacil mayor era una especie de policía que tenía dentro de sus obligaciones la de hacer ronda de noche por las calles y lugares públicos con facultades para detener a los delincuentes que encontraba infraganti o por orden de autoridad competente, podían nombrar auxiliares a los que se les denominaba alguaciles menores”. (24)

(23) Ochoa Op. Cit. P. 14

(24) Robles Op. Cit. P. 66

El alcalde mayor tenía jurisdicción sobre la población de indios, mientras que el corregidor lo era para las poblaciones españolas, tanto uno como otro tuvieron a su cargo funciones de inspección, regulando las relaciones entre naturales y españoles, vigilaban los usos y costumbres e intervenían en la vida comunitaria como representantes del rey, del virrey o de la audiencia a los que debían el empleo del que disfrutaban por tres años.

Por otra parte la maestra Graciela Macedo Jaimes, nos dice que con relación a "los Alcaldes ordinarios eran los que presidían y representaban al cabildo, conocían en primera instancia de los negocios que se suscitaban entre españoles y entre españoles e indios". (25)

Cabe mencionar que los cabildos, las actividades que desempeñaban en los negocios administrativos eran independientes en todo lo que tenía que hacer con el adorno de la ciudad, mejoramiento de sus obras públicas, reglamentación de asuntos económicos, tales como fijar los precios de los productos, salarios y la recaudación de tributos locales, la inspección de cárceles y hospitales, la administración de los terrenos públicos y la vigilancia de la moral pública.

En otro punto importante dentro de la organización del cabildo nos encontramos con las sesiones que el mismo celebraba, para determinar diversos asuntos que tenía encomendado resolver dentro del ámbito municipal, y al respecto se menciona que durante la época colonial, las sesiones de cabildo eran como lo describe el maestro Moisés Ochoa Campos. "Eran presididas por el gobernador o su lugarteniente, o en su defecto, por el alcalde de primer voto; podían asistir a ellas los corregidores y alcaldes mayores, así como el alférez real, que tenía el primer voto en las deliberaciones, ocupando asiento delante y primero que los regidores aunque fueran más antiguos; estaba prohibido concurrir a ellas a

(25) Macedo Jaimes, Graciela. *Elementos de Historia del Derecho Mexicano.* , p.47

los oidores y que además se prohibía presentarse en esas reuniones con armas, a no ser que su oficio lo requiriese o se tuviese para ello especial privilegio". (26)

1.5.3- CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ 1812

Después de haber analizado los antecedentes más importantes acerca del origen del municipio, desde el período de la conquista a México hasta tres siglos después en donde el municipio aun seguía conservando su estructura interna y su independencia que le habían establecido las Ordenanzas mediante el cual era regido, surge la Constitución Española de Cádiz promulgada el 30 de septiembre de 1812, estableciendo la organización de los municipios. A través del texto constitucional se consolidó la institución del municipio como instancia básica de gobierno, así como una organización territorial y poblacional, dando fin a las regidurías perpetuas y promoviendo este tipo de representación donde no la hubiera.

Esta Constitución regula al Municipio en su título sexto, capítulo primero, artículos 309 al 323, bajo el título "Del Gobierno Interior de las Provincias y de los Pueblos", por lo que es importante mencionar estos preceptos legales de dicha Constitución eran:

" ART. 309.- Para el gobierno interior de los pueblos habrá ayuntamientos compuestos por Alcaldes, Regidores y Procurador Síndico y presididos por el Jefe Político.

ART. 310.- Se pondrán ayuntamientos en los pueblos cuando lleguen a mil almas.

ART. 311.- Número de regidores de acuerdo al número de habitantes.

ART. 312.- Los Alcaldes, Regidores y Síndicos se nombrarán por elección popular directa.

(26) Ochoa Op. Cit. P.167

ART. 313.- En el mes de diciembre se reunirán los ciudadanos de cada pueblo para elegir a pluralidad de votos a su vecindario.

ART. 314.- Los electores nombrarán en el mismo mes a pluralidad absoluta de votos, al Alcalde, Regidores y Procurador o Procuradores Síndicos, para que entren a ejercer sus cargos el primero de enero del siguiente año.

ART. 316.- El que hubiera ejercido cualquiera de estos cargos no podrá ser elegido para ninguno de ellos, sin que pasen por lo menos dos años donde el vecindario lo permita.

ART. 317.- Para ser Alcalde, Regidor o Procurador Síndico, se requiere ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, mayor de 25 años o con 5 años a lo menos de vecindad y residencia en el pueblo.

ART. 318.- No podrán ser parte del ayuntamiento los empleados públicos con nombramiento del Rey que estén en ejercicio.

ART. 319.- Todos los empleados municipales referidos serán cargo concejil del que nadie podrá excusarse sin causa legal.

ART. 320.- Habrá un Secretario en cada Ayuntamiento.

ART. 321.- Estará a cargo de los ayuntamientos; la policía; auxiliar al alcalde en todo lo que pertenezca a la seguridad de las personas y bienes de los vecinos; cuidar de todas las Escuelas de primeras letras y de los demás establecimientos de educación que se paguen con fondos del común; cuidar los hospitales; Cuidar las construcciones y reparación de caminos, calzadas, puentes y todas las obras públicas; Formar las ordenanzas Municipales, promover la agricultura, la industria y el comercio.

ART. 323.- Los Ayuntamientos desempeñarán todos estos cargos bajo la inspección de la diputación provincial, a quien rendirán cuenta justificada cada año de los caudales públicos que hayan recaudado e invertido". (27)

Sobre la Constitución de Cádiz nos dice el maestro Ignacio Burgoa, que este documento reimplantó la autonomía de los municipios estableciendo que en cada pueblo debía haber un ayuntamiento, a pesar de ello las facultades que tenía eran bastante restringidas en la administración interna de los pueblos, habiéndose sujetado su actuación a la vigilancia y supervisión de las diputaciones provinciales y del jefe político que era una especie de autoridad intermediaria entre éstas y el municipio. (28)

CONSTITUCIÓN DE 1824

Cabe mencionar que la Constitución de Apatzintan de 1824, no contó con una disposición en materia municipal, refiriéndose únicamente a la libertad de las entidades federativas para organizar su gobierno además la importancia de esta constitución radica que el país se constituye en los Estados Unidos Mexicanos, en materia de administrativa municipal se siguió aplicando la constitución de Cádiz.

1.5.4. CONSTITUCIÓN DE 1836

Por otra parte la importancia que tuvo la Constitución de 1836, documento se dedica un apartado a la institución municipal, al respecto se puede hacer referencia al texto que sobre este punto trata el maestro Ignacio Burgoa:

(27) Rendón Op. Cit. Pp.104

(28) Burgoa Op. Cit p. 881

“En la Constitución Centralista de 1836 se instituyó una especie de municipalidad traducida en distritos y partidos en que se dividió el territorio de los departamentos. A la cabeza de un distrito había un prefecto y al frente de un partido; que era la circunscripción territorial administrativa y política. Y estaba un subprefecto que designaba el prefecto del distrito con aprobación del gobernador del departamento. Sus funciones se reducían a cuidar el orden y tranquilidad públicos con entera sujeción al gobernador”. (29)

El departamento estaba a cargo de un gobernador designado por el gobierno central a propuesta de una terna de la junta departamental y duraba ocho años en su cargo. Las capitales de departamentos se gobernaban por ayuntamientos, en las localidades que no hubiese ayuntamiento habría jueces de paz en cuyo mando estaría la policía. Estos serían designados por las juntas departamentales, los ayuntamientos eran electos popularmente, sus obligaciones eran las de seguridad, de asistencia, de salubridad, beneficencia, educación primaria y obras públicas. (30)

1.5.5. CONSTITUCIÓN DE 1857

En la Constitución de 1857 no se entró de lleno sobre la organización del régimen municipal, por lo tanto la situación del municipio permaneció tal y como se presentaba en las disposiciones legales que rigieron al municipio anteriormente; solamente se ocupó del municipio en el Distrito Federal y en los Territorios para establecer la forma popular de elecciones de las autoridades municipales, asimismo se establecía en esta Constitución que todo mexicano debía contribuir a los gastos de la federación, estado o municipio, así como la obligación de todo ciudadano a inscribirse en el padrón de su municipio, manifestando

(29) *Ibidem* p. 882

(30) *Robles Op. Cit.* Pp.79-80

sus propiedades, profesión o trabajo.

1.5.6. CONSTITUCIÓN DE 1917

Era perfectamente previsible. en consecuencia con la reforma a la constitución de 1857 que presento Venustiano Carranza al Congreso Constituyente de Querétaro el primero de diciembre de 1916, se incluyera un conjunto de normas fundamentales dentro de la estructura el municipio libre, mismas que se contiene en el artículo 115 constitucional donde se reconoce el principio de la libertad municipal estableciéndose como la futura base de la administración política y municipal de los estados y por ende del país, sustentando este principio presentando ante el Congreso Constituyente el proyecto que decía:

“ART. 115.- Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano representativo, popular, el municipio libre, administrado cada uno por Ayuntamiento de elección directa y sin que haya autoridades intermedias entre éste y el gobierno del Estado”. (31)

Sin embargo, este texto fue adicionado por la Comisión quedando este artículo de la siguiente manera:

“Art. 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 tres 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, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la porción y términos que señala la legislatura local. Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado para vigilar la contabilidad de su Municipio y los Poderes del Estado, los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los términos que establezca la Ley.

III.- Los municipios estarán 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 de los Municipios donde residieran habitual o transitoriamente. (32)

A partir de 1917 el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha sido reformado en nueve ocasiones en diferentes aspectos que lo componen, es decir, en lo hacendario, en la regulación urbana, en la facultad de promulgar sus reglamentos, por lo que se considera que este artículo es de gran importancia para la vida de un municipio, pues regula al mismo en todos los aspectos o actividades que realiza, además de que a la fecha se tiene para los municipios la Ley Orgánica Municipal, ordenamiento que establece diferentes facultades al municipio.

(31) Ochoa Op. Cit. p. 320

(32) Robles Op. Cit. p.88-89

CAPITULO SEGUNDO

II.- ASPECTOS GENERALES DEL MUNICIPIO

2.1. CONCEPTO GENERAL.

El municipio es uno de los temas de gran interés para muchos autores que se dedican al estudio de esta materia, quienes se han preocupado por ofrecer y explicar un concepto general y en determinar su existencia dentro del ámbito nacional. Considero que es una forma de gobierno e instancia más cercana a la comunidad en que se depositan múltiples atribuciones y facultades que se le conceden por diferentes ordenamientos legales; cuyo objetivo primordial es encaminado a satisfacer las necesidades prioritarias a favor de los habitantes. Atribuciones que se delegan con el propósito de tener un contacto más directo y cercano al problema que se suscita en la sociedad.

Creo que el municipio ha surgido como una institución a través de la cual se manejan los intereses colectivos de la población, encomendándose para ello a los servidores públicos municipales en sus diferentes ramas y comisiones asignadas para el mejoramiento de la vida del ser humano y del municipio.

Para dar un concepto general y definición de lo que pudiera entenderse como municipio, es menester hacer referencia a diferentes autores, quienes sostienen su doctrina y punto de vista sobre el tema.

Para llegar a un concepto de lo que sería el municipio, se tiene que estudiar el antecedente etimológico proviene de *munus munare* que significa carga, gravamen o prestación, recordando 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 *communis*, 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 juramento y acción aunada o conjunta. Petit Dutailis, citado por Robles Martínez señala que sin asociación por juramento, jura, no había municipios, y que esa acción bastaba para que hubiese Municipio.

Por su parte, Littre menciona que el municipio significa en el régimen feudal el cuerpo de los burgueses de una sociedad o un burgo que han recibido una carta que les da derecho a gobernarse por sí mismos.

Esmein, señala: que el municipio tiene dos sentidos en el lenguaje de la edad media en un primer sentido amplio, que designa toda ciudad que tenga una organización *muni* completa, y en un sentido estricto denota el *muni* jurado, o sea una asociación bajo la fe del juramento y que coincide generalmente como el máximo de franquicias". (33)

2.2. DEFINICIÓN

La doctrina es inmensa acerca del Municipio nos encontramos con una infinidad de criterios sustentados por diferentes teorías para dar una definición concreta del término municipio, en este tratado considero enunciar a diversos autores, y para iniciar con este tratado considero enunciar a diversos autores,

(33) Ibidem P. 138

En la obra del maestro Moisés Ochoa Campos, en la que hace referencia a Adolfo Posada, se define de la siguiente manera:

“El Municipio es el núcleo social de la vida humana total, determinado o definido naturalmente por las necesidades y relaciones de la vecindad”. (34)

Teresita Rendón Huerta Barrera:

“El Municipio es la entidad política-jurídica integrada por una población asentada en un espacio geográfico determinado administrativamente, que tiene unidad de gobierno y se rige por normas jurídicas de acuerdo con sus propios fines”. (35)

“El municipio libre es la base de la división territorial y de la organización pública del Estado, investido de personalidad jurídica propia, integrado por una comunidad establecida en un territorio, con un gobierno autónomo en su régimen interior y en la administración de su hacienda pública”(36)

Mendieta y Núñez:

“El Municipio es la circunscripción territorial más pequeña del país y esta bajo el gobierno inmediato y directo del ayuntamiento”. (37)

Ignacio Burgoa O.

“ El municipio ha sido considerado como la célula primaria y básica del sistema democrático, en cuanto que, sin ella no funcionase este sistema” (38)

(34) Ochoa Op. Cit. P. 29

(35) Rendón Op. Cit. P. 13

(36) Covarrubias, Dueñas, Jose de Jesús, La Autonomía Municipal en México pp 431

(37) Robles . Op. Cit. P. 140

(38) Burgoa Op. Cit. P. 112

Manuel Uldoa Ortiz:

“El municipio es una reunión natural de familias dentro de una porción geográfica determinada, para satisfacer adecuadamente el conjunto de necesidades que tocan. por la periferia, la esfera de la vida doméstica que sin participar por ello de la intimidad del hogar son. sin embargo, una prolongación de este mismo lugar”. (39)

“El municipio es la institución político-jurídica integrada por una población que comparte identidades culturales, históricas y un idioma común. asentada en un territorio delimitado que se administra por autoridades constituidas en un ayuntamiento electo por sufragio universal y directo, para su progreso y desarrollo”. (40)

Reynaldo Robles Martínez:

“ 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; constituye un nivel de gobierno con capacidad jurídica, política y económica, para alcanzar sus fines y autogobernarse con sujeción a un orden jurídico superior”. (41)

(39) Serra Rojas Andrés. Derecho Administrativo. p. 109

(40) Gobierno y Administración Municipal en México. Op. Cit. P. 109

(41) Robles Op. Cit. P. 140

2.3. ELEMENTOS

Los elementos esenciales que integran la formación del municipio, es uno de los temas que constituyen el trabajo, y en este rubro quiero resaltar la obra del maestro Reynaldo Robles Martínez, que dice que los elementos que conforman al municipio son:

- 1.- Población
- 2.- Territorio
- 3.- Gobierno

2.3.1. POBLACIÓN

Procediendo al estudio y análisis de los principales elementos que conforman al municipio, daré principio con el elemento humano, quien ha sido considerado desde tiempos de la edad antigua como la primera organización que dio origen a la creación de cualquier sociedad, para el municipio es necesario contar con determinada cantidad de individuos que integren el ámbito territorial del municipio.

“El Municipio como célula de organización requiere una población unida por vínculos de identificación como los que dan un mismo lenguaje, un mismo pasado histórico, las tradiciones, los lazos de sangre, la religión, la educación, e inclusive la alimentación y vestido, así mismo requiere que el municipio tenga relaciones, de vecindad, de proximidad, de intereses comunales, de ayuda mutua, de colaboración, de solidaridad, de integración”. (42)

(42) Ibidem. p. 144

Sobre este tratado, creo conveniente describir que el municipio es una reunión de personas, una colectividad de seres racionales y libres, dotados de un destino individual, propio. Donde la población municipal se caracteriza por las relaciones de vecindad, esto es, por la cercanía, proximidad y contigüidad en las edificaciones y sobre todo en las familias, en que operan los cambios socio-culturales y las variantes económico-políticas sin destruir su permanente e íntima cohesión. (43)

“El maestro Eduardo García Maynez nos dice que, población se revela como un conjunto de elementos subordinados a la actividad del Estado: en cuanto sujetos, los individuos que lo forman aparecen como miembros de la comunidad política, en un plano de coordinación”. (44)

Con el objeto de ampliar sobre el estudio de este primer elemento del municipio, considero enunciar un concepto más del término población y al respecto me permito hacer referencia al texto que expide la Secretaría de Gobernación que dice:

“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. En este componente el que da vida y sustento al municipio; es también el indicador, más importante para la implementación, formulación y ejecución de las políticas públicas y sobre la cual recae la acción directa del gobierno local”. (45)

(43) Rendón Op. Cit. P. 165

(44) García Op. Cit. P. 98

(45) Gobierno y administración municipal en México. Op. Cit. P. 110

2.3.2. TERRITORIO

El espacio físico es uno de los elementos indispensables que sirve de asiento o base al municipio para ejercer sus atribuciones encomendadas a éste como órgano regulador del comportamiento del hombre, dentro de su ámbito de competencia que la ley le ha facultado. Cabe señalar que el territorio que ocupa el municipio viene a ser una parte integrante de la federación y desde luego del estado, por así considerarse dentro del marco legal a que hace referencia nuestra Carta Magna, con funciones propias pero restringidas en el modo de aplicación de las determinaciones que este dicte dentro de su ámbito municipal.

El maestro Robles Martínez dice sobre el territorio municipal que es el escenario donde se realiza la convivencia vecinal, donde se asientan los vecinos, sus casas, sus empresas, o bien, como la superficie terrestre dentro de los límites donde tiene validez el orden jurídico Municipal. (46)

Hermann Heller citado por Rendón Huerta señala:

“El territorio es la condición geográfica del obrar estatal, es decir, el territorio establece la comunidad de destino en la tierra”. (47)

Por otra parte dentro del estudio que hace el maestro García Maynez sobre el territorio como elemento indispensable para el estado, suele definirse como la porción del espacio en que el estado ejercita su poder. Por lo que considero aplicable este concepto ya que el municipio como lo establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es parte del estado, como una división del mismo. (48)

(46) Robles . Op. Cit. P. 149

(47) Rendón. Op. Cit. P. 165

(48) García Op. Cit. P. 98

2.3.3. GOBIERNO

Como tercer elemento que constituye al municipio encontramos que precisamente para que exista un debido orden, tranquilidad y paz es menester e indispensable que, exista la representación de una autoridad que vele por los intereses del pueblo depositándose en el propio gobierno: en este caso hablando propiamente del municipio esta titularidad es encomendada a una autoridad que se denomina Ayuntamiento, con sus respectivos miembros que lo forman, siendo estos Presidente Municipal, Regidores y Síndicos Procuradores, a quienes se les asignan ciertas facultades legales, tanto en la Ley Suprema, como en las Constituciones Locales, Leyes y Reglamentos de carácter Municipal.

Es de gran importancia mencionar que en el municipio se cuenta con el órgano que se encargue de vigilar y cuidar los intereses de la sociedad y sobre este elemento del municipio Rendón Huerta Barrera nos dice:

“Que la autoridad o poder público tiene como misión que cumplir: llevar a individuos y grupos que forman la población del estado a la realización del bien público temporal. O lo que es lo mismo; crear, mantener, fomentar y proteger un ambiente propicio para que todos los hombres que les están encomendados alcancen la perfección a que aspiran según su naturaleza racional. Esa misión la puede llevar a cabo de diversos modos principalmente como dos tareas de la autoridad: el gobierno de los hombres y la administración de las cosas.

El gobierno de los hombres en el municipio, se realiza con fundamento y mediante un orden jurídico, no puede quedar al arbitrio de los titulares de los diversos órganos. Por otro lado esta la administración de los servicios a cargo del municipio, a través de la cual se prevé, planear, organiza, integra, dirige y controla de manera permanente, uniforme y regular, la satisfacción de las necesidades materiales de orden colectivo.

Este elemento es fundamental para lograr la salvaguarda del orden, la unidad y equilibrio social, en el seno de la comunidad vecinal". (49)

Por otra parte quiero agregar respecto a este elemento el texto que establece la Secretaría de Gobernación y que a la letra dice:

"El gobierno municipal se materializa en un ayuntamiento de elección popular directa, investido de personalidad jurídica y patrimonio propio, es la institución que ostenta la representación política y legal del municipio y tiene encomendada, además de las Funciones propias del gobierno, la administración de los intereses generales de la comunidad. En este contexto, el ayuntamiento posee autoridad legítima para el ejercicio del poder público". (50)

(49) Rendón Op. Cit. Pp. 166-167

(50) Gobierno y administración municipal. Op. Cit. P. 110

CAPITULO TERCERO

III. ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DEL GOBIERNO MUNICIPAL

3.1. EL GOBIERNO MUNICIPAL

El gobierno Municipal se representa por el Ayuntamiento de elección popular directo, investido de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

Sobre este mismo estudio creo conveniente hacer referencia a los principales fines que persigue el gobierno municipal, los cuales a continuación anotaré tomando en cuenta que para el presente estudio fue analizado el Manual de Administración Municipal del Instituto Nacional de Administración Pública. de donde se recabo la siguiente información:

- 1.- Ejercer legal y legítimamente el Poder Político Municipal para garantizar la armonía, seguridad, desarrollo y paz social de los habitantes del municipio.
- 2.- Fortalecer y vigorizar la libertad municipal
- 3.- Promover, orientar y dirigir el desarrollo integral de todas las comunidades.
- 4.- Organizar y movilizar a los ciudadanos y grupos sociales en la participación del progreso y desarrollo económico y social.
- 5.- Apoyar el avance del proceso de descentralización nacional que tienda a la reivindicación de las comunidades locales en sus particularidades, capacidades, vitalidad y autonomía.
- 6.- Coadyuvar en la democratización del poder político del estado y sobre todo del municipio para asegurar la libertad, los derechos del hombre y la justicia social. (50)

(50) Manual de Administración Municipal. p 37

3.2. EL AYUNTAMIENTO

Como ha quedado anteriormente descrito el Ayuntamiento es la autoridad que representa al municipio. por lo que considero de gran interés dedicar el siguiente punto para proporcionar una serie de definiciones que nos esclarezcan el significado de este término.

Primeramente se determina sus raíces etimológicas: la palabra ayuntamiento proviene del latín *adiunetum*. supino de *adiungere*, juntar. unión de dos o más individuos para formar un grupo. (51)

Por su parte Teresita Rendón Huerta Barrera define al Ayuntamiento como: "La corporación que ostenta la representación legal del municipio y tiene encomendado el gobierno y administración de los intereses públicos de su territorio". (52)

Asimismo Agustín Montaña define: "El Ayuntamiento es un cuerpo colegiado con personalidad jurídica, encargado de la administración del municipio. Quien sólo como cuerpo colegiado puede administrar, pues ninguno de sus miembros puede hacerlo en forma individual". (53)

En este orden de ideas la siguiente definición: "El Ayuntamiento es un órgano de gobierno colegiado y deliberante, que asume cada tres años la máxima representación política del municipio. se encarga de encauzar los diversos intereses sociales y la energía ciudadana hacia la promoción del desarrollo darle plena vigencia al estado de derecho y por intermedio de gobierno del estado robustecer el pacto federal". (54)

(51) Robles Op. Cit. P. 161

(52) Rendón Op. Cit. P. 14

(53) Montaña Agustín. Manual de administración. P. 14

(54) Gobierno y Administración Municipal en México. Op. Cit. P. 119

Cabe destacar la gran trascendencia que tiene nuestra Constitución al establecer y contemplar un apartado relacionado al régimen municipal, y propiamente dicho en el artículo 115 fracción primera que a la letra reza:

“Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado”. (55)

Con el objeto de ampliar el estudio, se agregó el texto de Nociones de Administración Municipal de la Secretaría de Gobernación que dice al respecto sobre este punto:

“El Ayuntamiento es la institución pública más importante del municipio, el principal responsable de planear, conducir, coordinar y orientar sus acciones e inversiones, regular y fomentar las actividades que demande el interés público, con el fin de obtener una mejoría permanente en la calidad de vida de la población que gobierna y un desarrollo integral y equilibrado que se traduzca en bienestar, convivencia y armonía de los habitantes del municipio”. (56)

Como lo he señalado anteriormente se ha analizado los principales aspectos del municipio, desde la época histórica de donde provienen o emanan los principios fundamentales de nuestro Derecho Positivo Mexicano, hasta la reglamentación en el país consagrados en la Carta Magna de 1917, como Ley Suprema que actualmente nos rige; desde otro punto de vista es interesante enunciar otras disposiciones cuyo objeto es destinado a la regulación del territorio municipal, tanto en el ámbito estatal como de aquellas que se desprenden de distintos ordenamientos en donde se plasman los diferentes aspectos que se abocan a la organización y funcionamiento del municipio.

(55) Faya, Biseca, Jacinto. El Federalismo Mexicano, p. 46

(56) Nociones de Administración Municipal, p. 16

Para dar principio con estas disposiciones legales a que me he referido, empezaré por mencionar al Estado de México y como grado de importancia iniciaré con la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, por tratarse primordialmente de la norma reguladora en la que ubico el presente tema, en la que incluye un apartado especial que se dedica al estudio de la estructura y funcionamiento de las actividades encomendadas al desempeño de la función administrativa, del municipio

Para los siguientes efectos, procedo a describir a continuación los preceptos legales que establecen la constitución para el funcionamiento del órgano que representa al Municipio, es decir, al Ayuntamiento y en este sentido la constitución de la Entidad dispone siguiente.

“Los Ayuntamientos serán asamblea deliberante, y como cuerpos colegiados, tendrán autoridad y competencias propias en los asuntos que se sometan a su decisión pero la ejecución de ésta corresponderá exclusivamente a los presidentes municipales, serán integrados por elección popular directa, debiendo durar sus funciones tres años y no pudiendo ser electos para el período inmediato siguiente ninguno de sus miembros propietarios o suplentes que hayan funcionado”. (57)

La legislación establece que los ayuntamientos desempeñaran dos series de funciones las de la legislación para el régimen, gobierno y administración del municipio y las de inspección concernientes al cumplimiento de las disposiciones legislativas que dicten.

Sobre las funciones que realiza el ayuntamiento nos dice Agustín Montaña, que las de legislación la verifican mediante la expedición del Bando Municipal y Buen Gobierno, de los presupuestos de ingresos y egresos y de los diferentes reglamentos municipales; la

función de inspección ejercida por conducto de los síndicos o comisiones nombradas al efecto. (58)

En la obra de Miguel Acosta Romero, encontramos con relación a las funciones que realiza el cabildo:

“El Ayuntamiento como órgano jerárquico superior en el municipio, tiene funciones de las que sobresalen: la de legislar sobre bandos, ordenanzas y reglamentos municipales, reglamentos internos de mercados, comercio, panteones, de policía municipal, espectáculos, etc., debe aprobar las especificaciones, normas y lineamientos a que debe sujetarse la dotación, suministro y uso de servicio de agua, alcantarillado y drenaje, alumbrado público, bomberos, plazas públicas, limpieza y demás servicios a cargo del municipio”. (59)

Otro de los ordenamientos legales que específicamente tratan los aspectos generales de la función que ejerce el gobierno municipal, es concretamente el apartado que se integra en la Ley Orgánica Municipal, quien al respecto nos dice que:

“Cada municipio será administrado por un ayuntamiento elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado”. (60)

(57) De la Garza. Op. Cit. P 199

(58) Montañó Agustín. Op. Cit. P. 15

(59) Acosta Romero, Miguel. Teoría general del derecho administrativo. Ed. Porrúa. México 1991, p. 92

(60) Ruiz, Massieu, José F. Nuevo Derecho Constitucional Mexicano. P 261

3.3. LA PRESIDENCIA MUNICIPAL

La presidencia municipal es la institución donde descansa la primera autoridad municipal, sus facultades y responsabilidades son de naturaleza política y administrativa. La Presidencia Municipal se deposita en un Presidente Municipal quien personifica la representación de la ciudadanía y simboliza la libertad y autonomía del municipio frente a los poderes nacionales y estatales y ante la sociedad. Su responsabilidad dentro del ayuntamiento es la de ser el ejecutor directo de sus acuerdos y en las liberaciones tener voto de calidad.

Para el maestro Reynaldo Robles Martínez se define:

“El Presidente Municipal como titular del Ejecutivo Municipal. 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 del cabildo”. (61)

Para Agustín Montaña “ El Presidente Municipal. es el único medio de comunicación entre el ayuntamiento y las demás autoridades, los empleados municipales y el público”. (62)

Por otra parte con motivo de ampliar con un concepto más relacionado a este punto, quiero agregar el que se describe en el texto que expide el Centro Nacional de Desarrollo Municipal y que a la letra dice: “El Presidente Municipal es el miembro del mismo y de realizar la administración del municipio velando por la correcta ejecución de los programas de obra y servicios públicos”. (63)

(61) Robles. Op. Cit. P. 197

(62) Montaña. Op. Cit. P. 24

(63) Gobierno y administración municipal en México. Op. Cit. P. 119

3.4. LA SINDICATURA

Un elemento más que constituye la integración del Ayuntamiento, es la sindicatura Municipal, que estará representada por un titular que se denomina síndico, siendo la persona física que tendrá a su cargo la defensa de los intereses públicos municipales, así como la intervención jurídica en asuntos que fueren competencia del ayuntamiento, el papel que desempeña el síndico municipal es de gran importancia ya que cuenta con amplias facultades que la propia ley le atribuye en diferentes ramos administrativos.

El Manual de Administración Municipal del Instituto Nacional de Administración Pública nos dice; que la situación municipal de la sindicatura se personaliza en el Síndico municipal encargado de vigilar los aspectos financieros del ayuntamiento, de procurar los intereses municipales y de representarlos jurídicamente. (64)

Por su parte la ley orgánica municipal del Estado de México establece que: " Los Síndicos Municipales tendrán a su cargo la procuración y defensa de los derechos e intereses del municipio, en especial los de carácter patrimonial y la función de contraloría interna, la que, en su caso, ejercerán conjuntamente con el órgano de control y evaluación que al efecto establezcan los ayuntamientos. (65)

(64) Manual de Administración Municipal. Op. Cit. P. 38

(65) Art. 52 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México. 1998.

3.5. REGIDURÍAS

Parte integrante de un ayuntamiento lo constituyen los regidores, a quienes tienen la facultad de vigilar el ejercicio de la función pública municipal para que esta se desarrolle conforme a las disposiciones legales y en concordancia con las políticas definidas en el ayuntamiento velando por la correcta prestación de los servicios públicos. Como miembros del ayuntamiento tienen la responsabilidad de participar y decidir sobre el destino del municipio. (66)

Citando a Elisur Arteaga Nava los regidores se "atribuyen dos tipos de facultades: unas genéricas, que están relacionadas directamente con el ayuntamiento, como asistir a las juntas de cabildo, cumplir sus acuerdos y de vigilancia; y otras específicas, que se conocen como regidurías, y que están relacionadas con el despacho de los negocios y materias que ordinariamente se atribuyen a los gobiernos de las ciudades, como hacienda, comercio, educación, obras públicas, acción social y cívicas, servicios públicos, ..." (67)

Las responsabilidades que desempeñan estos funcionarios son asignadas por el propio cabildo, encomendadas a cada uno de ellos de acuerdo a las diferentes ramas de la administración municipal. La mención de estas instituciones municipales y la concepción de las mismas, nos sirven de base para la identificación de cada una de ellas en donde diversos autores proporcionan los diferentes conceptos de éstas, y teóricamente se desprende que gozan de una libertad municipal, sin embargo, ya en la práctica y en el ejercicio de sus funciones que tienen atribuidas surge la limitación en el cumplimiento de su objetivo.

(66) Manual de Administración Municipal. Op. Cit. P. 38

(67) Arteaga Nava. Derecho constitucional, tomo II. Ed. UNAM. México 1994, p. 299a

3.6 SESIONES

Las sesiones del cabildo son las que celebra el ayuntamiento con la finalidad de someter a la consideración de los integrantes los diferentes asuntos relacionados al municipio y a sus habitantes.

El texto de Gobierno y Administración municipal en México establece que " las sesiones son el mecanismo a través del cual el ayuntamiento como órgano colegiado conoce de las propuestas, discute, analiza y aprueba las políticas y programas generales de promoción del desarrollo y bienestar social de la población del municipio. Es además el mecanismo que formaliza el ejercicio de la función pública". (68)

En el Manual de Administración Municipal se entiende como "sesiones a las juntas que se realizan con el fin de discutir y dar solución a los diversos asuntos del gobierno municipal". (69)

Para el maestro Reynaldo Robles Martínez las sesiones del ayuntamiento pueden ser ordinarias, extraordinarias, permanentes y solemnes.

"Sesiones Ordinarias: Son aquellas que se celebran periódicamente en la fecha señalada por la ley y en las cuales se tratan problemas relativos al despacho de los asuntos de la competencia del municipio.

Sesiones Extraordinarias; son las que se celebran cuando surge un evento que no admite demora para ser abordado y por ello se anticipa su celebración y sólo se trata el asunto único que motivó la reunión. Para la celebración de este tipo de sesiones podrá ser solicitada a juicio del presidente o bien algún miembro del ayuntamiento

(68) Gobierno y administración municipal. Op. Cit. P. 122

(69) Manual de administración municipal. Op. Cit. P. 42

Sesiones Solemnes: Son aquellas a las que el ayuntamiento les da ese carácter por la importancia que revisten.

Sesiones Permanentes: Se consideran aquellas cuando la naturaleza de un asunto requiere atención prolongada, entonces el cabildo se constituye en sesión permanente. (70)

La Ley Orgánica Municipal como el principal ordenamiento legal que se encarga del estudio del municipio dentro de su régimen constitucional, describe algunos preceptos relacionados a esta materia y que a continuación se mencionan:

“Los ayuntamientos sesionarán cuando menos una vez cada ocho días y cuantas veces sean necesarios en asuntos de urgente resolución, a petición de la mayoría de sus miembros o podrán declararse en sesión permanente cuando la importancia del asunto lo requiera. Las sesiones de los ayuntamientos serán públicas, salvo que exista motivo que justifique que éstas sean privadas. Las causas serán calificadas previamente por el ayuntamiento. Las sesiones de los ayuntamientos se celebrarán en la sala de cabildos; y cuando la solemnidad del caso lo requiera, en el recinto previamente declarado oficial para tal objeto. (71)

Para la celebración de cualquier tipo de sesión, se señala que debe haber un quórum que en donde este la mayoría de los integrantes del ayuntamiento. Las asambleas son presididas por el presidente municipal, o por quien lo supla legalmente, debiendo constar los acuerdos en el libro de actas del ayuntamiento.

(70) Robles Martínez Reynaldo. Op. Cit. Pp. 168-169

(71)ART. 28 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, 1998.

3.7.COMISIONES

“Son el conjunto de actividades que, por acuerdo del ayuntamiento, realizan los regidores en los diferentes ramos de la administración municipal con un doble fin; vigilar su funcionamiento y proponer mecanismos y acciones para su mejoramiento”. (72)

El maestro Reynaldo Robles Martínez, estudia las comisiones y para ello dice: que dentro del seno del ayuntamiento se pueden crear grupos integrados por sus miembros para que estudien, supervisen o investiguen algún problema del área de competencia del Municipio, e informen y en su caso propongan alternativas de solución, así como para que vigilen que se ejecuten las disposiciones y acuerdos que han sido acordados en los cabildos (73)

Las comisiones pueden ser permanentes y transitorias, las primeras son las que se encuentran indicadas por la propia Ley Orgánica Municipal y regularmente funcionan debido a los ramos específicos de la administración; las transitorias se crean por acuerdo del ayuntamiento, para atender asuntos especiales de la vida municipal, con respecto a las comisiones que el propio ayuntamiento asigna a sus integrantes para el desempeño de los diversos ramos de la administración. la Ley Orgánica Municipal establece que las comisiones del ayuntamiento serán responsables de estudiar, examinar y proponer a éste los acuerdos, acciones o normas tendientes a mejorar la administración pública municipal, así como de vigilar y reportar al propio ayuntamiento sobre los asuntos a su cargo y sobre el cumplimiento de las disposiciones y acuerdos que dicte el cabildo. (74)

(72)Manual de administración municipal. Op. Cit. P. 43

(73) Robles Martínez Reynaldo. Op. Cit. P. 170

(74) Art. 66 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, 1998.

Específicamente dentro del régimen municipal se establecen las comisiones a los integrantes del ayuntamiento de acuerdo a la ley que rige el ámbito municipal y para ello las divide en comisiones permanentes y transitorias, siendo permanentes las siguientes:

- a) De Gobernación, de seguridad pública y tránsito y de protección civil, cuyo responsable será el presidente municipal.
- b) De planeación para el desarrollo, que estará a cargo del presidente municipal
- c) De hacienda que presidirá el síndico
- d) De agua, drenaje y alcantarillado
- e) De mercados, centrales de abasto y rastros
- f) De alumbrado público
- g) De obras públicas y desarrollo urbano
- h) De fomento agropecuario y forestal
- i) De parques, jardines y panteones
- j) De cultura, educación pública, deportes y recreación
- k) De turismo
- l) De preservación y restauración del medio ambiente
- m) De empleo
- n) De salud pública
- o) De población
- p) De revisión y actualización de la reglamentación municipal
- q) Las demás que determine el ayuntamiento, de acuerdo con las necesidades del municipio.

Las comisiones transitorias, son aquellas que se designan para la atención de problemas especiales o situaciones emergentes o eventuales de diferente índole y quedarán

integradas por los miembros que determine el ayuntamiento, coordinadas por el responsable del área competente. (75)

Como se observa, de lo anterior el municipio goza de amplias facultades en diferentes aspectos que comprenden la administración, y que son exclusivamente de la competencia de las autoridades que representan al ayuntamiento; pero desgraciadamente para la realización de las mismas se tiene que hacer del conocimiento a autoridades de otras instancias para ser aprobadas y así poder ejecutarlas.

(75) ART. 69 De Ley Orgánica Municipal del Estado de México. 1998.

CAPITULO CUARTO

IV COMPETENCIA DE LA AUTORIDAD MUNICIPAL EN EL EJERCICIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

4.1 CONCEPTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Debido a que el término administración pública es un tema bastante amplio, me concretaré únicamente a dar conceptos y definiciones generales del mismo, en virtud de que el presente tema tiene correlación con mi estudio, por lo tanto para dar inicio con este rubro empezaré por analizar las raíces etimológicas de las que deriva la palabra administración, término que proviene del vocablo latín *administraciones* que significa acción de administrar, y el término administrar está compuesto por *ad* y *ministrare* que significa conjuntamente servir, llevando implícito en su sentido que es una actividad cooperativa que tiene el propósito de servir. (75)

Se concluye que administración es una ciencia social compuesta de principios, técnicas y prácticas, cuya aplicación a conjuntos humanos permite establecer sistemas racionales de esfuerzo cooperativo, a través de los cuales se pueden alcanzar propósitos comunes que individualmente no es factible lograr. (76)

Agustín Reyes Ponce, citado por Teresita Rendón Huerta define a la administración de la siguiente manera:

“Es el conjunto sistemático de reglas para lograr la máxima eficiencia de las formas de Estructurar y manejar un organismo social”. (77)

(75) Jimenez Castro Wilbur. Op. cit. pp. 73-74

(76) Ídem Págs. 23.24

(77) Rendón Huerta Barrera Teresita. op. cit. p. 299

Por su parte, para George R. Terry la administración "es un proceso definitivo que consiste en planear, organizar, ejecutar y controlar, desempeñado para determinar y lograr los objetivos manifestados mediante el uso de seres humanos y de otros recursos". (78)

Sobre otro particular y por otra parte también considero necesario para el presente estudio debe hacer referencia al concepto de administración pública partiendo de diferentes definiciones.

El doctor Gabino Fraga, concibe sobre este punto y lo estudia bajo dos puntos de vista: "desde el punto de vista formal debe entenderse como el organismo público que ha recibido del poder público la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales; y desde el punto de vista material es la actividad de este organismo considerado sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión". (79)

Miguel Acosta Romero, define:

"La administración pública, es la parte de los órganos del estado que dependen directa, o indirectamente del poder ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal, su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con una estructura jurídica y procedimientos técnicos" (80)

(78) Terry George R. *Principios de Administración*, ed. continental México 1982, p. 20

(79) Fraga Gabino. *DERECHO ADMINISTRATIVO*. ED. Porrúa. MÉXICO 1992. P. 119

(80) Acosta Romero Miguel. *op. cit.* p. 96

para Eduardo García Maynez:

“La administración pública, puede ser definida como las actividades a través de las cuales el estado y los sujetos auxiliares de éste tienden a la satisfacción de intereses colectivos”.(81)

Andrés Serra Rojas afirma:

“La administración pública, es una entidad constituida por los diversos órganos del poder ejecutivo federal, que tienen por finalidad realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces de interés general, que la constitución y las leyes administrativas señalan al estado para dar satisfacción a las necesidades generales de la nación”. (82)

Así mismo de acuerdo con el manual de administración municipal, la administración pública municipal se define como el conjunto de dependencias y entidades que constituyen la esfera de acción de la presidencia municipal, cuyas operaciones tienen como objetivo cumplir y hacer cumplir la política, la voluntad de un gobierno, tal y como éstas se expresan en las leyes fundamentales del país. (83)

En este sentido cabe mencionar que la administración pública municipal juega un papel muy importante, 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.

(81) García Maynez Eduardo. *op. cit.* p. 139

(82) Serra Rojas andrés. *op. cit.* p. 79

(83) manual de Administración municipal. *op. cit.* p. 20

4.2. -FORMAS DE ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

De igual manera que otra instancia administrativa la organización interna de la administración pública municipal, como todo elemento del estado, necesita ordenarse adecuada y técnicamente, es decir, organizarse, para realizar su actividad rápida y eficaz y convenientemente, para ello se ha tratado, a través de la evolución de la administración pública, de buscar formas de organización que respondan lo mejor posible a las necesidades del país en un momento determinado.

La organización administrativa es la forma o modo en que se estructuran y ordenan las diversas unidades administrativas que dependen del poder ejecutivo, directa o indirectamente, a través de relaciones de jerarquía y dependencia, para lograr una unidad de acción, de dirección y de ejecución, en la actividad de la propia administración, encaminada a la consecución de los fines del estado. (84)

Entendiéndose como unidad administrativa, el conjunto de elementos personales y materiales con estructura jurídica que le otorga competencia para realizar una actividad, relativa al poder ejecutivo y que desde el punto de vista orgánico, depende de éste, por ejemplo: una secretaría de estado, un departamento de estado, una comisión intersecretarial, etc. es de observar que en este concepto pudiera quedar englobado tanto él todo como las partes del mismo, es decir, puede considerarse unidad administrativa a una secretaría, o a una sección de la misma.

(84) Acosta Romero Miguel. Op. cit. p. 281

4.2.1 CENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Históricamente: es un sistema de unidades político- administrativas que realizan una parte de la actividad del estado con responsabilidad directa frente al jefe del estado o de gobierno y constituyen una unidad de decisión de mando y ejecución.

El maestro Miguel Acosta Romero la define como “una forma de organización administrativa en la cual las unidades y órganos de la administración pública se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico, a partir del presidente de la república, con el objeto de unificar decisiones, el mando, la acción y la ejecución”.

Esta forma de administración tiene una relación jerárquica: qué se entiende como el orden y grado que guardan entre sí los distintos órganos de la administración pública, establecida a través de un vínculo jurídico entre ellos para determinar órganos superiores coordinados e interiores mediante el ejercicio de los poderes que implica la propia relación y que se ejercen por los titulares de los mismos.

Estos titulares tienen poderes implicados: que son

A) De decisión.-: Que facultad de señalar un contenido a la actividad de la administración pública las decisiones más trascendentales se originan en el titular del poder ejecutivo y en escala descendente se va estableciendo el poder de decisión según la importancia del órgano del estado y del asunto que se va a resolver.

B) De Nombramiento: facultad que otorgan la constitución y leyes para designar a los funcionarios públicos a partir del segundo nivel de jerarquía.

C) De Mando: es la facultad de ordenar a los subordinados la realización de actos jurídicos o materiales que estén dentro de su competencia y facultades, la orden trae como

consecuencia la obligación de obedecer por parte del funcionario interior, de lo contrario de lugar al cese.

D) De Revisión: facultad administrativa que tienen los superiores para revisar el trabajo de los interiores se puede ejercitar a través de actos materiales o de disposiciones jurídicas y trae como consecuencia encontrar fallas que van desde la revocación, modificación o confirmación de esos actos. se actúa de oficio, ya que es parte de la competencia del superior siendo un derecho y una obligación.

E) De Vigilancia: la facultad de supervisar el cumplimiento de asistencia a las labores de los interiores.

F) Disciplinario: la administración esta facultada de imponer sanciones (llamadas verbales, apercibimiento, suspensión) como consecuencia de las fallas, incumplimiento o ilícitos administrativos de los subordinados. así también puede resolver conflictos de competencia y dirimir controversias competenciales entre unidades u órganos administrativos del mismo nivel jerárquico.

4.2.2. LA DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA.

La Desconcentración Administrativa es la decisión política de los gobernantes, de entregar a los gobiernos regionales, locales y municipales, una serie de responsabilidades que van desde acto político, hasta cuestiones presupuestarias y de planificación, bajo este aspecto, la descentralización o desconcentración, tienen un marcado matiz político, a la vez que administrativo y económico.

La desconcentración estrictamente administrativa se identifica en México, con unidades administrativas que forman parte de la Administración Pública, Federal, Estatal o Municipal.

También puede llegar el caso de que, un organismo descentralizado desconcentre territorial o periféricamente sus servicios. La desconcentración, que podríamos calificar de fundamentalmente administrativa, en México, también tiene ciertos matices políticos, pero más bien hace referencia a estructuras administrativas de rango intermedio dependientes, jerárquicamente, de otros órganos.

En el Derecho mexicano los órganos desconcentrados son creados mediante leyes, decretos, reglamento interior o por acuerdos; sin determinantes por qué motivo alguno son creados por leyes, otros por decretos, dentro de un reglamento interior o incluso por simple acuerdo del Ejecutivo Federal: como ejemplos de cada uno de estos casos tenemos.

1. Órganos desconcentrados creados por Ley.
2. Órganos desconcentrados creados mediante decreto.
3. Órganos desconcentrados creados por Reglamento Interior.
4. Órganos desconcentrados creados por acuerdo.

Para crear organismo desconcentrados de acuerdo al artículo 90 donde no habla explícitamente de los órganos desconcentrados que significa lo que no es del Estado desconcentrado, puede afirmarse que depende directamente del Jefe de Estado, o de una Secretaría de Estado, por lo menos jerárquicamente, de donde algunas opiniones se expresan en el sentido de que no hay facultades en la Constitución que digan que el congreso de la Unión o el Presidente de la República pueden crear organismos desconcentrados.

Artículo 17 de la LOAPF a la letra dice:

Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

Con esta modalidad de la delegación de autoridad, se sientan las leyes para el funcionamiento y control de este tipo de órganos administrativos que participan de la personalidad jurídica del Ejecutivo Federal y cuentan con la flexibilidad que requieren las acciones que deben realizarse en los distintos ámbitos del territorio nacional.

VENTAJAS DE LA DESCONCENTRACIÓN.

- a) La acción administrativa es más rápida y flexible, ahorra tiempo a los órganos superiores y descongestiona su actividad, ya que no resuelven todos los asuntos.
- b) La acción administrativa se acerca a los particulares, ya que el organismo desconcentrado puede estudiar y resolver, hasta cierto grado, sus asuntos.
- c) Aumenta el espíritu de responsabilidad de los órganos inferiores al conferirles la dirección de determinados asuntos.

En los órganos centralizados vemos que hay una jerarquía definida, un manejo centralizado de los ingresos y egresos del Estado, sin necesidad de acudir al órgano superior más que en ciertos casos trascendentes o importantes; y mediante es facultad de decisión, el órgano inferior, desconcentrado, puede manejarse mas ágilmente; no tendrán que acordar semanalmente.

Los titulares de las dependencias y los funcionarios responsables de las entidades, deberán promover una efectiva delegación de facultades en funcionarios subalternos, a efecto de garantizar una mayor oportunidad en la toma de decisiones y una más eficiente ejecución y tramitación de los asuntos administrativos a cargo de las propias dependencias y entidades.

Lo que pudiéramos llamar una variedad de estructuras desconcentradas, o bien, modalidades de la desconcentración, así, se podrían hablar de lo siguiente:

- 1.- Desconcentración en estricto sentido o funcional.
- 2.- Desconcentración vertical.
- 3.- Desconcentración horizontal.
- 4.- Desconcentración regional.

- 1.- Desconcentración en estricto sentido o funcional.

Consiste en una forma de organización administrativa en la cual se otorgan al órgano desconcentrado, por medio de un acto materialmente legislativo (ley o reglamento), determinadas facultades de decisión y ejecución limitadas, que le permite actuar con mayor rapidez, eficacia y flexibilidad, así como el tener un manejo autónomo de su presupuesto, sin dejar de existir el nexo de jerarquía, con el órgano superior.

- 2.- Desconcentración Vertical

Este tipo de desconcentración consiste en delegar a órganos directamente dependientes y subordinados, determinadas facultades del órgano superior; en este caso, el superior delega las facultades que considera necesarias al inferior para que éste actúe con

mayor eficacia y flexibilidad a los órganos inferiores de la misma dependencia, pero con limitaciones.

3.- Desconcentración Regional.

En cierto sentido son una variante de la anterior, pero, además de existir a delegación de facultades a los órganos inferiores, éstos se distribuyen geográficamente dentro del territorio, abarcando cada oficina un área superficial de éste, que demande la acción regional.

4.- Desconcentración horizontal.

Consiste en crear oficinas de igual rango entre sí, que pueden tener facultades en una misma ciudad o en otras áreas geográficas, las características de los órganos desconcentrados.

- a) Son creados por una ley, o reglamento.
- b) Dependen siempre de la Presidencia o de una Secretaría de Estado.
- c) Su competencia deriva de las facultades de la Administración Central.
- d) Su patrimonio es el mismo que el de la Federación, aunque también pueden tener presupuestos propios.
- e) Las decisiones más importantes, requieren de la aprobación del órgano del cual dependen.
- f) Tienen autonomía técnica.
- g) No puede traerse de un órgano superior.

La descentralización consiste en la distribución de ese poder de decisión, entre el Poder Central y los Estados de la Federación. Implica, para los administradores, la gestión o el trámite de sus asuntos o la solución de sus problemas, por parte de la Administración Pública, de una manera más directa e inmediata.

El organismo desconcentrado tiene cierta autonomía, a la que se le llama técnica, que significa él otorgarles facultades de decisión (limitadas) y cierta autonomía financiera presupuestaria central, de la Presidencia.

La organización desconcentrada se tipifica más bien porque tiene autonomía técnica, pero supervisada por el órgano del que depende: hay, por lo tanto, dependencia y nexo de jerarquía, hay poder de nombramiento, de mando, disciplinario, etc., y tiene autonomía financiera.

4.2.3 PARAMUNICIPAL (DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA).

El proceso descentralizador se llevó a cabo hasta la década pasada y es muy diferente este proceso, al establecimiento de los poderes y facultades que se dan en un estado federal como México puesto que desde las primeras constituciones se tienen tres órganos políticos-administrativos de gobierno, el federal, el local y el municipal entre los que no existe relación jerárquica en el sentido administrativo, y aunque también hay un proceso relativamente reciente en el sentido administrativo, y aunque también hay un proceso relativamente reciente de transferencia de poderes, el hecho es que en México por lo menos teórica y formalmente en la Constitución y en las leyes, las autoridades locales (Estados y Municipios) son electas por sufragio universal, sobre todo en la elección del poder legislativo en las entidades federativas y de los miembros del ayuntamiento en los municipios, en esos cuerpos colegiados, partidos minoritarios, y la participación democrática y que se escuche la existencia de un sistema electoral y participación plural de partidos e ideas de democracia descentralizadora, a veces que se pone en duda regional y

municipal y la celebración de convenios únicos de desarrollo estimo que contradice las ideas descentralizadoras.

La expresión descentralizar significa opuesto al centro, la organización del Estado y de la Administración Pública. –Fundamentalmente hay dos tipos de descentralización en Derecho, la descentralización política y la descentralización administrativa; la primera se vincula a la estructura misma del Estado y a sus circunstancias histórico-políticas del Estado federal que son: fundamentalmente, las entidades federativas (Estados de la Federación) y los Municipios. Son estructuras locales, esto entraña un pluralismo político y también un principio de democracia para que los ciudadanos intervengan en el gobierno de las comunas, departamentos y regiones a través de la elección de sus autoridades.

La descentralización política y administrativa parece ser la forma que bajo circunstancias específicas promovería el desarrollo de la nación en su conjunto, la sobrecargada administración que tiene que ver con todo y en todas partes, a veces se encontraban sus actividades paralizadas y su sistema de gestión ineficiente.

La descentralización también limita los poderes de las autoridades centrales, transfiriendo a los cuerpos locales y poderes que hasta hacía poco detentaba el centro del sistema. Si se da esa relación jerárquica y que el poder de nombramiento, de mando, revisión, decisión, etc.; es evidente entre el Presidente de la República y Secretaría de Estado, cabezas de sector y los diversos organismos descentralizados del Gobierno Federal con la excepción de las universidades.

La descentralización administrativa, en estricto sentido, existe cuando se crean organismos con personalidad jurídica propia, mediante disposiciones legislativas, para realizar una actividad que compete al Estado, o que es de interés público, el que la entidad no esté subordinada jerárquicamente a otro órgano administrativo, tiene personalidad

jurídica derivada de la ley y la ejercita bajo su responsabilidad y la autonomía significa el derecho de darse su propia legislación.

Entendida en este sentido, más bien correspondería a la descentralización política, referida a los Estados que forman parte de la Federación, y a los Municipios y la afirmación de que la entidad autárquica está en México, por lo menos, y en los niveles más altos, de los órganos administradores que sí dependen del poder ejecutivo y están sujetos al control, vigilancia y coordinación de los órganos centralizados, con lo cual en nuestra opinión, definitivamente no son autárquicos, entendida dicha autarquía en los términos apuntados, con ciertas limitaciones a los asuntos de gobierno sobre los cuales el municipio, o el Estado de la Federación, tienen competencia y, evidentemente, no hay órgano jerárquicamente superior desde el punto administrativo; además, tiene las restricciones que les impone, respectivamente la legislación municipal, y el pacto federal, en cuanto a ciertas actividades.

Hay descentralización cuando las potencias públicas se distribuyen en múltiples órganos. “La autoridad administrativa, como la autoridad política, puede estar concentrada o dispersa”. Las corporaciones constitucionales y legislativas pueden distribuir el poder administrativo con base en dos reglas fundamentales: la ley o la Constitución, pueden invertir de gran autoridad administrativa a los organismos gubernativos locales de un sistema de gobierno; por ejemplo, a los distritos y a las ciudades de un Estado, a la descentralización política, que es necesario aclarar que no corresponde a la desconcentralización administrativa. La descentralización política corresponde a la forma de Estado, a forma de gobierno y, la administrativa, exclusivamente a los órganos del Poder Ejecutivo, ya sea Estado Federal, Local o Municipal.

La descentralización política existe una autonomía de decisión, de actuación y hasta de fijación de políticas interiores o dentro de su límite territorial, ya sea del Estado, o del

Municipio, hay una jerarquía entre el Presidente y las autoridades políticas de gobierno local, o del municipio.

Las características de los organismos descentralizados

Artículo 45.- son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonios propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten, y la Nueva Ley Federal de Entidades Paraestatales con sus Artículos 2do., 14 y 15.

1.- Son creados por un acto legislativo.

Los organismos públicos descentralizados son creados por la ley y del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo y es a partir de que entra en vigor el acto que los crea.

2.- Tienen régimen jurídico propio.

Los organismos descentralizados cuentan con un régimen jurídico que regula su personalidad, su patrimonio, su denominación, su objeto y su actividad. Este régimen lo constituye lo que pudiéramos llamar su Ley Orgánica, que puede ser una Ley del Congreso, o un decreto del Ejecutivo.

La actividad de los organismos descentralizados se regula tanto por normas de derecho público, como por normas del derecho privado.

3.- Personalidad jurídica.

Estos organismos son creados estrictamente por vías de un acuerdo político-administrativo y por normas de derecho público.

4.- Denominación.

La denominación, es la palabra o conjunto de palabras en el idioma oficial del Estado que distingue o diferencia del organismo descentralizado de otras instituciones similares, sean federales, locales o municipales y más aún internacionales.

5.- La sede de las oficinas y dependencias y ámbito territorial.

Es equivalente al domicilio de las personas físicas, pero es dudoso que pudiéramos equipararlo: la sede es el lugar, ciudad, calle y número, donde residen los órganos de decisión y dirección.

6.- Órgano de dirección, administración y representación.

Un cuerpo colegiado que es el órgano de mayor jerarquía y el que decide sobre los asuntos más importantes de la actividad y administración del organismo.

4.3 MARCO JURÍDICO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

4.3.1 CONSTITUCIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO

Para el estudio en referencia, se analiza la Constitución del Estado de México, que en su capítulo tercero da las atribuciones y elementos materiales y formales del Municipio y del Ayuntamiento el cual se encuentra consagrado en el Título Quinto del Poder Público Municipal Capítulo Primero de los Municipios que dice:

Artículo 112.- La base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado, es el municipio libre.

Los municipios del Estado, su denominación y la de sus cabeceras, serán los que señale la Ley Orgánica Municipal.

Artículo 113.- La administración pública de los municipios será ejercida por los ayuntamientos y por los presidentes municipales o quienes legalmente los sustituyan.

Artículo 114.- Los ayuntamientos serán electos mediante sufragio universal, libre, secreto y directo. Las elecciones de ayuntamientos serán computadas y declaradas válidas por el órgano electoral municipal, mismo que otorgará la constancia de mayoría a la fórmula de candidatos que la hubieren obtenido en términos de la ley de la materia.

El cargo de miembro del ayuntamiento no es renunciable, sino por justa causa que calificará el ayuntamiento ante el que se presentara la renuncia y quien conocerá también de las licencias de sus miembros.

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

Artículo 116.- Los ayuntamientos serán asamblea deliberante y tendrán autoridad y competencia propias en los asuntos que se sometan a su decisión, pero la ejecución de ésta corresponderá exclusivamente a los presidentes municipales. Durarán en sus funciones tres años y ninguno de sus miembros propietarios o suplentes que hayan asumido las funciones podrá ser electo para el período inmediato siguiente.

Artículo 117.- Los ayuntamientos se integrarán con un jefe de asamblea, que se denominará Presidente Municipal, y con varios miembros más llamados Síndicos y Regidores, cuyo número se determinará en razón directa de la población del municipio que representen, como lo disponga la Ley Orgánica respectiva.

Los ayuntamientos de los municipios podrán tener síndicos y regidores electos según el principio de representación proporcional de acuerdo a los requisitos y reglas de asignación que establezca la ley de la materia.

ARTÍCULO 122. - Los ayuntamientos de los municipios tienen las atribuciones que establecen la constitución federal, esta constitución, la ley orgánica municipal y demás disposiciones legales.

ARTÍCULO 123. - Los ayuntamientos desempeñarán dos tipos de funciones:

- I. Las reglamentarias, para el régimen de gobierno y administración del municipio; y
- II. Las de inspección, concernientes al cumplimiento de las disposiciones de observancia general que dicten.

ARTÍCULO 124. - Los ayuntamientos expedirán el bando municipal, que será promulgado y publicado el 5 de febrero de cada año, y todas las normas necesarias para su organización y funcionamiento, conforme a las previsiones de la constitución general de la república, de la presente constitución, de la ley orgánica municipal y demás ordenamientos aplicables.

ARTÍCULO 125. - 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 establezca la ley de la materia.

ARTÍCULO 126. - El ejecutivo del estado podrá convenir en favor de los ayuntamientos la asunción de las funciones que originalmente le corresponden a aquél, la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo hagan necesario.

Los ayuntamientos, con la intervención del ejecutivo del estado, podrán entre sí o con los de otras entidades, convenir la prestación de servicios o la realización de obras en

sus territorios cuando éstos constituyan una continuidad geográfica, mediante acuerdos que establezcan instrumentos y mecanismos ágiles y sencillos para tales finalidades.

4.3.2 LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MÉXICO

Esta ley fue publicada el día: 17 de septiembre de 1981, y da las disposiciones al ejecutivo del estado en llevar el registro de autógrafos, legalizar y certificar las firmas de los funcionarios estatales, de los presidentes y secretarios municipales y de los demás funcionarios a quienes esté encomendada la fe pública.

4.3.3. LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO

Esta ley comprende 171 artículos, estructurados en siete títulos. los puntos más relevantes que se contienen en la propuesta son los siguientes

De las Atribuciones de los Miembros del Ayuntamiento, sus Comisiones.

De los Presidentes Municipales

Artículo 48.- El presidente municipal tiene las siguientes atribuciones:

I. Presidir y dirigir las sesiones del ayuntamiento;

II. Ejecutar los acuerdos del ayuntamiento e informar su cumplimiento;

- III. Promulgar y publicar en la Gaceta Municipal. el Bando Municipal. y ordenar la difusión de las normas de carácter general y reglamentos aprobados por el ayuntamiento;
- IV. Asumir la representación jurídica del municipio en los casos previstos por la ley;
- V. Convocar a sesiones ordinarias y extraordinarias a los integrantes del ayuntamiento;
- VI. Proponer al ayuntamiento los nombramientos de secretario, tesorero y titulares de las dependencias y organismos auxiliares de la administración pública municipal:
- VI Bis. Proponer al ayuntamiento el nombramiento del Coordinador Municipal de Derechos Humanos, considerando preferentemente para ello, a los integrantes de la Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal y a los integrantes de los Consejos de Participación Ciudadana;
- VII. Presidir las comisiones que le asigne la ley o el ayuntamiento;
- VIII. Contratar y concertar en representación del ayuntamiento y previo acuerdo de éste, la realización de obras y la prestación de servicios públicos, por terceros o con el concurso del Estado o de otros ayuntamientos;
- IX. Verificar que la recaudación de las contribuciones y demás ingresos propios del municipio se realicen conforme a las disposiciones legales aplicables;
- X. Vigilar la correcta inversión de los fondos públicos;
- XI. Supervisar la administración, registro, control, uso, mantenimiento y conservación adecuados de los bienes del municipio;

XII. Tener bajo su mando los cuerpos de seguridad pública, tránsito y bomberos municipales, en los términos del capítulo octavo, del título cuarto de esta Ley;

XIII. Vigilar que se integren y funcionen en forma legal las dependencias, unidades administrativas y organismos desconcentrados o descentralizados y fideicomisos que formen parte de la estructura administrativa;

XIV. Vigilar que se integren y funcionen los consejos de participación ciudadana municipal y otros órganos de los que formen parte representantes de los vecinos;

XV. Informar por escrito al ayuntamiento, el quince de diciembre de cada año, en sesión solemne de cabildo, del estado que guarda la administración municipal y de las labores realizadas durante el ejercicio;

XVI. Cumplir y hacer cumplir dentro de su competencia, las disposiciones contenidas en las leyes y reglamentos federales, estatales y municipales, así como aplicar, a los infractores las sanciones correspondientes o remitirlos, en su caso, a las autoridades correspondientes;

XVII. Promover el patriotismo, la conciencia cívica, las identidades nacional, estatal y municipal y el aprecio a los más altos valores de la República, el Estado y el Municipio, con la celebración de eventos, ceremonias y en general todas las actividades colectivas que contribuyan a estos propósitos, en especial el puntual cumplimiento del calendario cívico oficial;

XVIII. Las demás que le confieran esta Ley y otros ordenamientos.

Artículo 49.- Para el cumplimiento de sus funciones, el presidente municipal se auxiliará de los demás integrantes del ayuntamiento, así como de los órganos administrativos y comisiones que esta Ley establezca.

Artículo 50.- El presidente asumirá la representación jurídica del ayuntamiento en los litigios, cuando el síndico esté ausente, se niegue a hacerlo o esté impedido legalmente para ello.

Artículo 51.- No pueden los presidentes municipales:

- I. Distraer los fondos y bienes municipales de los fines a que estén destinados;
- II. Imponer contribución o sanción alguna que no esté señalada en la Ley de Ingresos u otras disposiciones legales;
- III. Juzgar los asuntos relativos a la propiedad o posesión de bienes muebles o inmuebles o en cualquier otro asunto de carácter civil, ni decretar sanciones o penas en los de carácter penal;
- IV. Ausentarse del municipio sin licencia del ayuntamiento, excepto en aquellos casos de urgencia justificada;
- V. Cobrar personalmente o por interpósita persona, multa o arbitrio alguno, o consentir o autorizar que oficina distinta a la tesorería municipal, conserve o tenga fondos municipales;
- VI. Utilizar a los empleados o policías municipales para asuntos particulares;
- VII. Residir durante su gestión fuera del territorio municipal.

Otro de los puntos importantes de esta ley son las facultades de los síndicos que esta regulado en los siguientes artículos:

Artículo 52.- Los síndicos municipales tendrán a su cargo la procuración y defensa de los derechos e intereses del municipio, en especial los de carácter patrimonial y la función de contraloría interna, la que, en su caso, ejercerán conjuntamente con el órgano de control y evaluación que al efecto establezcan los ayuntamientos.

Artículo 53.- Los síndicos tendrán las siguientes atribuciones:

I. Procurar, defender y promover los derechos e intereses municipales; representar jurídicamente a los ayuntamientos en los litigios en que éstos fueren parte, y en la gestión de los negocios de la hacienda municipal:

II. Revisar y firmar los cortes de caja de la tesorería municipal:

III. Cuidar que la aplicación de los gastos se haga llenando todos los requisitos legales y conforme al presupuesto respectivo:

IV. Vigilar que las multas que impongan las autoridades municipales ingresen a la tesorería, previo comprobante respectivo:

V. Asistir a las visitas de inspección que realice la Contaduría General de Glosa a la tesorería e informar de los resultados al ayuntamiento:

VI. Hacer que oportunamente se remitan a la Contaduría General de Glosa de la Legislatura del Estado las cuentas de la tesorería municipal y remitir copia del resumen financiero a los miembros del ayuntamiento:

- VII. Intervenir en la formulación del inventario general de los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio, haciendo que se inscriban en el libro especial, con expresión de sus valores y de todas las características de identificación, así como el uso y destino de los mismos;
- VIII. Regularizar la propiedad de los bienes inmuebles municipales;
- IX. Inscribir los bienes inmuebles municipales en el Registro Público de la Propiedad;
- X. Practicar, a falta del agente del Ministerio Público, las primeras Diligencias de averiguación previa o aquellas que sean de notoria urgencia remitiéndolas al agente del Ministerio Público del Distrito Judicial correspondiente, dentro del término de 24 horas y vigilar que los Oficiales Conciliadores y Calificadores, observen las disposiciones legales en cuanto a las garantías que asisten a los detenidos;
- XI. Participar en los remates públicos en los que tenga interés el municipio, para que se finquen al mejor postor y se guarden los términos y disposiciones prevenidos en las leyes respectivas;
- XII. Verificar que los remates públicos se realicen en los términos de las leyes respectivas;
- XIII. Verificar que los funcionarios y empleados del municipio cumplan con hacer la manifestación de bienes que prevé la Ley de Responsabilidades para los Servidores Públicos del Estado y Municipios;
- XIV. Admitir, tramitar y resolver los recursos administrativos que sean de su competencia;
- XV. Revisar las relaciones de rezagos para que sean liquidados;

XVI. Las demás que les señalen las disposiciones aplicables.

En el 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. El primero tendrá las facultades y obligaciones consignadas en las fracciones I, IV, V, y XVI y el segundo, las contenidas en las fracciones II, III, VI, VII, VIII, IX, X y XII entendiéndose que se ejercerán indistintamente las demás.

En el caso de que se elija un tercer síndico, este ejercerá las atribuciones del segundo a que se refieren las fracciones VII, VIII, IX, y X.

Los síndicos no pueden desistirse, transigir, comprometerse en árbitros, ni hacer cesión de bienes municipales, sin la autorización expresa del ayuntamiento.

Artículo 54.- El ayuntamiento, en su caso, distribuirá entre los síndicos otras funciones que de acuerdo con la ley les corresponda.

De las facultades de los regidores son las siguientes:

Artículo 55.- Son atribuciones de los regidores, las siguientes:

- I. Asistir puntualmente a las sesiones que celebre el ayuntamiento;
- II. Suplir al presidente municipal en sus faltas temporales, en los términos establecidos por esta Ley;
- III. Vigilar y atender el sector de la administración municipal que les sea encomendado por el ayuntamiento;

IV. Participar responsablemente en las comisiones conferidas por el ayuntamiento y aquéllas que le designe en forma concreta el presidente municipal;

V. Proponer al ayuntamiento, alternativas de solución para la debida atención de los diferentes sectores de la administración municipal;

VI. Promover la participación ciudadana en apoyo a los programas que formule y apruebe el ayuntamiento;

VII. Las demás que les otorgue esta Ley y otras disposiciones aplicables.

Como se observa en el título III, de la organización del ayuntamiento, sobresale por su importancia el otorgamiento de mayores atribuciones a los presidentes municipales, al ampliarles la esfera de su competencia en los siguientes aspectos: representación jurídica del municipio; ejecución y vigilancia en el cumplimiento de los acuerdos del ayuntamiento; verificación sobre la recaudación de las contribuciones y demás ingresos propios, conforme a las disposiciones legales aplicables; supervisión de la administración, registro, control, uso adecuado, mantenimiento y conservación de los bienes del municipio; y mando sobre los cuerpos de seguridad pública municipal y de bomberos.

A los síndicos, se les señalan nuevas atribuciones, entre las que destacan las de tramitar y resolver los recursos de revisión que se interpongan en contra de resoluciones de las autoridades municipales, recaídas a los recursos de revocación y que no sean competencia de otras; funciones de contraloría interna, con el auxilio, en su caso, del órgano de control y evaluación que al efecto instituyan los ayuntamientos, señalándose con toda claridad las atribuciones en esta materia.

4.4 ANÁLISIS DE LAS REFORMAS DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL

Según lo recuerda Ochoa Campos la institución del régimen municipal fue una tendencia que persevero Venustiano carranza como primer jefe de la Revolución constitucional que se inicio con el plan de Guadalupe de 26 de marzo de 1913, ese mensaje se manifestó en el discurso que dirigió en la convención de generales reunida el 3 de octubre de 1914, y en cuya parte conducente expresó: Todos los jefes del ejercito convinieron conmigo en que el gobierno provisional debía implantar las reformas sociales y políticas que en esta convención se consideran de urgente necesidad pública, antes del establecimiento del orden constitucional, las reformas sociales de que hablo y que son indispensables para satisfacer las aspiraciones del pueblo en sus necesidades de libertad económica, de igualdad política y de paz orgánica son, brevemente enumeradas, las que enseguida expreso; El aseguramiento de la libertad municipal, como base de la división política de los estados y como principio y enseñanza de todas las practicas democráticas.

Fiel a su ofrecimiento, Carranza expidió en Veracruz el 12 de diciembre de 1915, un decreto bajo el título de "Adiciones al Plan de Guadalupe" para dar satisfacción a las necesidades del país, entre ellas el establecimiento del régimen municipal.

Este decreto constituye un antecedente preciso del artículo 115 constitucional y tuvo la importancia de reconocer en los municipios la base de nuestra organización política, otorgándoles la autonomía de que se encontraban privados por la tutela de los prefectos y jefes políticos. El Decreto expedido en Veracruz textualmente dice: Artículo Único. Se reforma el artículo 109 de la constitución Federal de Los estados Unidos mexicanos, de 5 de febrero de 1857, en los siguientes términos:

“Los Estados adoptaran para su régimen interior la forma de gobierno Republicano, representativo y popular, teniendo como base sé su división territorial y de su organización política el municipio libre, administrado por los ayuntamientos de elección popular directa, y sin que haya autoridades intermediarias entre estos y el gobierno del Estado.

El ejecutivo Federal y los Gobernadores de los estados tendrán l mando de la fuerza pública de los municipios donde residen habitual o transitoriamente” (85)

Así que era previsible que Carranza presentara al Congreso Constituyente de Querétaro el primero de diciembre de 1916, se instruyera un conjunto de normas fundamentales dentro de las que se estructura el municipio libre misma que contiene el siguiente texto.

4.4.1 TEXTO ORIGINAL

“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 directos y no habrá ninguna autoridad intermedia entre este y el gobierno del estado.

“II.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cuál se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados, y que en todo caso serán suficientes para atender sus necesidades.

(85) Ochoa Campos, Moisés. *La Reforma Municipal*. Editorial Porrúa. México, 1985.

"III.- Los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

"El ejecutivo federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente, los gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su encargo más de 4 años.

"El número de representantes en las legislaturas de los estados será proporcional al de habitantes de cada uno: pero, en todo caso, el número de representantes de una legislatura local no podrá ser menor de 15 diputados propietarios.

"En los estados, cada distrito electoral nombrará un diputado propietario y un suplente.

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

4.4.2. PRIMERA REFORMA

El 20 de agosto de 1928 se reforma el párrafo cuarto de la fracción 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 7 diputados en los estados cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil, y de 11 en los estados cuya población sea superior a esta". Es de hacer notar que esta reforma no se refiere a los municipios

4.4.3 SEGUNDA REFORMA

Es publicada en el diario oficial del 29 de abril de 1933 se reforma y adicionan los incisos a) y b) y 5 párrafos

"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:

"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 elegidos para el periodo inmediato.

"Todos los funcionarios antes mencionados cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser elegidos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, sí podrán ser elegidos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

"II.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender las necesidades municipales.

"III.- Los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

"El ejecutivo federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

"Los gobernadores de los estados no podrán durar en su encargo más de 4 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 ocupar ese cargo ni aún con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho.

"Nunca podrán ser elegidos para el período inmediato:

"A) El gobernador sustituto 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 cualquier denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñen el cargo en los 2 últimos años del período.

"Sólo podrá ser gobernador constitucional de un estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia no menor de 5 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 podrán ser menos de 7 diputados en los estados cuya población no llegue a 400,000 mil habitantes, de 9 en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil, y de 11 en los estados cuya población sea superior a esta última cifra.

"Los diputados a las legislaturas de los estados no podrán ser reelegidos para el período inmediato. los diputados, suplentes podrán ser elegidos para el período inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser elegidos para el período inmediato con el carácter de suplentes".

4.4.4 TERCERA REFORMA

La segunda reforma es el 29 de abril de 1933 y se reforma y adicionan los incisos a) y b) y 5 párrafos

"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:

"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 elegidos para el período inmediato.

"Todos los funcionarios antes mencionados cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser elegidos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, sí podrán ser elegidos para el período inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

"II.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender las necesidades municipales.

"III.- Los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

"El ejecutivo federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

"Los gobernadores de los estados no podrán durar en su encargo más de 4 años.

"La elección de los gobernadores de los estados y de las legislaturas locales serán directas 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 ocupar ese cargo ni aún con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho.

"Nunca podrán ser elegidos para el período inmediato:

"A) El gobernador sustituto 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 cualquier denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñen el cargo en los 2 últimos años del período.

"Sólo podrá ser gobernador constitucional de un estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia no menor de 5 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 podrán ser menos de 7 diputados en los estados cuya población no llegue a 400,000 mil habitantes, de 9 en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil, y de 11 en los estados cuya población sea superior a esta última cifra.

"Los diputados a las legislaturas de los estados no podrán ser reelegidos para el período inmediato. los diputados, suplentes podrán ser elegidos para el período inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser elegidos para el período inmediato con el carácter de suplentes".

En esta reforma es importante destacar que tampoco se hace alusión a los municipio

4.4.5. CUARTA REFORMA

Se publica en el diario oficial del 12 de febrero de 1947 se adiciona con un párrafo segundo a la fracción I pasando el anterior a ser párrafo tercero

"En las elecciones municipales participarán las mujeres, en igualdad de condiciones que los varones, con el derecho de votar y ser votadas." Esta reforma se da por la evolución social en las que se encontraba el país La lucha de clases era manifiesta y esto trae como consecuencia la esperanza a una democracia en este país. Es importante mencionar que el Presidente Miguel Alemán apuntaba que era necesaria la participación de la mujer en el ámbito electoral

4.4.6 QUINTA REFORMA

Se reforma el 17 de octubre de 1953, se deroga el segundo párrafo de la fracción I y se reforma el tercer párrafo, pasando a ser segundo párrafo de la misma fracción

"Los presidentes municipales, regidores y síndicos del ayuntamiento 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 podrá ser electos para el período inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio."

Por medio de esta forma derogo lo relativo al voto activo y pasivo a la mujer para las elecciones municipales . El motivo de esta reforma era que se incorporaba al artículo 34

constitucional la plena capacidad ciudadana a la mujer. para que participara en las actividades políticas- electorales del país. Es conveniente señalar que las legislaturas locales.

4.4.7. SEXTA REFORMA

Se publica en el diario oficial del 6 de febrero de 1976.se adicionan las fracciones IV y V

"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 III del artículo 27 de esta constitución, en lo que 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 tiendan a formar una continuidad geográfica. la federación, las entidades federativas. planearan y regularan de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia".

Analizando la presente reforma. consistió en introducir el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de ayuntamientos de los municipios que tuvieran una población de trescientos mil o más habitantes.

4.4.8. SÉPTIMA REFORMA.

Diario oficial del 6 de diciembre de 1977.se adiciona la fracción III con un último párrafo

"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 siguientes bases:

"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."

4.4.9.OCTAVA REFORMA.

Es el 3 de febrero de 1983, se reforma y adiciona con cinco fracciones para quedar como sigue:

"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 había ninguna autoridad intermedia entre este y el gobierno del Estado.

"Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los Ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser 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

si podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

"Las legislaturas de los estados, por acuerdo de las 2 terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que estos 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 por falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme ala ley no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos los consejos municipales que concluirán los períodos respectivos.

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

"II.- Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejaran 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, 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) limpieza

d) mercados y centrales de abasto

e) panteones

f) rastro

g) calles, parques y jardines

h) seguridad pública y tránsito

I) las demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y funciones.

"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 correspondan.

"IV.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cuál 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, su 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 este se haga cargo de alguna 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, en favor de personas físicas o morales ni de instituciones oficiales o privadas.

"Solo los bienes del dominio público de la federación, de los estados y de los municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

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

"V.- Los municipios en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo 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 de construcciones y participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológica. Para tal efecto y de conformidad con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos necesarios y disposiciones administrativas que fueren necesarias.

"VI.- Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de 2 o más entidades federativas forman o tienden a formar una continuidad demográfica, la federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus

competencias, planearon y regularan de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley Federal de la materia.

"VII.- El ejecutivo federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

"VIII.- Los gobernadores de los estados no podrán durar en su cargo 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 ocupar ese cargo, ni aún 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 el caso de falta absoluta del Constitucional, aún cuando tengan 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 2 últimos años del período.

"Sólo podrá ser gobernador Constitucional de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, con residencia efectiva no menor de 5 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 7 diputados en los estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes; de nueve en aquellos cuya población exceda de éste número y no llegue a 800 mil habitantes y de 11 en los estados cuya población sea superior a esta última cifra.

"Los diputados de las legislaturas de los estados no podrán ser reelectos para el periodo 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 periodo 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 a lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias a los municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere.

"X.- La federación y los estados, en los términos de la ley, podrán convenir la asunción por parte de estos en el ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de las 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 estos asuman la prestación de los servicios o la atención de sus funciones a las que se refiere el párrafo anterior". Esta reforma es trascendental para que el municipio tuvieran libertad política, económica, administrativa y de gobierno.

4.4.10 NOVENA REFORMA

Es Publicada en el Diario Oficial del 17 de marzo de 1987. Se reforma la fracción VIII y se derogan las fracciones IX y X

"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 las leyes que expidan las legislaturas de los estados, con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta.

4.4.11. DÉCIMA REFORMA

La reforma de 1999, transgrede la libertad de acción de los municipios en administración de los municipios desde el punto de vista administrativo.

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

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 por designación de alguna

autoridad desempeñan las funciones propias de los 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 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 no 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 objetivo 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 dichas administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad.
- b) Los casos en que se requiere 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 aquellos, 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 abastos,
- 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;
- 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 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 presenten 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 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

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

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 123 de esta Constitución y sus disposiciones reglamentarias.

IX. Derogada

X Derogada

4.5. LEGALIDAD DE SUS ACUERDOS Y SU APLICACIÓN

Uno de los grandes aportes de los constituyentes de 1916-1917 fue sin duda el relativo al establecimiento del municipio libre como base de la administración política y municipal de los estados.

La segunda comisión de Constitución presento a los asambleístas tres reglas medulares para la conformación del artículo 115; la primera era relativa a la independencia de los ayuntamientos, la segunda a la formación de la hacienda municipal, y la tercera el otorgamiento de personalidad jurídica.

La comisión de Constitución considero oportuno que los municipios obtuvieran su personalidad jurídica, a fin de que pudieran contratar, adquirir, defenderse, etc.

En otras palabras, el derecho le otorga personalidad jurídica al municipio para que pueda adquirir derechos y obligaciones, en relaciones de diversa naturaleza.

El doctor Ignacio Burgoa apunta que la expresión "los municipios serán investidos de personalidad jurídica", debe de interpretarse no en un sentido imperativo futuro, sino en cuanto que las mencionadas entidades tienen dicha personalidad por ministerio de la Constitución federal, sin que tal personalidad se les atribuya a posteriori las legislaciones particulares en cada estado, como podría inferirse de los vocablos "serán investidos".

Con la reforma de 1983, en el párrafo primero de la fracción II se estableció que "Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y regularán su patrimonio conforme a la ley". Es de hacer notar que este párrafo sufrió una modificación de verbo, pues el anterior era "serán" y fue sustituido por el de "estarán".

Se debe señalar que lo apuntado por el maestro Burgoa era correcto; sin embargo, con la reforma se da pauta para que su sentido imperativo sea actual, contemporáneo, y no se dé pie a ninguna duda.

1. Facultad reglamentaria

Una atribución muy significativa para los municipios, que se establece en el segundo párrafo de la fracción II, es que pueden expedir 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.

Se debe remarcar que esta facultad debe acatar con total apego las bases normativas que dicten las legislaturas de los estados, las cuales regularán las obligaciones de los ciudadanos y la competencia de la autoridad para mantener la seguridad pública.

Además, se concede al ayuntamiento la facultad de adecuar y dar a conocer su organización administrativa, por medio de bases que establezcan las legislaturas de los estados. El proceso de reglamentación municipal el crear, aprobar y expedir una disposición reglamentaria del municipio técnicamente no constituye un proceso legislativo, debido a que no es realizado por el Poder Legislativo del estado.

Los reglamentos de los ayuntamientos no pormenorizan una ley; sólo son reglamentos autónomos que norman por sí mismos, determinadas relaciones o actividades del ámbito municipal.

Par determinar la legalidad dela administración pública basta mencionar las etapas para la creación de un reglamento son:

1. Formulación. El ayuntamiento realiza un diagnóstico de alguna materia, para

Posteriormente elaborar un anteproyecto de reglamento. Esta etapa concluye cuando el anteproyecto es presentado en sesión de cabildo.

El anteproyecto lo puede elaborar el ayuntamiento solo o con la colaboración estatal, o lo puede formular cualquier persona con experiencia en la materia que se reglamente.

Análisis y discusión. Esta etapa se da dentro de la sesión de cabildo y aquí se discuten los alcances del reglamento y las necesidades reales del municipio.

Por regla general el análisis y discusión del anteproyecto de reglamento debe ser registrado en el libro de actas de cabildo, que lleva el secretario del ayuntamiento.

Aprobación. Reunido el cabildo, se debe votar por la aprobación o rechazo del anteproyecto, sin importar el resultado; Asimismo, se debe hacer un dictamen, mismo que debe ser firmado por todos los integrantes del ayuntamiento.

El anteproyecto que sea aprobado, ya sea por mayoría o por votación absoluta, se convertirá en reglamento; los rechazados se guardarán en el archivo que lleve el secretario del ayuntamiento.

2. **Publicación.** El ayuntamiento ordena su publicación a través del presidente Municipal.

La difusión pública y oficial del reglamento se debe dar en los periódicos oficiales del gobierno del estado.

La publicación es un requisito indispensable para que los reglamentos pierdan su calidad de proyecto, y pasen a convertirse en un ordenamiento jurídico obligatorio.

La publicación trae como consecuencia la vigencia del reglamento.

Tomando en cuenta estos antecedentes El Maestro Gabino Fraga habla sobre el principio de legalidad y al respecto menciona que:

“Consiste en que ningún órgano del estado puede tomar una decisión individual que no sea conforme a una disposición general anteriormente dictada. es decir la legalidad significa conformidad en el derecho y es sinónimo de regularidad jurídica.

El principio de legalidad se puede entender desde un punto de vista material, en cuyo caso su alcance es el que la norma en la que se funde cualquier decisión individual tiene que ser una norma de carácter abstracto e impersonal. puede también ser tomada en sentido formal, significándose entonces que además de ser una ley desde el punto de vista material, la norma bajo la cual se realice el acto individual debe también tener los caracteres de una ley desde el punto de vista formal, es decir que debe ser una disposición expedida por el poder que conforme al régimen constitucional está normalmente encargado de la formación de las leyes”. (86)

En otras palabras menciono que la legalidad es el principio fundamental que rige y conduce por el bien la actividad o función administrativa que desarrolla el gobernante, por lo que a través de este medio observamos favorablemente el papel que desempeña el funcionario público de las acciones que se le han encomendado y del cumplimiento de los propios acuerdos que del ayuntamiento emanan.

Las determinaciones que se manifiestan a través de los acuerdos que dicta el ayuntamiento, considero que son manifestaciones con pleno valor y validez para hacerlo siempre y cuando se encuentren dentro de su competencia y con sujeción a las disposiciones legales que lo rigen; sin embargo quiero decir, que esto resulta contrario puesto que en la práctica, se han observado casos en los que, dichos acuerdos se dictan con los requisitos que la ley establece y en su modo de aplicación surge lo contrario; Toda vez

(86) Frafá Gabino. Op. Cit. P. 99

que el valor que ellos tienen son revocados por la intervención de otras autoridades invalidándolos y limitando al gobierno municipal de la libertad de que goza y que le ha establecido el marco legal al que se encuentra apegado.

4. 6 LIBRE ACTUACIÓN DE LA AUTORIDAD MUNICIPAL

Teóricamente la constitución federal de la república, en su artículo 115 constitucional como se analizó en el presente trabajo, se consagró que una de las principales disputas del congreso constituyente, como es la base del gobierno libre, conquista que sólo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le daría independencia económica. además de estar consagrada en la carta magna analiza la Constitución del Estado de México, que en su capítulo tercero da las atribuciones y elementos materiales y formales del Municipio y del Ayuntamiento el cual se encuentra consagrado en el Título Quinto del Poder Público Municipal Capítulo Primero de los Municipios que dice:

Artículo 112.- La base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado, es el municipio libre.

Los municipios del Estado, su denominación y la de sus cabeceras, serán los que señale la Ley Orgánica Municipal.

Artículo 113.- La administración pública de los municipios será ejercida por los ayuntamientos y por los presidentes municipales o quienes legalmente los sustituyan.

Artículo 114.- Los ayuntamientos serán electos mediante sufragio universal, libre, secreto y directo. Las elecciones de ayuntamientos serán computadas y declaradas

ni éste por sí solo las de los ayuntamientos, ni el ayuntamiento o el presidente municipal, funciones judiciales.

Artículo 116.- Los ayuntamientos serán asamblea deliberante y tendrán autoridad y competencia propias en los asuntos que se sometan a su decisión, pero la ejecución de ésta corresponderá exclusivamente a los presidentes municipales. Durarán en sus funciones tres años y ninguno de sus miembros propietarios o suplentes que hayan asumido las funciones podrá ser electo para el período inmediato siguiente.

Artículo 117.- Los ayuntamientos se integrarán con un jefe de asamblea, que se denominará Presidente Municipal, y con varios miembros más llamados Síndicos y Regidores, cuyo número se determinará en razón directa de la población del municipio que representen, como lo disponga la Ley Orgánica respectiva.

Los ayuntamientos de los municipios podrán tener síndicos y regidores electos según el principio de representación proporcional de acuerdo a los requisitos y reglas de asignación que establezca la ley de la materia.

ARTÍCULO 122. - Los ayuntamientos de los municipios tienen las atribuciones que establecen la constitución federal, esta constitución, la ley orgánica municipal y demás disposiciones legales.

ARTÍCULO 123. - Los ayuntamientos desempeñarán dos tipos de funciones:

- I. Las reglamentarias, para el régimen de gobierno y administración del municipio; y
- II. Las de inspección, concernientes al cumplimiento de las disposiciones de observancia general que dicten.

ARTÍCULO 124. - Los ayuntamientos expedirán el bando municipal, que será promulgado y publicado el 5 de febrero de cada año, y todas las normas necesarias para su organización y funcionamiento, conforme a las previsiones de la constitución general de la república, de la presente constitución, de la ley orgánica municipal y demás ordenamientos aplicables.

ARTÍCULO 125. - 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 establezca la ley de la materia.

ARTÍCULO 126. - El ejecutivo del estado podrá convenir en favor de los ayuntamientos la asunción de las funciones que originalmente le corresponden a aquél, la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo hagan necesario.

Los ayuntamientos, con la intervención del ejecutivo del estado, podrán entre sí o con los de otras entidades, convenir la prestación de servicios o la realización de obras en sus territorios cuando éstos constituyan una continuidad geográfica, mediante acuerdos que establezcan instrumentos y mecanismos ágiles y sencillos para tales finalidades.

Así la ley orgánica municipal del Estado de México como se observa en el título III, de la organización del ayuntamiento, sobresale por su importancia el otorgamiento de mayores atribuciones a los presidentes municipales, al ampliarles la esfera de su competencia en los siguientes aspectos: representación jurídica del municipio; ejecución y vigilancia en el cumplimiento de los acuerdos del ayuntamiento; verificación sobre la recaudación de las contribuciones y demás ingresos propios, conforme a las disposiciones legales aplicables; supervisión de la administración, registro, control, uso adecuado,

mantenimiento y conservación de los bienes del municipio; y mando sobre los cuerpos de seguridad pública municipal y de bomberos.

A los síndicos, se les señalan nuevas atribuciones, entre las que destacan las de tramitar y resolver los recursos de revisión que se interpongan en contra de resoluciones de las autoridades municipales, recaídas a los recursos de revocación y que no sean competencia de otras; funciones de contraloría interna, con el auxilio, en su caso, del órgano de control y evaluación que al efecto instituyan los ayuntamientos, señalándose con toda claridad las atribuciones en esta materia.

Estos ordenamientos legales que regulan la actividad municipal y las acciones que sus titulares realizan, hablan de una verdadera libertad y autonomía municipal en las facultades para decidir sobre los cuestionamientos que les son planteados por los habitantes, pero desdichadamente esto se reduce en gran parte, puesto que existe una serie de limitaciones que se dan con la última reforma del artículo 115 constitucional al limitar la acción de los ayuntamientos en su libre administración, interfiriendo su competencia. Razón por la cual se considera que la libre actuación del municipio está restringida perdiendo el principio de autonomía municipal de que hablan los textos y ordenamientos legales, tal es el caso, que así lo dispone el artículo primero en su párrafo segundo de la ley orgánica municipal, que establece el principio de autonomía en su régimen de gobierno interior, sin embargo como lo he manifestado anteriormente, en la vida real y en cumplimiento de las facultades de los municipios, se pierde dejándolo imposibilitado en el ejercicio de sus funciones.

4.7 VIOLABILIDAD AL MARCO JURÍDICO QUE RIGE LA FUNCIÓN PÚBLICA ADMINISTRATIVA DEL MUNICIPIO.

Como se a analizado en el presente trabajo es desafortunado decir que la actividad municipal que considerarse como una función limitada Las reformas publicadas en el año de 1999. En la fecha indicada se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto Constitucional que introdujo importantes modificaciones a la estructura municipal, reformando y adicionando las disposiciones constitucionales. La teología de dichas, modificaciones aspiraron al reforzamiento de la autonomía municipal en materia tributaria, en dar a los ayuntamientos mayores facultades, incluso legislativas, y en destacar, por lo general, la importancia que debe tener el municipio dentro de la vida política, económica y social del país. Sin embargo, las referidas reformas, lejos de establecer las bases para la realización de dichos objetivos, supeditan a los municipios y a sus autoridades a la potestad de las legislaturas de los Estados, pues las facultan para expedir leyes conforme a las cuales la actividad municipal debe desenvolverse. La simple lectura de su texto corrobora esta afirmación, según podrá advertirse de su mero comentario exegético.

- a) Facultades de las legislaturas. Estos cuerpos legislativos en cada entidad federativa tienen la facultad de suspender a los ayuntamientos, de declarar que éstos han desaparecido y de revocar el mandato a alguno de sus miembros, con sujeción a las prevenciones que determine la legislación local correspondiente.

Al respecto, los párrafos tercero, cuarto y quinto de la fracción I del nuevo artículo 113 constitucional disponen: "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 falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren sus funciones los suplentes no que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los periodos 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.

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

Fácilmente se comprende que el ejercicio de tales facultades puede llegar a eliminar el origen popular de los miembros de los ayuntamientos que preconiza el mismo artículo 115 constitucional, pues bastaría, para que este fenómeno se produzca, que se expendiera una ley local que señale las “causas graves” según las cuales se puedan suspender o declarar desaparecidos o dichos cuerpos edificios o suspender o revocar a cualquiera de sus miembros integrantes. Conforme a la disposición transcrita, la voluntad del pueblo municipal que hubiese elegido a los componentes de los ayuntamientos mediante la expedición de la ley y de su aplicación.

A) Hacienda municipal. La fracción IV del actual artículo 115 constitucional estructura la hacienda municipal con los rendimientos de los bienes que pertenezcan a los municipios, las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas decreten a su favor, debiendo percibir diferentes ingresos que se señalan al respecto.

La fracción IV mencionada establece: Los municipios administrativos 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 establecer 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, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estado o de los municipios estarán exentos de dichas contribuciones. Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos serán aprobados y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles. También en lo que a la hacienda municipal concierne se advierte la injerencia no sólo de los

Estados, sino de la misma Federación según claramente se deduce de la disposición transcrita.

4.8 LIMITES AL EJERCICIO ADMINISTRATIVO MUNICIPAL

Es preciso señalar, que aun y cuando en tiempos actuales ha habido modificaciones y reformas al precepto constitucional, que rige la vida del municipio, se sigue en la actualidad cometiendo trasgresiones en cuanto a su *autonomía interior*, ya que en los diferentes campos de actuación, llámese en el orden político, administrativo y hacendarlo de que los municipios disfrutan jurídicamente dentro de los marcos estructurales de la Federación y del Estado miembro al que pertenece. En virtud de que se regula y limita la actuación municipal dándose una serie de obstáculos que no permiten el buen funcionamiento de la autoridad que la ejecuta, pues debido y con motivo de ello, se da nacimiento a una serie de restricciones que le prohíben al ayuntamiento actuar debidamente en el ejercicio de su competencia y para el beneficio de la comunidad de que se trate. Si se toma en consideración la disposición constitucional que invoca el calificativo al municipio como “ libre”, se observa, que esa “libertad” municipal de ninguna manera debe interpretarse como independencia, sino como denotativa de una autonomía interior en el orden político, administrativo hacendarlo de que los municipios disfrutan. Pero, las constituciones locales, acatando siempre las normas establecidas por la Constitución Federal, pueden señalar las materias sobre las cuales las autoridades municipales ejerzan las funciones públicas de carácter administrativo, reservando a las del Estado miembro las que estimen pertinentes, sin contrariar, claro está, ningún mandamiento de la Ley Fundamental de la República. Como se ve, la *autonomía administrativa* del municipio se subordina, en

cuanto a su extensión, a las facultades que las de los Estados miembros le asignen en los ramos que obviamente no correspondan a la órbita federal; Pero por lo que concierne a su *autonomía política*, dichos ordenamientos de ningún modo deben afectarla, ya que se encuentra prevista en la Constitución de la República en el sentido de que los miembros integrantes de los ayuntamientos deben provenir de "*elección popular directa*" y de que entre estos cuerpos y el gobierno del Estado respectivo "*no habrá ninguna autoridad intermedia*" (Art. 115 const.; frac I. Estas prevenciones entrañan la prohibición para los órganos legislativos de los estados miembros de impedir, mediante reformas constitucionales locales o legales ordinarias, que el elemento humano de cada entidad municipal elija *directamente* a los presidentes, regidores y síndicos que componen el ayuntamiento correspondiente, así como la imposibilidad de que exista alguna autoridad o funcionario entre el gobierno municipal, depositado en ese cuerpo, y el gobierno estatal, como lo fue antiguamente el jefe político o el prefecto, que no era sino el agente por medio del que los gobernadores se injerían en la vida interior de los pueblos y evitaban su pretendida democratización.

La autonomía hacendaria de los municipios consiste en que estas entidades pueden *administrar libremente su hacienda*, sin que se revele, por tanto, en señalar las materias gravables que sean la fuente de los ingresos que la formen, ya que este señalamiento compete a las legislaturas de los Estados formen, ya que este señalamiento compete a las legislaturas de los Estados miembros, las cuales son las únicas que pueden determinar las contribuciones que deba percibir el erario municipal (frac. II del Art. 15 const). Esta situación normativa es perfectamente explicable, pues todo impuesto, conforme a la Constitución Federal (Art. 31, fracc IV), debe decretarse en una ley, o sea, en un acto de autoridad que tenga como atributos la abstracción, la impersonalidad y la generalidad y

que provenga del órgano formalmente legislativo, careciendo los ayuntamientos de la facultad correspondientes, ya que estos cuerpos son meros órganos administrativos según se infiere de lo dispuesto en la fracción I de dicho artículo 115. Además, si cada municipio tuviese la facultad legislativa tributaria, es decir, si estuviese capacitado para establecer impuestos, se provocaría la anarquía fiscal en cada Estado miembro al existir tantas órdenes de tributación cuantas fuesen las entidades municipales.

Por otra parte, debe hacerse la observación de que, si bien incumbe a las legislaturas locales fijar las contribuciones que formen la hacienda municipal, esta atribución no es irrestricta ni potestativa, sino limitada y obligatoria, puesto que tales órganos *deben decretar* las que sean suficientes para atender las necesidades del municipio, sin que en ningún caso puedan dejar de cumplir este deber constitucional que les impone la fracción II del indicado artículo 115, cuyo sentido y alcance, antes de que su texto fuese incorporando a la Constitución, fueron objeto de prolongados y apasionados debates en el Congreso de Querétaro.

Según lo declara la fracción III del aludido precepto constitucional, “Los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales”. La expresión subrayada debe interpretarse no en un sentido imperativo futuro, sino en cuanto que las mencionadas entidades tienen dicha personalidad por ministerio de la Constitución Federal, sin que tal personalidad se les atribuyan *a posteriori* las legislaciones particulares de cada Estado miembro, como podría inferirse de los vocablos “serán investidos”.

La personalidad jurídica ha sido un tema muy polemizado en la doctrina general del Derecho y respecto de él se han formado diversas teorías cuyo planteamiento rebasaría el contenido de la presente obra. La más extendida y aceptable tesis es la que considera a la personalidad jurídica, también llamada personalidad moral, como una *ficción de la ley*, es

decir, como *centro de imputación normativa*. Por ende, las personas jurídicas o morales sólo existen por virtud de la *norma jurídica*, que es el elemento que les otorga capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones. Esa ficción, sin embargo, no denota un mero ente conceptual, una simple forma sin correspondencia con la realidad, sino la síntesis unitaria de diversos factores ontológicos y teológicos que operan en la dinámica socioeconómica. Los factores a que nos referimos están representados por un elemento humano, un elemento patrimonial y un conjunto de fines concernientes a un sujeto indeterminado que la ley determina mediante la ficción de la personalidad jurídica o moral.

Como bien dice el distinguido jurista mexicano don *Manuel Cervantes*, "el legislador no puede dejar sin solución el problema de la incertidumbre del sujeto de derecho en dondequiera que ese problema se presente ", agregando que para resolverlo " los jurisconsultos, no los legisladores, imaginaron el admirable artificio de la persona moral, suponiendo la existencia de un ente ficticio allí donde el verdadero sujeto de derecho está indeterminado o incierto; y esa solución el legislador puede muy bien admirarla o rechazarla; pero si no la admite debe adoptar otra, sea cual fuere, que tenga la virtud de resolver igualmente ese problema".

Estas ideas pueden aplicarse para justificar la disposición constitucional que comentamos en cuanto que inviste a los municipios con personalidad jurídica. En efecto, antes de que ésta, en el ámbito de la realidad social, económica y geográfica existen diferentes comunidades que integran el elemento humano del Estado, esas comunidades se asientan y viven en un espacio determinado; afrontan diferentes problemas y sufren necesidades de variada índole y a ella y a sus individuos componentes pertenece un cierto patrimonio constituido por bienes de distinta naturaleza. Ahora bien, a esos sujetos indeterminados que son las citadas comunidades, el Derecho imputa personalidad

considerándolas como entidades públicas e integrándolas sintéticamente con los elementos ónticos que hemos señalado para que puedan adquirir derechos y contraer obligaciones, en relaciones de diversa naturaleza, a efecto de que puedan realizar ciertos fines, cuyo conjunto traduce el elemento teológico de que hemos hablado. En otras palabras, al otorgarles personalidad, el Derecho las erige en municipios, concepto que, según se ha indicado, eminentemente jurídico.

Una importante atribución que tienen los municipios consiste en *expedir leyes, reglamentos y disposiciones administrativas* “que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional en lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la Ley Federal sobre la materia”, es decir, con la ley reglamentaria que de dicho párrafo expida o haya expedido el Congreso de la Unión. Esta facultad se estableció al adicionarse el artículo 115 de la Constitución el 6 de febrero de 1976, incorporándose a este precepto la fracción IV que la contiene. La capacidad que tienen los municipios en los términos de la citada atribución es ejercitable por conducto de *sus respectivos ayuntamientos y su validez formal está condicionada a que las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que mediante su desempeño se produzcan, no estén en desacuerdo con la legislación emanada del Congreso de la Unión* y que tenga como materia los objetivos y las medidas que consigna el tercer párrafo de dicho artículo 27 que en esta misma obra hemos someramente comentado y cuyo texto damos por reproducido.

Debe enfatizarse que la aludida facultad municipal sólo puede *ejercitarse en relación con centros urbanos y no respecto de materias, bienes, objetos o recursos y elementos naturales que no conciernan a ellos.*

Por otra parte, debemos observar que conforme a dicha fracción IV del artículo 115 constitucional, los Estados tienen la misma facultad, la cual obviamente se desempeña por conducto de sus correspondientes legislaturas. Esta identidad de facultades en favor de los ayuntamientos y de los congresos locales puede propiciar un ambiente, dentro de cada entidad federativa, para que, *respecto de un mismo centro urbano*, exista una dualidad de legislaciones que pudieren ser contrarias, contradictorias, incongruentes e incompatibles, situación que originaría el caos normativo en detrimento de los propósitos sociales que animan las disposiciones implicadas en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional. Por ende, estimamos que no fue muy acertada la concesión de la indicada facultad en favor de los municipios, pues para los fines que persigue la disposición constitucional invocada, hubiese sido suficiente que aquella sólo se hubiese otorgado a las legislaturas de los Estados en relación con sus centros urbanos.

De lo descrito anteriormente, considero que existe una violación a las disposiciones legales que rigen la vida del municipio, ya que en los diferentes aspectos que regulan la actuación municipal se dan una serie de limitaciones para el buen funcionamiento de la autoridad que las ejecuta, pues resultan una serie de restricciones que le prohíben al ayuntamiento actuar debidamente.

Aunque son muchas las limitaciones que tiene el ayuntamiento, por ahora únicamente dedico estas líneas para abordar algunas de ellas y que anteriormente fueron mencionadas, destacando sobre aspectos administrativos que resultan de los acuerdos que emanan del propio ayuntamiento:

1.- Los acuerdos que en sesión de cabildo dicta el ayuntamiento no son respetados, aun teniendo las facultades para hacerlo y expedir su marco legal, y considero que deben tener validez ya que son acuerdos dictados por una autoridad que la propia ley reconoce ante la

sociedad, y le da esta facultad y sin embargo son modificados en su totalidad cuando llegan a ser conocidos por la instancia de gobierno más próxima al municipio que es la instancia estatal.

2.- Los acuerdos del ayuntamiento tomados en sesión de cabildo que se aprueban no tienen la suficiente autonomía, y por lo tanto son considerados como un requisito más. Para que se cumplan el gobierno del estado solicita a los municipios cubrir las normas estatales y así poder determinar la aprobación. Tal es el caso que cuando se elabora el presupuesto de ingresos y egresos tenga que ser remitido a la legislatura para que esta lo apruebe.

3.- Cuando el ayuntamiento acuerda la venta de un bien propiedad municipal se necesita además de la aprobación del cabildo solicitar autorización a la legislatura para realizar la operación, no siendo suficiente el acuerdo del cabildo, por lo que se considera limitada su capacidad para contratar a pesar de que la ley lo faculta para hacerlo apegándose al marco legal.

CONCLUSIONES

Diversidad de estudios, encuentros y experiencias gubernamentales, han apuntado la reflexión en la misma dirección: los gobiernos locales en México no han desempeñado el papel que les corresponde debido a su debilidad institucional, la carencia de recursos económicos, la fragilidad de sus estructuras administrativas, y la ausencia de recursos humanos profesionales y suficientemente capacitados para la función gubernamental. Desde esta perspectiva, esta condición estructural de precariedad del municipio mexicano es resultado de un sistema político que se ha caracterizado por su centralismo y verticalidad en la forma de conducción de los asuntos de gobierno y por un desprecio hacia los municipios, considerándolos instancias prácticamente minusválidas para la función gubernamental.

Esta corriente de pensamiento a través de las últimas décadas, ha venido acumulando cada vez más evidencia para sustentar sus planteamientos y ha venido adquiriendo de igual forma mayor visibilidad en el entorno político y en la opinión pública, además, la realidad contemporánea se ha venido imponiendo: en el México de hoy no parecería posible sostener un proceso de desarrollo económico en un contexto globalizado, sin gobiernos locales fuertes, autónomos, emprendedores y ágiles en la promoción y captación de la inversión pública y privada. Por otra parte, tampoco parecería viable en este entorno, sostener un sistema democrático y legítimo sin espacios de gobierno local en los que se amplíen y diversifiquen los mecanismos de participación y la dinámica de coestión de programas y políticas públicas. Es cada vez más aceptado el argumento de que las nuevas formas del desarrollo económico y social, y los nuevos mecanismos de gobernabilidad, están surgiendo en los espacios locales, el modelo que se impuso de arriba hacia abajo, del

centro a la periferia, deberá reformarse en el sentido contrario, desde la vida municipal y desde las regiones hacia el centro.

Sin embargo, si bien hoy en día casi nadie cuestiona la necesidad de fortalecer las instancias locales de gobierno, pocos son los consensos y poca la claridad de propuestas respecto a las estrategias para la reforma municipal. Ciertamente algo se ha avanzado en acuerdos para la reforma constitucional necesaria, pero muy poco se ha avanzado en el diseño de las estrategias específicas para reformar las capacidades institucionales y administrativas de los municipios mexicanos.

Es posible que esta dificultad para avanzar hacia acciones concretas se deba fundamentalmente a dos aspectos: por una parte parecería que estamos frente a un *desfase en el debate* municipal, por otra sigue prevaleciendo una *visión "generalista"* del problema.

El primero de estos aspectos se refiere a que buena parte de los promotores del fortalecimiento municipal no parecerían darse cuenta que hoy en día un grupo importante de municipios en México ha salido, en cierta forma, de la precariedad y el olvido. Por tradición en el debate, éste se sigue circunscribiendo a la denuncia del centralismo y a compadecer al municipio, todo ello en un paquete ideológico-municipalista que formó parte del discurso de hace algunos años, cuando el reto era poner el tema en el debate nacional.

Con esto no se quiere afirmar que los problemas del centralismo se han terminado, nada más alejado de la realidad; sin embargo parecería necesario aceptar que la realidad está cambiando, y que el debate debe centrar también buena parte de su contenido en los problemas que vienen; los que están enfrentando los municipios urbanos por ejemplo, que con mayores recursos no ven resueltos sus problemas, por el contrario a mayores recursos, tienen más problemas. Es necesario evitar el desfase del debate con la realidad observada,

darle un giro, complementar el discurso contestatario sobre el centralismo para dar cabida al debate sobre los aciertos y fracasos que se observan en el nuevo papel municipal.

El tema ya está en cierta forma posicionado en la agenda pública, ahora el debate debe transitar a una fase de análisis más riguroso, autocrático, y diversificado, de no ser así una eventual acumulación de fracasos podría dar un gran argumento a las pocas voces centralistas (por ejemplo las autoridades hacendarias), para iniciar la descentralización. México no sería el primer país en dar marcha atrás, algunas experiencias internacionales han mostrado ese itinerario.

En lo que corresponde al segundo aspecto, es decir, la preeminencia de una visión "generalista" sobre el municipio mexicano, parecería necesario trascender la visión uniforme del municipio para avanzar a un nivel mayor de especificidad de las propuestas. Debido al tratamiento constitucional del ente municipal, se ha privilegiado la concepción del municipio como un ámbito de gobierno con responsabilidades y funciones gubernamentales homogéneas para el conjunto municipal nacional. Sin embargo, es evidente que dicho conjunto es de una alta heterogeneidad y que difícilmente las propuestas de reforma válidas para un municipio rural, lo son para una gran metrópoli. Ante la dificultad que presenta, desde el punto de vista político, reconocer la necesidad de un tratamiento diferente a los diversos tipos de municipios, se ha preferido ignorar la diversidad, cayendo así en un nivel de debate y generación de propuestas que por generales son, muy frecuentemente, viables sólo para una parte del conjunto, cuando no simplemente intrascendentes para la totalidad, debido a su nivel de generalidad.

El centro de atención se refiere a los problemas administrativos y a las reformas y estrategias necesarias –según diversos actores de la vida municipal– para fortalecer en lo administrativo a los municipios mexicanos. Para ello, se presenta en un primer momento un

análisis-diagnóstico de la realidad municipal de nuestro país. en él se destacan los viejos problemas y los nuevos problemas de la administración municipal, esto con el fin de clarificar el panorama de problemas y evitar el desfase en los argumentos.

Los problemas administrativos del gobierno municipal en México derivan de una diversidad de factores que tienen que ver con la historia y la configuración institucional misma del sistema de gobierno y del sistema político, económico y social del país. Ese conjunto de factores, que no se intentará presentar en este espacio, ha situado al gobierno local en una posición de fragilidad institucional y administrativa, con escasos espacios de autonomía de acción y con limitados recursos siquiera para asumir plenamente las funciones que la Constitución le otorga.

Entre los problemas que se pueden mencionar como obstáculos al logro eficiente de las funciones de una administración municipal están:

La fragilidad del marco normativo, esto se refiere a que la vida de una administración municipal transcurre en un escenario de insuficiencia y obsolescencia de las leyes y reglamentos que rigen los municipios; además existe la imposibilidad de este nivel de gobierno para crear su propio marco normativo, el cual depende de agentes externos al ámbito municipal (congreso estatal y congreso federal).

La persistencia de sistemas administrativos obsoletos, en muchos de los casos altamente improvisados y casi siempre inadecuados a la amplia agenda de asuntos municipales; esto genera ineficiencia y derroche de los escasos recursos disponibles.

La precariedad de sistemas de gestión de servicios públicos municipales, los cuales no están técnicamente actualizados y suficientemente extendidos para atender de forma adecuada - en cobertura y calidad- a la totalidad de usuarios.

La falta de profesionalización de los funcionarios municipales, los cuales generalmente llegan a la administración municipal sin una experiencia o preparación previa, sin los conocimientos técnicos necesarios, y sin el espíritu y ética de servicio público deseable. La improvisación en la función municipal y la falta de un compromiso mayor al periodo trienal son parte de la realidad nacional.

La ausencia de sistemas de planeación municipal que den una visión de mediano y largo plazo al desarrollo urbano y ambiental de cada municipio. La visión de corto plazo sin evaluar las consecuencias de cada decisión, sin involucrar agentes no gubernamentales y sin tener clara una concepción integral de las acciones, es parte del escenario común de los municipios del país.

La ausencia de instrumentos de gestión para incorporar una visión integral del desarrollo local que permita concebir al municipio como un agente promotor del desarrollo y parte de un proyecto regional, con actores diversos y recursos a la vez complementarios y en competencia, entre regiones del país. La visión del municipio como un ente aislado, que debe ser autosuficiente y único, ha generado ineficacia en sus políticas y debilidad en sus proyectos.

Existe una aplastante evidencia sobre la gravedad de estos problemas en el ámbito municipal del país. Para observarla se puede echar mano de datos provenientes de diversas encuestas, censos y estudios, que apuntan todo ellos en la misma dirección.

Sobre la fragilidad del marco normativo

En lo que se refiere al marco normativo municipal existen datos que dan muestra de la alta fragilidad:

En 55% de los municipios del país no existe siquiera un reglamento interno básico de la administración municipal, además en un 8% aunque existe no está actualizado. Es decir,

alrededor de 63% de los municipios no cuentan con una normatividad administrativa interna de base. Aunque la existencia de un reglamento no es garantía de un orden administrativo interno, es de suponer desorden en los procedimientos y falta de precisión en el manejo de recursos y en los sistemas contables y de registro.

De igual forma, en 74% de los municipios del país no existe un reglamento de planeación y en 4% aunque existe no está actualizado. Es decir, en casi 80% de los municipios no se cuenta con un marco normativo que ordene las acciones en el tiempo ni que vincule asignación de recursos con objetivos y metas previamente establecidos. Se puede inferir que en este gran conjunto de municipios la función presupuestal por ejemplo, sea improvisada y muy elemental.

Es bajo el número de municipios que cuentan con una reglamentación específica sobre prestación de servicios públicos aun cuando ésta es su actividad fundamental de acuerdo al artículo 115 de la Constitución. En promedio, menos del 50% de los municipios tienen reglamentaciones sobre servicios públicos. La seguridad pública, los panteones y el agua potable, son los servicios más reglamentados (62% de los municipios del país), mientras que los rastros, pavimentación y mercados apenas en 35% de los municipios tiene algún tipo de reglamentación. En el resto de las áreas de servicios la reglamentación es prácticamente inexistente.

Sólo 35% de los municipios del país cuentan con un reglamento de catastro y en 7% no está actualizado o es inoperante. Es decir que poco más de 70% de municipios no cuenta con la normatividad básica necesaria para el cobro y actualización del impuesto predial. De hecho es muy probable que la mayor parte de esos municipios no administre directamente el impuesto predial y que el gobierno estatal lo haga por ellos.

Otro dato importante es que sólo en 46% del total de municipios existe reglamento de obra pública municipal. Además en 10% de esos casos dichos reglamentos no han sido actualizados. Por otra parte sólo en 22% de los municipios existe una reglamentación de zonificación y uso del suelo. Cabe suponer con lo anterior que una de las funciones básicas de la administración municipal, que se refiere a la regulación del suelo urbano, simplemente no se cumpla o se lleve a cabo en un marco de improvisación y arreglos informales.

Además de la fragilidad interna del marco normativo, otra parte de dicha fragilidad se deriva del nivel estatal. Hasta hace algunos años casi la tercera parte de las entidades federativas carecían de una Ley de Coordinación Fiscal Estatal que diera certidumbre y transparencia a la distribución de recursos del nivel estatal de gobierno hacia el ámbito municipal. Es de suponer un alto grado de incertidumbre en el nivel municipal que dificulta cualquier previsión en el flujo de recursos y acciones de gobierno. Se trata en buena parte de los municipios del país, de administraciones sujetas a flujos de ingresos indirectos totalmente inciertos.

En este mismo sentido destaca que de igual forma en una tercera parte de los estados del país no existe una Ley de Deuda Pública que pueda dar claridad al nivel municipal sobre las posibilidades para allegarse recursos crediticios, es decir, sobre los límites, modalidades y mecanismos que regulan y validan la contratación de deuda. Si bien es cierto que un excesivo endeudamiento es riesgoso e irresponsable, también es cierto que en ciertos montos el endeudamiento es una palanca fundamental para el desarrollo local que poco ha sido utilizada en los municipios mexicanos.

Sólo dos terceras partes de los estados del país cuentan con una legislación local sobre presupuesto, contabilidad y gasto público que incita -al menos en la forma- al orden en el

manejo de las finanzas municipales. De hecho en los congresos locales hay una lucha para que las cuentas municipales se presenten con un mínimo de orden y homogeneidad, lo cual es difícil ante la ausencia de este tipo de legislación estatal.

La fragilidad en la normatividad municipal tiene indudablemente un componente importante de carácter exógeno, es decir una alta dependencia de agentes externos. El municipio en México depende del congreso local estatal para avanzar en materia de normatividad. Tradicionalmente los congresos locales poco se han preocupado por impulsar reformas en el nivel municipal, tampoco se han esforzado por escuchar a los actores municipales ni sus necesidades de regulación y construcción de un marco jurídico municipal idóneo, incluso es común que se dé poca interacción entre legisladores y autoridades municipales. Los legisladores han seguido -en buena parte de los casos- la tradición del municipio subordinado al ejecutivo estatal, esto ha sido hasta ahora un obstáculo muy grande.

Sin embargo al analizar los datos presentados en esta sección, llama la atención que aun en el nivel reglamentario, que es el nivel propio de construcción de normatividad por parte de los municipios, el panorama es preocupante. El problema parecería ser también en buena parte propio a la gestión interna, es decir de carácter endógeno; los municipios no han sido capaces de expandir su marco normativo y reglamentario interno, al parecer no han tenido las capacidades o el personal calificado para construir la normatividad; es posible también que simplemente los miembros del cabildo no hayan tenido el interés o incentivos suficientes para insistir en esta tarea, posiblemente debido a lo corto del horizonte de una gestión trianual municipal.

Un último aspecto a mencionar en este sentido, se refiere al caso de municipios urbanos grandes en los que si bien se ha avanzado sensiblemente en la capacidad interna de

reglamentación, ahora se enfrentan a la dificultad de avanzar hacia un marco normativo metropolitano que permita establecer mecanismos de coordinación intermunicipal. Surge la necesidad de abrir espacios a un marco normativo que no es ni estatal, dado que no corresponde al conjunto de la realidad municipal, ni tampoco municipal, dado que implica un nivel de legislación intermunicipal. En esta materia, pese a la existencia de algunas experiencias interesantes, los rezagos a nivel nacional son muy grandes.

Es evidente que el fortalecimiento del marco normativo en las administraciones municipales no garantiza un mejor funcionamiento, se trata sólo de una condición necesaria de base. Sin embargo es claro que la fragilidad de este marco normativo es una condición que favorece una administración deficiente y que puede propiciar el desorden y agudizar la precariedad en este nivel de gobierno.

Sobre la persistencia de sistemas administrativos obsoletos

Existe de igual forma, evidencia suficiente sobre la persistencia de sistemas y estructuras administrativas obsoletas, sistemas poco funcionales y rudimentarios, que dificultan un buen funcionamiento del aparato administrativo municipal:

Si bien la mayoría de los municipios del país llevan a cabo las funciones básicas de tesorería, sólo 55% del total llevan a cabo acciones de evaluación de proyectos y sólo 46% tiene algún tipo de sistema de administración de recursos materiales y de inventarios.

La gran mayoría de los municipios del país cuentan con un tesorero municipal, sin embargo sólo 39% del total cuenta además con un área de Oficialía Mayor o equivalente, es decir que en más de un 60% de los casos, no se tiene en la estructura administrativa un área responsable de supervisar y planear el ejercicio del gasto. Es cierto que en buena parte de los municipios del país la escasez de recursos no parecería requerir de este tipo de estructuras, sin embargo la ausencia de un sistema mínimo que lleve a cabo la función de

organización del gasto, impide que ante un incremento de recursos la asignación y control de los mismos sea cuidada con un mínimo de eficiencia.

Sólo 46% lleva a cabo algún tipo de auditorías o supervisiones financieras, sólo un 41% lleva a cabo una actividad sistemática de control para disminuir costos, y sólo 21% lleva a cabo estudios en materia tributaria. Es evidente que muy pocos municipios del país (los urbanos medios y grandes) son los que llevan a cabo funciones de gestión financiera, la mayoría sólo lleva a cabo funciones operativas y rudimentarias de ejercicio del gasto, o simplemente improvisan.

Otro dato indicativo es que 72% de los municipios reconocen haber recaudado menos de un 50% de lo presupuestado, 27% recaudaron entre un 50% y un 85% de lo previsto, y menos de 1% logró recaudar entre 86 y 100% de lo previsto. Se reconoce por parte de los funcionarios municipales la ausencia de sistemas y estructuras administrativas adecuados como el factor que impide el cumplimiento de las previsiones en materia fiscal.

En cuanto al equipamiento un dato preocupante es que 60% de los municipios del país no tenía ningún equipo de cómputo para el año de 1995. La función de registro contable, cuando se llevaba a cabo, era manual en la mayoría de municipios. Difícilmente se puede pensar en incorporar sistemas administrativos más actualizados sin la existencia de una infraestructura informática mínima, en la actualidad un mínimo equipamiento en la materia no es un avance sofisticado, es una simple herramienta de trabajo.

Este panorama muestra que en la mayor parte de los municipios mexicanos se requiere un profundo esfuerzo por incorporar estructuras y sistemas administrativos adecuados a la nueva realidad municipal. Sin embargo en algunos municipios con mayor nivel de desarrollo, como es el caso de los municipios urbanos, aun cuando buena parte de los problemas mencionados existen, también se observan nuevos problemas.

Por una parte, se han dado experiencias de expansión excesiva de la burocracia municipal, es decir que en un deseo de mejorar la administración y atender de forma más eficiente la crecientemente compleja tarea municipal, se ha intentado modernizar por la expansión del aparato administrativo. Nuevas estructuras se superponen a las anteriores generando un crecimiento horizontal y vertical de las estructuras que lleva más a la complejización de la gestión que a la modernización de la misma. Este dato se corrobora cuando se observa la tasa de crecimiento del gasto administrativo en el nivel municipal, la cual crece más rápido que cualquier otro rubro de gasto de la hacienda. Es posible que en muchos municipios urbanos del país se esté equivocando la estrategia de modernización de los sistemas administrativos, parecería necesario reflexionar más en el diseño de dicha estrategia ¿el reto es reconvertir los aparatos administrativos existentes o superponer nuevos aparatos en los anteriores? Obviamente la segunda opción es más rápida, pero no necesariamente más eficiente, sin embargo parece ser la opción hasta ahora preferida.

Por otra parte, se observa también en este tipo de municipios la incorporación creciente de grupos consultores que en muchos casos ofrecen sistemas de gestión poco probados en el ámbito municipal, se trata de inversiones de alto riesgo que no siempre mejoran la administración, en algunos casos sólo le dan una vestimenta acorde a las modas de la gestión más que una nueva posibilidad de desarrollo. Dicho en otros términos, se compra la solución antes de tener claro el problema de los actuales sistemas de gestión. Parecería necesario insistir más en el diagnóstico de los sistemas de gestión antes de avanzar en la sustitución de los mismos, dado que los costos de incorporar nuevos sistemas poco idóneos o poco eficaces puede generar una ineficiencia mayor que la que se quiere remediar.

Sobre la precariedad de sistemas de gestión de servicios municipales

Al igual que en los otros casos existe evidencia suficiente sobre este grave problema que aqueja a las administraciones municipales:

En un país en el que el porcentaje de abastecimiento del agua potable es de 83% y el de drenaje es de 67%, es evidente que los retos para la administración municipal son muy grandes, particularmente para los municipios pobres en los que por ejemplo, sólo 15% de los mismos puede acercarse a las medias nacionales. Debido a ello es que el servicio del agua potable es el que más preocupa a las administraciones municipales (60%), es además al que mayores recursos se le asignan y es considerado el más problemático.

De igual forma el servicio de recolección de basura genera problemas diversos a la administración municipal. Del total de basura que se genera en el país únicamente se recolecta el 70%, de ese total sólo la cuarta parte se deposita en rellenos sanitarios, el resto se deposita a cielo abierto, en tiraderos clandestinos, en el drenaje o en arroyos y ríos. Este servicio es igualmente considerado por gobernantes y funcionarios locales como altamente problemático.

Igualmente problemáticos se presentan los servicios de seguridad pública, alumbrado y pavimentación. Cabe mencionar que los sistemas de gestión del conjunto de servicios mencionado poco ha cambiado en las últimas décadas, es de pensar un alto nivel de obsolescencia tecnológica y creciente deterioro de las instalaciones y equipo para atenderlos.

La prestación directa de los servicios por parte de la administración municipal, tiene un predominio abrumador. Con esto se busca garantizar la prestación del servicio, sin embargo en municipios pequeños prácticamente no se ha explorado la opción de asociación intermunicipal que indudablemente podría ser interesante en la medida que se comparten costos y mantenimiento del equipo. Por otra parte en municipios urbanos muy poco se han

explorado opciones de concesión total o parcial a empresas privadas (menos de 1%). La prestación directa sobrecarga la función administrativa del municipio y en ocasiones disminuye su eficacia, aunque cabe mencionar que las opciones alternativas deben ser exploradas cuidadosamente.

Entre los nuevos problemas está precisamente la incorporación de empresas privadas en la prestación de servicios municipales. Es importante abrir la posibilidad de concesión de servicios, las tendencias en el ámbito internacional son a la prestación plural de servicios públicos, combinando prestación directa, empresas privadas concesionarias e incluso empresas cooperativas del sector social; esta fórmula de diversificar las agencias prestadoras de servicio parecería generar niveles de eficacia y eficiencia adecuados. En México no ha sido todavía el caso, hasta hace pocos años sólo en 17 entidades federativas del país se contemplaba un fundamento constitucional para la concesión de servicios municipales.

Sin embargo en el otro extremo, las pocas experiencias de subcontratación o concesión hasta ahora observadas en el país no siempre han sido exitosas; varios parecerían haber sido los problemas. Por una parte la falta de experiencia en crear los instrumentos idóneos (contratos) de concesión ha generado dificultades diversas (falta de claridad en las responsabilidades compartidas, en el ritmo de crecimiento de tarifas, entre otros); por otra parte las administraciones municipales no han desarrollado ni las capacidades, ni los sistemas de control y supervisión de los servicios subcontratados o concesionados, esto ha generado excesos o deficiencias en la prestación del servicio por parte de la empresa concesionaria. Ambas son condiciones previas necesarias para transitar hacia cualquier experiencia de concesión.

Sobre la falta de profesionalización de los funcionarios municipales

El problema de la falta de profesionalización de servidores públicos municipales puede ser igualmente respaldado con evidencia empírica:

Según el censo municipal, existen 121,676 empleados de base, 155,809 empleados de confianza y 59,550 empleados eventuales en el total de los municipios del país. A partir de este dato se puede pensar que cada año, debido a los periodos de gobierno, alrededor de 60,000 funcionarios municipales (empleados de confianza) se ven afectados por los cambios de gobierno. Desde una perspectiva conservadora se puede pensar que dos terceras partes de estos funcionarios repite con el siguiente gobierno, esto generaría un total de 40,000 funcionarios que anualmente entran a la función municipal. En términos de capacitación se trata de una empresa de gran magnitud, sobre todo por el hecho de que en ausencia de un sistema de servicio civil en el nivel local, ese ritmo de capacitación debería mantenerse permanentemente. Sin embargo lo alarmante es que lejos de atender este reto la capacitación que actualmente se lleva a cabo es prácticamente inexistente.

Si bien no se tienen datos a nivel nacional, en pequeñas muestras de municipios urbanos se observa que sólo un 5% de funcionarios municipales han hecho una verdadera carrera en la administración municipal (dos o tres periodos de gobierno), 60% nunca habían tenido una experiencia previa en la administración municipal y tienen una antigüedad en el puesto menor a un año, lo cual indica que pese al corto tiempo de permanencia en la administración municipal se dan rotaciones frecuentes al interior de esa corta experiencia, lo cual agrava el problema.

Tampoco existen datos agregados a nivel nacional sobre el perfil de funcionarios municipales. Si se toma el caso de presidentes municipales, se observa que un 40% tiene una carrera universitaria, un 11% nivel de bachillerato, 15% secundaria o carrera comercial

y 33% escolaridad primaria o menos. Este perfil es indicativo también del caso de funcionarios municipales, dado que entre los únicos datos disponibles se observa que menos de 40% de los funcionarios tienen una licenciatura.

Es importante mencionar que 60% de las administraciones municipales no tiene siquiera un área administrativa especializada en el manejo de recursos humanos. Además sólo un 20% de las administraciones municipales del país lleva a cabo actividades de capacitación y desarrollo de personal.

Lo anterior nos da una idea de la gravedad del problema de la inexistente profesionalización en el ámbito municipal; problema por cierto poco atendido por los niveles federal y estatal de gobierno. En este sentido uno de los nuevos problemas derivados de esta situación se debe a la improvisada estrategia que algunos municipios urbanos llevan a cabo en materia de capacitación. Se trata de cursos poco orientados a las necesidades del personal municipal, es decir de cursos que forman parte de paquetes diseñados para otro tipo de realidades y no expresamente preparados para las diversas áreas problemáticas de las administraciones municipales en cuestión. Difícilmente sin partir de diagnósticos adecuados se podrá atacar los puntos críticos de la capacitación.

Por otro lado buena parte de las pocas experiencias de capacitación conservan un formato tradicional de enseñanza. lo cual dificulta mucho lograr un nivel de aprendizaje adecuado y adaptado al tipo de problemas que enfrenta un funcionario municipal. Los cursos de formato tradicional y de contenido normativo difícilmente pueden ser de utilidad para participantes que se enfrentan día con día a situaciones de decisión, con información insuficiente, en las que la construcción de soluciones es un proceso negociado con diversos actores y en un contexto de recursos escasos. Es grave el rezago en materia de capacitación, sin embargo sería igualmente lamentable canalizar recursos a un formato de capacitación

poco adaptado, en contenido y presentación, a las necesidades más apremiantes de la gestión municipal.

Sobre la inexistencia de sistemas de planeación

La vida municipal se lleva a cabo en una dinámica de acción inmediata, alejada de la planeación y la previsión. Esto evidentemente genera grandes problemas sobre todo en lo que se refiere al ámbito urbano y ambiental, dado que los costos sociales y económicos asociados a este tipo de sectores, son graves y muy frecuentemente irreversibles. La evidencia de este problema está a la vista:

De acuerdo a la Ley Nacional de Planeación todo municipio debe elaborar un plan, pero esto no se cumple en la mayoría de los municipios del país. Sin embargo el problema mayor se refiere al papel que juega el plan cuando éste existe. En general el plan se realiza como un requisito burocrático, adopta un carácter muy general y no incluye objetivos claros. Esta situación se vuelve más grave cuando se refiere a planeación o programación de infraestructura urbana, pues ésta, para ser útil, requiere ser específica y tener una perspectiva de largo plazo.

En algunos casos los planes en efecto han sido elaborados cuidadosamente, sin embargo tampoco así han podido convertirse en un instrumento eficaz para la acción municipal. Sólo un 8% de los municipios urbanos tienen un cumplimiento de planes por arriba del 70% de lo previsto, el resto reconoce tener un nivel de cumplimiento muy por debajo de lo previsto.

La ineficacia de los planes –cuando existen- puede también explicarse por el hecho de que en sólo 33% de los municipios del país se tiene un área específica de planeación, además en sólo 23% se tiene también una actividad de evaluación y seguimiento. Es decir que en alrededor de 70% de los municipios, las administraciones municipales al carecer de la función misma de planeación, difícilmente pueden establecer una previsión mínimamente

ordenada y secuenciada, ni en la asignación de recursos, ni por lo tanto en la organización de un proyecto de gobierno. Incluso no se tienen los elementos para ponderar los resultados de las acciones llevadas a cabo.

Se mencionaba en otro apartado que en 74% de los municipios no existe un reglamento de planeación, esta falta de un marco ordenador de la planeación lleva al hecho de que en casi 60% de los municipios se reconoce no tener ningún mecanismo de integración de la participación ciudadana en la precaria actividad de planeación. Cuando existe, el plan se realiza muy frecuentemente con la ayuda del nivel estatal de gobierno, es decir se busca tener un documento "correctamente escrito" más que un instrumento de acción que resulte de una integración de las expectativas de los actores municipales.

Como se puede ver el panorama de la planeación municipal es muy precario. Sin embargo también se observan en el otro extremo nuevos problemas. Algunos municipios urbanos han incorporado sistemas de planeación estratégica altamente flexibles y dinámicos, esto evidentemente supera el problema de la elaboración burocrática del plan, lo hace más útil y permite tener una visión de largo plazo sobre la acción inmediata de la administración municipal. El problema que se comienza a observar es el de una tendencia a privilegiar en el proceso de planeación la opinión y preferencias sólo de determinados grupos. Es momento de buscar sistemas de planeación que generen equilibrios al menos en la captación de preferencias de los ciudadanos y evitar el surgimiento de sistemas de planeación técnicamente interesantes pero políticamente cerrados a buena parte de la población.

Otro de los nuevos problemas que se pueden mencionar se refiere al comportamiento que se observa en la asignación de los fondos de infraestructura social que el ramo 33 ha canalizado en forma bastante autónoma a los municipios del país. En el primer año de su

ejecución (1998), se habían incrementado notoriamente las inversiones en pavimentación y urbanización en las cabeceras municipales relegándose obras de infraestructura para el agua potable y caminos tanto en la cabecera como en el resto de las comunidades. Es muy probable que la falta de sistemas de planeación en la expansión de la infraestructura urbana esté generando una adaptación de dicha expansión a criterios de rentabilidad política.

Sobre la ausencia de instrumentos para una gestión integral del desarrollo municipal

Tradicionalmente poco se ha reconocido al nivel municipal de gobierno como aquél prioritariamente preocupado y responsable del desarrollo local. Esta tarea ha sido asumida en algunos casos por agencias gubernamentales federales y más frecuentemente por los gobiernos estatales. Si bien el nivel municipal por su fragilidad ha estado poco preparado para asumir esa función, también es cierto que pocos espacios se le han permitido asumir en este sentido. Los nuevos tiempos en lo económico, en lo político y en lo social, muestran tanto en México como en el resto del mundo, que los gobiernos locales deben asumir una gran responsabilidad en el desarrollo. Se reconoce en la actualidad que buena parte de las fallas del desarrollo se deben a que éste ha querido ser encauzado desde arriba, sin entender las dinámicas micro-regionales, sin embargo es muy frecuente que tampoco los gobiernos locales hayan entendido esto. Hay evidencia de las dificultades para que los municipios mexicanos asuman un mayor protagonismo en el desarrollo local:

Los recursos económicos con los que cuentan la mayoría de los municipios del país dificultan una mayor presencia en proyectos de desarrollo. Más de 70% de los municipios del país canalizan casi 80% de sus recursos al pago de nómina, los márgenes para llevar a cabo proyectos de inversión para el desarrollo son prácticamente inexistentes, dado que este tipo de proyectos muy frecuentemente requiere recursos importantes.

La tradición de los gobiernos locales en México es la de buscar la autosuficiencia para así lograr la autonomía. Cualquier instancia de coordinación con otros gobiernos municipales genera el temor de pérdida de autonomía. De igual forma cuando se lleva a cabo algún proyecto en coordinación con el ámbito estatal, esto se hace por subordinación política más que por interés de generar redes de acción regional. La realidad internacional muestra que es por la vía de la interacción y construcción de redes de cogestión y cofinanciamiento -a partir de un enfoque de gobierno multiniveles- como se puede fortalecer el desarrollo local y no por la vía de la búsqueda de autosuficiencia. Este desinterés por crear instrumentos y redes de gestión del desarrollo es difícil de erradicar dado que está instalado en la cultura misma de la acción gubernamental. No bastará por tanto con crear los instrumentos, el problema es generar un cambio en las tradiciones locales.

BIBLIOGRAFIA

- ACOSTA ROMERO, MIGUEL. *TEORIA General del Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa. México, 1997.
- BURGOA, IGNACIO. *Derecho Constitucional Mexicano..* Editorial Porrúa. México, 1989.
- GABINO, FRAGA. *Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa. México 1992.
- GARCIA MAYNEZ, EDUARDO. *Introducción al Estudio del Derecho*. Editorial Porrúa México, 1991.
- NAVA ARTEAGAELISUR. *Derecho Constitucional. Tomo II*. Editorial UNAM, México 1994
- JIMENEZ CASTRO, WILBUR. *Introducción al Estudio de la Teoría administrativa*. Editorial Limusa, México, 1993.
- MACEDO JAIMES , Graciela. *Elementos de Historia del Derecho Mexicano*. Editorial UAEM, 1988.
- MONTAÑO, AGUSTIN. *Manual de administración*. Editorial UAEM, 1990.
- MOYA PALENCIA, MARIO. *Temas Constitucionales*. Editorial UNAM. México, 1983.
- OCHOA CAMPOS, MOISES. *El Municipio, su Evolución Institucional*. Colección de Cultura Municipal. México, 1981.
- OCHOA CAMPOS, MOISES. *La Reforma Municipal*. Editorial Porrúa. México, 1985.
- OMEBA. *Enciclopedia Juridica*.
- PETIT, EUGENE. *Tratado Elemental de Derecho Romano*. Editorial Época. México 1977.
- RENDON HUERTA BARRERA. TERESITA. *Derecho Municipal*. Editorial Porrúa. México. 1985.
- ROBLES MARTINEZ. REYNALDO. *El Municipio*. Editorial Porrúa. México, 1993.
- SALAZAR MEDINA, JULIAN. *Elementos Básicos de la Administración Municipal*. Editorial UAEM. 1987.

SERRA ROJAS. ANDRES. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa México 1988.

TERY, GEORGE R. Principios de Administración. Editorial Continental. México, 1982.

UGARTE CORTES. JUAN. La reforma Municipal. Editorial Porrúa. México, 1985.

RUIZ MASSIEU JOSÉ FRANCISCO Derecho Municipal Editorial Porrúa México, 1992

HEMEROGRAFIA

GOBIERNO Y ADMINISTRACION MUNICIPAL EN MEXICO. Secretaría de Gobernación. Centro Nacional de Desarrollo Municipal. México 1993.

MANUAL DE ADMINISTRACION MUNICIPAL. Instituto Nacional de Administración Pública. México, 1987.

NOCIONES DE ADMINISTRACION MUNICIPAL. Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación. México. 1993.

LEGISLACION BASICA

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Editorial Porrúa, México, 1999.

CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MEXICO. Pliego impresiones. México. 1999.

LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MEXICO, Editorial Sista México 1999.

GACETA MUNICIPAL DE TLALNEPANTLA DE BAZ MODIFICACIONES Y ADICIONES AL BANDO MUNICIPAL 2000