



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES.

CAMPUS ARAGÓN

**"LA NECESIDAD DE ESTABLECER QUE LOS SERVIDORES
PÚBLICOS POR DESIGNACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO SEAN
PROFESIONISTAS"**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO**

**P R E S E N T A :
ALEJANDRO NÁJERA MARTÍNEZ**

ASESOR:

M. EN D. JÁNETT YOLANDA MENDOZA GANDARA.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Agradecimientos

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A Dios.

*Por darme la oportunidad
de llegar a este momento
trascendental en mi vida.*

A mis hermanos.

*Con un profundo agradecimiento
por su apoyo y comprensión
de siempre.*

A mis compañeros y amigos

*Aún si no los he mencionado,
gracias por la oportunidad de
conocerles y aprender de ustedes.*

*A mi tía Paula Santamaría Neyra y
a la señora Floralia Guzmán ♦*

A mis Padres.

*Por el solo hecho de serlo,
por haberme inculcado principios
y valores básicos de la vida.*

*Y por la motivación de su sencillez, lo cual
indudablemente me hacen ver la vida
diferente.*

A Paty.

*Por estar conmigo a pesar de los
años, por ese gran amor, por tenerme siempre
presente y estar al pendiente de mí, quiero
que sepas que siempre contarás conmigo, aún
en el tiempo y la distancia.*

*A la Lic. Angelica Flores Carrasco y al T.S.U.
Jorge Ortega Silva.*

*Por su valiosa participación en la
elaboración del presente trabajo.*

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A la Universidad Nacional Autónoma de México

Mi total agradecimiento por haberme dado el privilegio de pertenecer a ella, en especial a la Escuela Nacional de Estudios Profesionales "Aragón" por abrirme sus puertas y darme la oportunidad de forjarme en sus aulas.

A la M. en D. Yanett Yolanda Mendoza Gandara

Ya que por su capacidad como catedrática, su calidad como ser humano, su sincero y desinteresado afán de ayudar, hizo posible la realización de este trabajo.

¡Mi agradecimiento siempre!

A los profesores de la Lic. en Derecho de la E.N.E.P. "Aragón"

Por dedicar gran parte de su valioso tiempo a mi formación académica.

Al honorable jurado

Por otorgarme se voto aprobatorio.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Dedicatorias

*A mis padres a quienes quiero mucho.
Con la enorme satisfacción
de entregarles este trabajo,
el cual significa un paso muy
importante en mi vida y del cual
no dudo, estarán orgullosos de ello.*

*A Mis Hermanos, Sobrinos y Cuñados
Por ser parte integral de mi vida,
por lo tanto de mis triunfos y fracasos, quienes
junto con mis padres conforman el principal
núcleo de mi vida.*

*A Chuchio y Angel
Esperando de todo corazón
que la realización de este anhelo les
sirva de motivación para realizar sus
aspiraciones, incitándolos a que continúen
por el camino de la superación.*

*A la Familia Gallardo Martínez
Por que nunca han dejado de creer en mi, por
su paciencia y apoyo incondicional que siempre
me han brindado.*

*Al C.P. Raúl Zavaleta Vega
Jefe y amigo, ejemplo a seguir como
servidor público, honesto, eficiente
y siempre comprometido con su país.*

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

*Al Sr. Francisco González Arias
Por su amistad, por brindarme la
oportunidad de conocer el mundo
de la administración pública municipal
y por su gran espíritu de servicio.*

¡Con respeto y gratitud siempre!

A mis amigos

*Griselda, Aniceto, Angel y Leonardo
porque juntos hemos comprobado que
no importa el tiempo, ni la distancia, ni
las fronteras, la amistad y los verdaderos
amigos siempre existirán.*

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO 1. ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO EN MÉXICO	4
1.1. El Municipio en la Colonia	4
1.2. El Municipio en el México Independiente	15
1.3. El Municipio en el Porfiriato	23
1.4. El Municipio en la Revolución	24
1.5. El Municipio en la Actualidad a través de las Reformas al Artículo 115 Constitucional.....	30
CAPÍTULO 2. ASPECTOS GENERALES DEL MUNICIPIO	44
2.1. Definición del Municipio y Ayuntamiento	44
2.2. Integración del Municipio	48
2.3. Integración del Ayuntamiento	52
2.4. Atribuciones del Ayuntamiento	58
2.5. Formas de Organización de la Administración Pública Municipal.....	62
CAPÍTULO 3. MARCO JURÍDICO DEL MUNICIPIO	71
3.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	71
3.2. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México	73
3.3. Ley Orgánica Municipal	78
3.4. Bando Municipal	93
CAPÍTULO 4 LOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPALES	97
4.1. Definición de Servidor Público Municipal.....	97
4.2. Autoridades Municipales.....	98
4.3. Empleado Municipal	100
4.4. Servidores Públicos Municipales por Designación	100
4.5. Propuesta de los requisitos y características que deben tener los servidores públicos municipales por designación	101
CONCLUSIONES	106
BIBLIOGRAFÍA	109

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

INTRODUCCIÓN.

Es innegable que los tiempos actuales se han caracterizado por notables y trascendentes cambios de todo orden en el país, en el ámbito político hemos sido testigos de la más importante renovación política que de manera ordenada y pacífica se ha dado en la nación.

La administración pública municipal, como parte de este proceso de cambio, también requiere de modificaciones sustanciales en sus instituciones para que sean capaces de adaptarse a las necesidades del entorno, por lo que debe destacarse que, en tanto son las personas el principal recurso con el que cuenta toda institución para poder llevar a cabo sus propósitos, no puede existir ningún cambio real si éste no parte de una transformación tanto en la forma de actuación como en los niveles de preparación de las personas que integran las organizaciones, por lo que impulsar el criterio de profesionalización de la administración pública municipal constituirá uno de los ejes principales para garantizar el cumplimiento de los fines municipales.

La falta de capacidad y preparación profesional de los servidores públicos municipales por designación, es decir, de los colaboradores directos del Presidente Municipal, quien de acuerdo con la Ley Orgánica Municipal tiene la facultad de proponer al ayuntamiento los nombramientos de secretario, tesorero y titulares de las dependencias de la administración pública dejan entrever deficiencias en las administraciones de los municipios que integran el Estado de México, las cuales van en perjuicio de la administración pero sobre todo de los gobernados ya que significa una de las principales causas de rezago en la prestación de los servicios públicos que por mandato constitucional el municipio esta obligado a proporcionar.

El factor humano por lo tanto, constituye un pilar fundamental de cualquier administración, pues de éste depende la realización y cumplimiento de toda actividad. No se pueden alcanzar propósitos y objetivos si no se cuenta con recurso humano profesional y con alta vocación de servicio público, principios rectores que deben orientar la integración de los equipos de trabajo de los gobiernos municipales, ya que no es posible pensar que el municipio pueda llevar a cabo cambios trascendentales que los proyecten como una instancia real de gobierno, si el personal que lleva a cabo sus funciones no reúne las características idóneas para tal fin.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Lo anterior, fue lo que motivo la realización del presente trabajo proponiendo como una forma de solución modificar la Ley Orgánica Municipal, en la que se precisen los requisitos que deben cubrir los servidores públicos por designación en la administración pública municipal.

En este sentido, el capítulo primero de este trabajo, contiene los antecedentes del municipio en México, desde la época colonial hasta las reformas del artículo 115 constitucional del 23 de diciembre de 1999, las cuales pretenden proporcionar a los municipios instrumentos jurídicos que fortalezcan su gestión, autonomía y capacidad de respuesta a la demanda social.

El capítulo segundo contiene los aspectos generales del municipio y ayuntamiento como son su definición e integración, así como sus atribuciones y las formas de organización de la administración pública municipal.

El capítulo tercero expone aspectos relativos a las normas y bases bajo las cuales se desarrolla el municipio, desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos hasta el Bando Municipal.

El capítulo cuarto aborda lo relativo a los servidores públicos municipales, partiendo de la definición de servidor público municipal, autoridad y empleado municipal hasta las propuestas de los requisitos y características que deben tener los servidores públicos municipales por designación.

En la parte conclusiva se proponen la reforma a la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, señalándose los requisitos que deben reunirse para ocupar cargos por designación en la administración pública municipal, ya que en este ámbito se le a dado poca importancia a la profesionalización quizá por el hecho de que la Ley Orgánica Municipal vigente es omisa al respecto, situación que es inaceptable cuando se pretende dar cabal cumplimiento a las innovadoras disposiciones constitucionales a favor del municipio, las cuales tienen como objetivo modernizar los ayuntamientos para lograr el bienestar colectivo.

Finalmente, es necesario recalcar que el municipio esta inmerso en un proceso de cambio y para afrontarlo exitosamente requiere superar las deficiencias de sus recursos humanos que generan fallas en la administración y el gobierno, con el consecuente incumplimiento de sus fines, motivo por el cual esta instancia de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

gobierno requiere de personas profesionalmente preparadas y con vocación de servicio que se responsabilicen de las atribuciones municipales como son las de hacienda, servicios públicos, desarrollo urbano, salud, educación y asistencia social entre otras.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPÍTULO I.

ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO EN MÉXICO

El régimen municipal ya existía claramente definido en la organización política, social y económica de los pueblos autóctonos de México, los que habitaron el Valle de Anáhuac, y entre los que destaca el Azteca o Mexica.

El Calpulli, fue la organización política-administrativa instaurada por los aztecas de carácter socioeconómico para la explotación común de la tierra, y es el antecedente auténtico del municipio mexicano.

Los Calpullis formaban parte de un todo que crea la tribu, que a su vez estaba organizada políticamente por el derecho consuetudinario. Estos, se estructuraron sobre la base del respeto a su autonomía interna y a su actividad económica de autosuficiencia.

Como todo consejo municipal, el consejo de el Calpulli designaba por elección a cierto tipo de funcionarios ejecutivos que tenían diferentes atribuciones públicas de carácter administrativo y judicial, lo que nos demuestra que tales entidades, cimiento de la organización política del pueblo azteca, fueran verdaderos municipios, por haber conjuntado en su estructura, todos y cada uno de los elementos que caracterizan al municipio.

Estos elementos han ido cambiando a lo largo de la historia, por lo que para realizar cualquier estudio relacionado con el municipio en la actualidad, es necesario empezar por conocer sus antecedentes y evolución histórica.

1.1. EL MUNICIPIO EN LA COLONIA.

El primer municipio de carácter español de la Nueva España, y quizá de todas las Indias, fue el que instaló Hernán Cortés en la población que fundó, y que denominó la Villa Rica de la Veracruz.



El establecimiento del municipio de la Villa Rica de la Veracruz, fundado por Hernán Cortés el 22 de abril de 1519, fue de hecho, para desligarse de Diego de Velázquez, gobernador de Cuba, y para legitimar la presencia de Cortés para con la corona española, al otorgarle los títulos de capitán y de justicia mayor, más nunca para cimentar las bases democráticas en la nueva colonia, puesto que se traía a una institución en plena crisis y decadencia por los acontecimientos en las batallas de Villalzar en España, por la supresión de los pueblos.

Una vez creada la autoridad de la Villa de la Veracruz, Cortés, viendo en el Ayuntamiento el representante del emperador en las nuevas tierras, le entrega sus deficientes poderes, y es nombrado, a su vez, justicia mayor y capitán general. En esta forma se independiza Cortés de Velásquez, quedando eximido de la obligación de cumplir sus órdenes y legaliza la autoridad con que va a iniciar la conquista¹.

Por lo tanto, el municipio hizo estable la conquista y la colonización en América.

Y al respecto Bernal Díaz de Castillo dice: "Y luego le dimos poderes muy vestísimos, delante de un escribano del rey que se decía Diego de Godoy... Y luego ordenamos de hacer y fundar y poblar una villa que se nombró la Villa Rica de la Vera Cruz, porque llegamos jueves de la cena y, desembarcamos en viernes santo de la cruz y rica por aquel caballero... que se llegó a Cortes y le dijo que se mirase las tierras ricas y que supiese bien gobernar, y quiso decir que se quedase como capitán general, el cual era Alonso Hernández de Puertocarrero..."

Y fundada la villa, hicimos alcaldes y regidores y fueron los primeros alcaldes Alonso Hernández Puertocarrero y Francisco de Montejo, y a este Montejo, porque no estaba muy bien con Cortés, por meterle en los primeros y principal, le mando nombrar por alcalde; y los regidores dejarlos he de escribir, porque no hace el caso que nombre algunos; y diré como se puso una picota en la plaza y fuera de la villa una horca, y señalarnos por capitán a Pedro de Alvarado, maestro de campo a Cristóbal de Olid, y alguacil mayor a Juan de Escalante, y tesorero Gonzalo de

¹Secretaría de Gobernación. El Municipio Mexicano, Centro Nacional de Estudios Municipales, México, 1985. págs. 93 - 94.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Mejía, y contador Alonso Ávila, y alférez a Fulano Corral... y alguacil del real a Ochoa, Vizcaíno, y un Alonso Romero".²

Es así como llega a establecerse la institución municipal que viene a ser la institución jurídica española más antigua de este nuevo mundo, pero que además así como el municipio fue para la Península Ibérica, la base para la reconquista y la expulsión de los árabes, en América, fue el instrumento jurídico fundamental para el logro de la conquista no sólo del nuevo continente sino en particular de la Nueva España.

El segundo municipio establecido y fundado fue en el Estado de Puebla, en Tepeaca, y luego el tercero que es de hecho el primer ayuntamiento metropolitano, el de Coyoacán.

Una vez que se ha descrito cómo se instaló y fundó el municipio en la Nueva España, se hace necesario estudiar la organización municipal en el orden político y administrativo, pues lo importante no es narrar que existiera, sino que ahora el municipio se va a convertir en una auténtica comunidad social, circunscrita a una localidad determinada, arraigando a los colonos por su propia voluntad o por la fuerza de la ley a esta tierra.

En este sentido, son las ordenanzas de Cortés de 1524 y 1525, los más antiguos documentos que regulan la vida municipal; Toribio Esquivel Obregón las presenta en su obra; a las que me remito. Las de 1525 indican:

- Las primeras cinco imponen la obligación a todo vecino español de prestar servicio militar;
- De la sexta a la octava ordenan la obligación del cultivo de la vid, de acuerdo con los indios que les fueron asignados.
- De la novena a la decimotercera se ocupan de la obligación de otorgar a los indios la fe católica.
- La decimocuarta prohibía exigir a los indios el pago de tributo en oro.

² López Sosa, Eduardo. Derecho Municipal Mexicano, 2ª Edición. UAEM, México, 1999. pág. 58.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- De la decimoquinta a la decimonovena indican a los españoles la obligación de residir en el país durante ocho años, como mínimo, so pena de perder todo lo adquirido y ganado aquí; además les otorgaba la seguridad de pertenencia de los indios, pudiendo heredarlos a sus descendientes; ordenaba que los que fueran casados en España, mandaran por sus mujeres, y los que no fueran casados debían hacerlo en un término de un año y medio y en el mismo plazo debían construir su casa; la decimonovena además proveía la justa compensación y premio de los servicios prestados a la Corona por la conquista.

Reynaldo Robles nos refiere en relación con las ordenanzas de 1525, "Éstas organizaron al gobierno, estableciendo que cada villa debía de tener dos alcaldes con jurisdicción civil y criminal. Cuatro regidores, un procurador y un escribano, con nombramientos que debían hacerse cada 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 de concurrir al cabildo con voz y voto".³

En cuanto a la organización del municipio neo-español; es decir, al conjunto de órganos que componían su gobierno; su estructura tuvo las naturales variaciones que las necesidades políticas, administrativas y económicas de la época, iban determinando. Una de las funciones más importantes del cabildo, era la legislativa. El ayuntamiento expedía disposiciones y acuerdos de observancia general.

Estas normas reglamentaban cuestiones de policía y buen gobierno, así como la forma en que deberían de prestarse determinados servicios al público, las condiciones a que debían sujetarse los productores y artesanos en la elaboración de sus productos; los precios a que debían de venderse éstos; los requisitos que habían de llenarse para poder ejercitar ciertas actividades.

Tomando en cuenta el conjunto de facultades con que el ayuntamiento o cabildo estaba investido, y cuyo marco competencial se integraba con las atribuciones específicas que sus diferentes miembros tenían señaladas, se concluye indubitablemente que el Estado, cuerpo gubernativo municipal, asumía a través de ellas, las funciones legislativas, ejecutivas y judiciales, concentración que era uno de

³ Robles Martínez, Reynaldo. El Municipio. 2ª Edición, Porrúa, México, 1993. pág. 80.

los signos característicos de los regímenes monárquicos, absolutos en que tales poderes eran atribuidos en la persona del rey.

Sin embargo, la ausencia de lo que se llama separación de poderes, no impidió que los municipios neo-españoles, al menos teóricamente, fuesen considerados como entidades estructuradas sobre una cierta base democrática, principalmente en lo que respecta a la designación de los regidores, que en unión de los otros funcionarios constituían sus cabildos o ayuntamientos.

Las dos Ordenanzas que siguen, de Felipe II, definen la forma y los procedimientos con que debieron hacerse las fundaciones y la organización municipal. Al respecto se establece que una vez elegida la tierra, provincia y lugar en que se habría de establecer una nueva población, tomando en cuenta la comunidad y aprovechamientos que pudiera haber, el gobernador en cuyo distrito se ubicaba, debía establecer el tipo de población que sería: ciudad, villa ó lugar, y conforme a lo que declaraba se formaba el consejo, república y oficiales de ella, de manera que si era una ciudad metropolitana, tenía un juez con título de adelantado, ó alcalde mayor, ó corregidor, ó alcalde ordinario, que ejercía la jurisdicción insolidum, y juntamente con el regimiento tenía la administración de la república: dos ó tres oficiales de hacienda real; doce regidores; dos fieles executores; dos jurados de cada parroquia; un procurador general: un mayordomo; un escribano de consejo; dos escribanos públicos; uno de minas y registros; un pregonero mayor; un corredor de lonja; dos porteros; y si diocesana, ó sufragánea: ocho regidores, y los demás oficiales perpetuos; para las villas y lugares se tenía un alcalde ordinario; cuatro regidores; un escribano de consejo, y público; y un mayordomo".

Una vez que se decidía fundar una población, se convocaba a los que quisieran ir a asentarse en ella. No se hacía excepciones entre indios y españoles, aunque sí de los que ya tuvieran solares en otras poblaciones. Si a la convocatoria de nuevos pobladores no hubiere respuesta, se hacían convenios con personas que resultarían gente y se obligaban a fundar la población; a éstas se les daba el título de adelantado, o alcalde mayor, corregidor o alcalde ordinario, según el tamaño de la fundación, el compromiso era fundar, por lo menos, tres ciudades para lo cual se les fijaba un plazo. Como alcalde mayor, la fundación debía ser una ciudad provincial o diocesana y sus sufragáneas; como alcalde ordinario, la ciudad sería sufragánea con los lugares de su jurisdicción para labranza y crías de ganado.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Formalmente, a la par que se motivaban las fundaciones conforme al más depurado derecho, mirando siempre al bienestar de los nuevos fundadores dentro de un concepto de conciliación entre indios y españoles, se dictaron y reiteraron acuerdos reales que desde el primer momento de la conquista y la colonización, propiciaron la corrupción.

El 15 de octubre de 1522, un año después de consumada la conquista de México, la reina Doña Juana promulgó una cédula real en la que se decía que el cargo de regidor se vendía al mejor postor y su propietario podía venderlo a otra persona; en caso de muerte el cargo se revertía a la corona.

Para obtener un puesto público no era necesario mostrar aptitud o popularidad, simplemente bastaba con tener suficiente dinero para comprar el puesto; ello significaba que tal actividad se viera como una inversión o como una empresa particular, de la que había que obtener el mayor provecho posible.

En la Recopilación de Leyes de los Reynos de Indias hecha por Carlos II en 1681, hay tres títulos (20, 21 y 22) en el Libro VIII, con no menos de 66 leyes o cédulas reales dedicados a la venta, la renuncia y la confirmación de los oficios públicos, por lo que la práctica estaba muy extendida y bastante reglamentada en los reinos de España y del nuevo mundo.

En la ley primera, del título 20 por ejemplo, expedida por la reina Juana el 15 de octubre de 1522, y confirmada después por Carlos I El emperador (1557), Felipe II (1581) Felipe III (1610) y Felipe IV (1645), se establece que "Nuestra voluntad es, y mandamos que sean vendibles y renunciabiles los oficios... como hasta ahora se ha observado, según nuestras resoluciones, general y especialmente dadas".

A continuación, la misma ley enumera los diversos oficios vendibles, entre los que destacan Alguaciles, Escribanos, Procuradores, Tesoreros, Tasadores, y otros muchos de acuerdo a las resoluciones y estilo observado en todas nuestras Indias, e Islas adyacentes.

En la ley séptima del mismo título y libro, fechada el 3 de junio de 1620, expedida por Felipe III, se reafirmaba la oposición a que los regidores fueran electos o puestos en suerte, "por inconvenientes para la corona".

"Por haberse experimentado los inconvenientes que resultan de darse por elección, y suertes los oficios de regidores -dice la Ley citada-, conformándonos con la costumbre universal de nuestras Indias, y la que se observa en estos Reynos de Castilla: ordenamos y mandamos, que en todas las ciudades, villas, y lugares de españoles de todas las Indias, y sus Islas adyacentes, no se provean por elección, o suertes, ni en otra forma, y que en todas las partes donde pudiere se trygan en pregón, y pública almoneda por los Oficiales de nuestra real hacienda por tiempo de treinta días, y vendan en cada lugar lo que estuviera ordenado que haya, y parecieren convenientes, rematándolos en su justo valor, conforme a las órdenes dadas, respecto de los demás oficios vendibles; y los sujetos en quien se remataren sean de la capacidad y lustre que convenga, teniendo consideración que donde fuere posible se beneficien, y los exerzan descubridores, ó pobladores, ó sus descendientes. Por otra parte, el rey nombraba a los gobernadores y alcaldes mayores de algunos lugares y en otros los nombraban el virrey o las reales audiencias. La concesión de tierra y aguas, no obstante, se hacía por disposición del cabildo municipal".⁴

Para 1759, en los cabildos de la Nueva España, se establecen obligatoriamente los cargos de alcaldes de cuartel y de barrio,

Habían dos tipos de cabildos: el abierto, en donde se reunía el vecindario para adoptar resoluciones a los graves problemas locales, y podían ser juntas de gentes o minoritarios; y los cabildos cerrados que eran las sesiones celebradas por los titulares del consejo municipal, éstas podían ser: ordinarias, especiales, extraordinarias, públicas o secretas.

El ayuntamiento generalmente se reunía en sesiones de cabildo una o dos veces por semana y las funciones de cabildo en la época colonial comprendían:

1. El cuidado de las obras públicas, puentes y caminos.
2. La vigilancia de los mercados, ventas y mesones.
3. El cuidado del disfrute común de pastos y montes.
4. El corte y plantación de árboles.
5. El remate de los derechos de vender carne y pan.

⁴ Secretaría de Gobernación, Ob. Cit., págs. 99 - 101.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

6. La formación de sus ordenanzas, que debían ser aprobadas por el virrey.
7. El repartimiento de vecindades, caballerías y peonías.
8. La administración del municipio e inspección de cárceles, hospitales y cementerios.
9. La atención de los servicios públicos, policía, agua potable, alumbrado y pavimento.⁽⁵⁾

Como podemos observar, el ayuntamiento, como órgano de superior autoridad en las comunidades locales de la Nueva España, tenía reservados para sí; funciones administrativas, judiciales y legislativas. El municipio está técnicamente independiente y goza de autonomía.

Para su sostenimiento y el mejor cumplimiento de sus atribuciones, los ayuntamientos disponían de dos tipos de bienes patrimoniales: los comunes y los propios; los primeros como las fuentes, plazas, donde se hacían las ferias y los mercados, los arenales, las carreteras y los montes. Los propios directamente por el ayuntamiento o los daban en arrendamiento; eran rústicos o urbanos.

Otras dos instituciones inherentes al municipio eran: el posito y las alhóndigas, creados por ordenanzas de Felipe IV el 10 de abril de 1626. El posito era una especie de seguro agrícola, lo constituía un fondo para comprar trigo, cebada y otros granos en épocas en que eran abundantes y venderlos en tiempos en los que escaseaban, o bien, en caso de necesidad pública.

Las alhóndigas fueron almacenes para guardar granos y mercancía diversa para el comercio directo al consumidor sin intermediarios ni especulación, puesto que el productor estaba obligado a vender su cosecha a la alhóndiga y no podía vender más grano que el que utilizaba para su consumo doméstico.

El régimen municipal más tipificado y completo, fue el de la ciudad de México. Su Ayuntamiento estuvo formado por los siguientes funcionarios: el alcalde mayor, un mayordomo, un escribano, dos alcaldes comunes y ocho ediles. Una planilla semejante había en cada municipio de la Nueva España.

⁽⁵⁾Cit. por López Sosa. Ob. Cit., pág. 65.



Durante la Colonia, los municipios sufrieron algunos cambios. Al principio, estaban formados por cabildos cuyos miembros eran electos por el pueblo, luego este sistema democrático fue sustituido por el cacicazgo, de tal manera, que por muchos años los cabildos fueron propiedad de unas cuantas familias, donde los cargos se heredaban a hijos. El cargo de regidor se podía comprar a la real almoneda, o se obtenía por concesión del rey.

Para ser regidor se necesitaba cumplir con una serie de requisitos, tales como: mostrar ser apto, residir en el mismo lugar, ser de raza blanca y ser aristócrata con una edad mínima de 18 años. Tales disposiciones favorecían a las clases privilegiadas, que no eran otras que la de los españoles.

La Real Junta Municipal; se encargaba de administrar el erario del municipio, y estaba integrada por:

El escribano; era una especie de notario, encargado de asentar en un libro especial todos los acuerdos y discusiones del cabildo. Una de sus funciones era autorizar las copias de las actas que solicitaban los jueces y delegados.

Este puesto público podía venderse a cualquier persona, pero sólo con la autorización del rey a través del consejo de Indias.

Regidores Honorarios; con el objeto de supervisar a los regidores que habían comprado sus cargos, se impuso —en los últimos años de la dominación española— un sistema de regidores honorarios que eran elegidos por los demás. Uno de los requisitos para tomar ese nombramiento era no tener parentesco con aquellos a quienes iban a vigilar.

En cuanto a los asuntos civiles y penales del municipio, éstos corrían por cuenta de los alcaldes ordinarios. Estos personajes, algunos de los cuales tenían sus cargos por elección, además de sus funciones civiles, tenían funciones fiscales, una de las cuales era la presidencia del Tribunal de Fiel Ejecutoria.

Los principales cargos de los cabildos de la Nueva España eran los siguientes:

- **Alfárez Real:** Tenía, entre otras actividades, la de proponer a los seis candidatos para la elección de regidor honorario y ser el suplente de los alcaldes.
- **Alguacil Mayor:** Sus funciones eran vigilar la paz pública y mantener las cárceles.
- **Depositario General:** Administraba el municipio. Este cargo desapareció en 1799.
- **Contador Mayor de Menores:** Este funcionario se encargaba de solucionar los problemas de herencia.

Además de los regidores, existían otros funcionarios como:

1. **Procurador General.** Supervisaba el manejo de los recursos económicos.
2. **Procurador Mayor de Pobres.** Defendía a personas acusadas de cometer algún delito; agilizaba los procesos; y vigilaba que los presos recibieran un trato humanitario.
3. **Obrero Mayor.** Era el encargado de efectuar obras públicas; se auxiliaba a veces de un arquitecto con el título de: "maestro mayor de arquitectos de esta nobilísima ciudad".
4. **Juez de Carros.** Su función era la recolección de basura, principalmente de los carros recolectores.
5. **Diputado de Fiestas.** Tenía encomendada la organización de fiestas cívicas o religiosas.
6. **Juez del Coliseo.** Le correspondía el mantenimiento del teatro municipal.⁶

En el Siglo XVIII el régimen de intendencias formalizaría la nueva etapa en la organización municipal, dentro de la época "ciclo de la influencia francesa"; que

⁶ Secretaría de Gobernación. Ob. Cit., págs. 105 - 107.



acentuó la política de centralización, al dejar a los intendentes el control de los principales ramos y restar a su vez facultades a los ayuntamientos sobre todo en materia hacendaría en 1767 por disposición de Carlos III quien envió a la colonia al visitador general José de Gálvez, con instrucciones de reorganizar los municipios.

Los intendentes reemplazaron a los gobernadores, corregidores y alcaldes mayores; presidían los cabildos; aprobaban las ordenanzas redactadas por el ayuntamiento, y éstos a su vez fueron reducidos a juntas municipales.

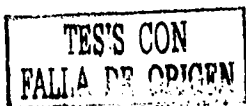
Se ha sostenido que en la historia política un acontecimiento que ha sido parteaguas en la vida democrática moderna lo constituye la Revolución Francesa; pues bien la institución municipal le debe la afirmación de un poder municipal, por la ley del 14 de diciembre de 1789; que al municipio le confirió atribuciones específicas junto a los tres poderes clásicos de Montesquieu, el municipio adquirió el carácter de cuarto poder, importante antecedente en la actividad liberadora de los cabildos coloniales.

En México, esto trascendió y se reflejó, pues en el orden municipal la revolución francesa le inyectó razones al movimiento precursor de la Independencia una actitud asumida por el ayuntamiento de la capital el 19 de julio de 1808. El síndico Lic. Francisco Primo de Verdad y Ramos declaró que la Nueva España debía ser una nación soberana e independiente.

Finalmente, la historia de nuestro país nos señala que el movimiento de independencia da inicio el 15 de septiembre de 1810, encabezados por el cura de Dolores, don Miguel Hidalgo y Costilla y Gallaga, anhelo que se vio cristalizado hasta el 28 de septiembre de 1821, fecha en que formalmente se instaló la junta gubernativa, la cual nombró a Iturbide como su presidente, levantó el acta de independencia del imperio mexicano.⁷

Cabe desatacar que la faceta democrática, desapareció cuando el municipalismo en España entró en franca crisis. No obstante su decadencia política, el municipio neo-español tuvo un gesto decoroso, en los albores de nuestra gesta libertaria, el núcleo criollo que dirigía el ayuntamiento de la Ciudad de México en 1808, hizo una brillante participación, al sustentar la tesis de la reasunción de la

⁷ López Sosa, Eduardo. Ob. Cit., págs. 66 - 67.



soberanía nacional, por el pueblo en ausencia del rey cautivo, misma que se ejercería por sus órganos representativos más inmediatos, como lo serían las juntas de los consejos municipales.

1.2. EL MUNICIPIO EN EL MÉXICO INDEPENDIENTE.

El marco jurídico de la nueva organización política se inició durante el movimiento de Independencia. En esta época es necesario distinguir varios acontecimientos de relevancia para la vida institucional del país,⁸ como son los siguientes:

a) Constitución de Cádiz

El municipio entró en una fase de crisis, en virtud de la constante intervención de los reyes de España, de ahí que en el año de 1808 surgieran en ese país protestas de los cabildos municipales contra la intervención francesa que encabezaba Napoleón Bonaparte. Amotinado el pueblo en Aranjuez, el rey Carlos I abdicó en favor de su hijo el príncipe de Asturias, quien tomará el nombre de Fernando VII, sin embargo, antes de ser proclamado nuevo soberano los reyes de España realizaron acuerdos en favor de Napoleón, lo cual motivó el alzamiento del pueblo en contra de Napoleón, y las constituciones de la Junta de Sevilla, primero y de Asturias posteriormente, las cuales imponían un régimen absolutista.

En ese contexto se hizo inminente la necesidad de instaurar un régimen parlamentario, por virtud del cual se tomara en consideración la opinión del pueblo por medio de los ayuntamientos, controlando jurídicamente la situación y distensando las relaciones. Fue de esta manera que se reunieron en la ciudad de Cádiz las Cortes Generales Extraordinarias, dando génesis a la "Constitución de la Monarquía Española", mejor conocida como "Constitución de Cádiz", la cual se promulgó en España el 19 de marzo de 1812.

La Constitución española de Cádiz (1812) debe considerarse como antecedente importante, pues si bien es cierto que en nuestro país tuvo escasa

⁸ Orozco Deza, Miguel Ángel. El Municipio Mexicano en el Tercer Milenio, Porrúa, México 2000. pág. 19.

vigencia, también lo es como lo afirma Mora Palencia que ejerció gran influencia, en la estructura jurídica del Municipio Mexicano.

Esta Constitución regula al Municipio, en su título sexto, capítulo primero, artículos 309 al 323, y representa un esfuerzo importante para hacer resurgir todo el esplendor que este órgano tuvo. Dentro de sus aciertos podemos destacar, en primer lugar, que regula al Ayuntamiento como órgano de gobierno local, estableciendo importantes innovaciones como son:

Existencia del Ayuntamiento en todo lugar que excediese de mil almas (art. 310); número de regidores de acuerdo al número de habitantes (art. 311); sistema de elección popular directa (art. 312); ejercicio de la función por un año (art. 312); no reelección relativa (art. 316).

Para ser integrante del Ayuntamiento era requisito no tener empleo de provisión real.

Entre los puntos negativos, cuando menos por la mala influencia que tuvo en nuestro país, está el hecho de la implementación de jefes políticos, la cual centraliza la autoridad que tenían los Ayuntamientos, haciéndoles perder su autonomía.

Los jefes políticos presidían el gobierno de los municipios y sometían a su voluntad a los Ayuntamientos, en su carácter de autoridad superior, cuidaban la paz, el orden y la seguridad de las personas, supervisaba la ejecución de las leyes y ordenamientos del gobierno dentro del municipio, eran el conducto para las relaciones entre los ayuntamientos y las autoridades superiores, asimismo calificaban las elecciones de los ayuntamientos.

Estos jefes políticos que adoptó nuestra legislación controlaron el gobierno local durante todo el siglo XIX.⁹

De esta forma, la constitución de Cádiz, a pesar de su corta vigencia tuvo una importante influencia en el sistema político y en la administración pública; constituyendo el primer marco jurídico en el contexto de la lucha por la independencia. La Constitución de Cádiz, tenía una regulación amplia y clara sobre

⁹ Robles Martínez, Reynaldo. Ob. Cit; págs. 105 - 106.



la forma de organización, elección y facultades de los ayuntamientos, lo cual tuvo una importancia fundamental en la consolidación de nuestra estructura jurídica, pues ejerció influencia en las normas fundamentales posteriores.

b) Plan de Iguala.

El 28 de septiembre de 1821 fue instalada en nuestro país la Junta Provisional de Gobierno, de acuerdo con el Plan de Iguala y el tratado de Córdoba. Dicha Junta debía gobernar interinamente de acuerdo con las disposiciones vigentes que no se opusieran al Plan de Iguala, asimismo, debía designar a los integrantes de la regencia, a cuyo cargo estaba el poder ejecutivo, eligiendo como presidente a Don Agustín de Iturbide.

“Con la promulgación del Plan de Iguala, el 21 de febrero de 1821, se decretó la Independencia del país y se estableció como forma de gobierno una monarquía institucional, la cual reconoció la existencia de los ayuntamientos y dejó subsistentes las normas establecidas en la constitución española de Cádiz.

La recomposición en la administración de las finanzas públicas afectó al municipio, hubo una reducción y supresión de algunas contribuciones a favor de la instancia local de gobierno, por lo que disminuyeron los ingresos de la hacienda municipal.”¹⁰

c) En el México Independiente.

El 24 de febrero de 1822 fue instalado el Congreso Constituyente, que al tener diferencias con Agustín de Iturbide fue disuelto por éste y establecida la Junta Nacional Instituyente, la cual aprobó el Reglamento Político Provisional del Imperio, en el mes de febrero de 1823, mismo que regulaba en su sección séptima (capítulo único) lo relativo a la organización y facultades del ayuntamiento.

“En la elaboración de las bases del Plan de la Constitución Política de 1823, se contempló que el número de alcaldes, regidores y síndicos se decidieran en

¹⁰ Orozco Deza, Miguel Ángel. Ob. Cit. pág. 20

razón de la densidad poblacional de las comunidades, y que los ingresos por vía de tributos a los municipios fueron establecidos por el Congreso Nacional".¹¹

d) Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos sancionada por el Congreso General el 4 de octubre de 1824.

El 3 de octubre de 1824, fue instalado el régimen federal en nuestro país con la caída de Agustín de Iturbide, la Constitución Federal, la cual fue firmada el día 4 y publicada el 5 por el titular del Ejecutivo Don Guadalupe Victoria.

Dicho ordenamiento, pese a haber considerado al sistema federal como la mejor forma de organización político-administrativa de la nación, no hace mención en absoluto de los ayuntamientos o municipios.

Esta Constitución deja en libertad a las entidades federativas para organizar su gobierno y administración interior, según lo dispone el artículo 151, fracción I.

Las constituciones de los Estados de la Federación no regularon en forma específica al Municipio, y sólo en forma genérica se referían al gobierno político y administrativo de los pueblos, podemos destacar como ejemplo la organización del Estado de México, plasmada en la Constitución Política del 14 de febrero de 1826.

Dicha Constitución, en su parte segunda, denominada "Gobierno Político y Administrativo de los Pueblos", establece que la administración interior de los pueblos estará a cargo de prefectos, subprefectos y ayuntamientos (art. 152).

El Estado se dividía en distritos, cada uno de los cuales era gobernado por un prefecto (art. 153), quien era responsable de la seguridad pública, de vigilar que los ayuntamientos cumplieren con su deber, así como de regular el manejo de los fondos público. (art. 155).

Los distritos a su vez, se dividían en partidos que estarían a cargo de un Subprefecto (art. 156), y sus funciones eran las mismas que las del prefecto (art. 158).

¹¹ Ibidem, pág. 21.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En los pueblos que fueran cabecera de partido o tuvieran más de 4000 habitantes contarán con ayuntamiento (art. 159)

El ayuntamiento se integraría con alcalde o alcaldes y regidores designados por elección directa o a través de electores designados por los vecinos de la municipalidad. (art. 161).

Los ayuntamientos se renovaban anualmente, sólo podían excusarse los vecinos para no ejercer la función edilicia por causa justa o a criterio del Prefecto respectivo (art. 167).

Los alcaldes ejercían funciones de conciliadores, en materia civil en juicios de menor cuantía, en materia penal sobre injurias y faltas leves (art. 169).

Los ayuntamientos tenían atribuciones en materia de policía para garantizar la seguridad de las personas y bienes, en materia de obras públicas para conservar los bienes de utilidad común, en materia hacendaria debían dar cuenta anualmente al prefecto del manejo de fondos (art. 170).¹²

Como se observa, la Constitución de 1824 casi no hizo alusión ni a los ayuntamientos ni al régimen municipal, a pesar de que se había pensado en reglamentar las actividades de las comunas.

e) Las Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836 y las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843.

La caída de Agustín de Iturbide no fue suficiente para que sus partidarios desistieran de la idea de implementar un sistema de gobierno centralizado, de tal manera, fue en esa época que surgieron los dos partidos que a la postre marcarían la vida y lucha política en nuestro país por un período de tiempo bastante prolongado: el Liberal y el Conservador. Así, el 6 de diciembre de 1836 el Congreso dominado por la tradición conservadora terminó la Constitución, la cual, al estar integrada por siete estatutos, es conocida como la Constitución de las Siete Leyes, que son consideradas como la primera Constitución Centralista de México. Con fundamento en estas leyes se dividió el territorio nacional en departamentos, éstos en distritos organizados a su vez en partidos.

¹² Robles Martínez, Reynaldo. Ob. Cit., págs. 77 - 78.

Los artículos 22 al 26 de la Ley Sexta, organizaron la existencia y atribuciones de los ayuntamientos, ordenando que éstos fueran electos popularmente y que los hubiera en todas las capitales de los departamentos.

Nuestro país vacilaba en un clima de inestabilidad política y social; los integrantes del partido liberal no se habían resignado a permanecer en un régimen de gobierno centralista, al cual culpaban por las invasiones extranjeras a nuestro país y las pérdidas territoriales, con Santa Anna, como titular del ejecutivo, quién se ausentaba y reasumía el poder de la presidencia a voluntad.

En este contexto, el 12 de junio de 1843 fueron sancionadas por Santa Anna las "Bases de Organización Política de la República Mexicana", publicándose el día 14 del mismo mes y año.

Las Bases Orgánicas de 1843, "fueron la segunda Constitución centralista del país. Esta Constitución estableció como facultades de las asambleas departamentales, entre otras, el establecimiento de corporaciones y funcionarios municipales, la expedición de ordenanzas y reglamentos, la aprobación de los planes de arbitrios municipales y los presupuestos anuales de los municipios".¹³

Antonio López de Santa Anna, asumía y dejaba la presidencia de la República, unas veces a favor del federalismo, otras más a favor del centralismo, lo cual propició el levantamiento armado que culminó con el denominado "Plan de Ayutla" signado el 1º de mayo de 1854, en el cual se hacía referencia a la insatisfacción que el gobierno de Antonio López de Santa Anna había generado en el pueblo de México por sus conductas antipatrióticas, dejándolo a él y a sus colaboradores fuera de funciones, convocando a los Estados de la República y Territorios a que enviaran un representante, quienes elegirían un Presidente Interino, quien a su vez convocaría a un Congreso extraordinario encargado de constituir una nación republicana, representativa y popular y erigirse como Congreso Constituyente, a la vez de vigilar las acciones del Ejecutivo.

De esta forma, con base en el Plan de Ayutla, el Presidente sustituto Ignacio Comonfort decretó el 23 de mayo de 1856, el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, el cual fue censurado por su tendencia francamente centralista,

¹³ Orozco Deza, Miguel Ángel. Ob. Cit., págs. 21 - 22.

por lo que la comisión dictaminadora del Congreso, encargada de revisarlo, no emitió nunca su dictamen.

La tendencia centralista del citado estatuto se observa con claridad en materia municipal, pues se otorgaban a los gobernadores de los Estados las facultades para crear municipios, designar autoridades municipales, así como para fiscalizarlas tanto en materia legislativa como administrativa.

f) Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1857.

La nueva Constitución fue jurada el 5 de febrero de 1857 por el Congreso integrado con 90 diputados y por el Presidente Don Ignacio Comonfort, clausurando las sesiones dicho Congreso Constituyente el 17 del mismo mes y año y promulgándose la Constitución el 11 de marzo.

La Constitución de 1857, sin embargo, sólo hace mención al municipio en los siguientes artículos: En el artículo 36, se obliga a los ciudadanos a inscribirse en los padrones electorales de la municipalidad, manifestando las propiedades que posee o la industria, profesión o trabajo de que subsiste.

En el artículo 72 se establece la facultad del Congreso para legislar en el Distrito Federal y territorios, respetando las autoridades políticas, municipales y judiciales que hayan sido electas popularmente.

En el artículo 49 se hace referencia a la correspondencia de ciertas municipalidades a algunos Estados de la República.

El artículo 117 establece la regla de competencia entre la Federación y los Estados, mediante la cual los Estados se reservaron todas las facultades no señaladas para la Federación por ello únicamente regula el gobierno interior del Distrito Federal y los territorios federales.

Es importante analizar cuando menos una entidad federativa para examinar cómo se organizaba al Municipio. Analizaremos la segunda Constitución del Estado de México de 1861.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

El capítulo 18, "Del gobierno Político y Administrativo" (artículo del 100 al 115), reproduce las disposiciones que regulaban a los ayuntamientos en la Constitución de 1827, cambiando únicamente el nombre de prefecto por jefe político y suprimiendo la figura de los subprefectos, siendo en lo demás lo mismo.

En 1870 se reforma la Constitución del Estado de México, su título cuarto "Organización interior del Estado", establece que el Estado se divide en Distritos, Municipalidades y Municipios, que se gobernarán por Jefes Políticos sujetos directamente al Gobierno del Estado y por las demás autoridades establecidas o las que establecerían las leyes (art. 109), pero ya no contemplan para nada a los ayuntamientos.

g) Estatuto Provisional del Imperio Mexicano.

Luego de jurarse la Constitución de 1857, de corte liberal, los conservadores mexicanos, no conformes con dicho ordenamiento, ofrecieron a Maximiliano de Habsburgo la corona de México, la cual fue aceptada el 10 de abril de 1864.

No obstante, Maximiliano, lejos de erigirse en un gobernante conservador, prometió el establecimiento de instituciones liberales y el otorgamiento de un régimen constitucional, actuando durante su corta gestión en contra de los intereses del clero.

El 10 de abril de 1865, fue expedido el "Estatuto Provisional del Imperio Mexicano", el cual no llegó a tener vigencia ni validez jurídica, toda vez que su aparición tuvo lugar en la época en que el Imperio comenzaba a perder fuerza.

Así, el título IX de dicho documento regula el gobierno local estableciendo los prefectos como delegados del emperador para gobernar y administrar los departamentos (art. 28) el prefecto será nombrado por el Emperador (art. 33) los departamentos se dividen en distritos a cargo de un subprefecto que sería el delegado del poder (art. 34) cada población contaría con una administración municipal propia (art. 36), la cual estaría a cargo de los alcaldes, ayuntamiento y comisario municipales (art. 37), los alcaldes eran nombrados por el Emperador el de la capital, y el de los departamentos por el prefecto respectivo (art. 38), el ayuntamiento sería electo popular y directamente y se renovarían por mitad cada año

(art. 45), dejándose a una ley secundaria el señalamiento de sus atribuciones y la reglamentación de su elección.

En las poblaciones que el gobierno estime conveniente se nombrará letrado que sirva de asesor al alcalde y ejerza la función de síndico procurador en los litigios que debe sostener la municipalidad.

El Emperador decretará las contribuciones municipales de acuerdo con los proyectos que formulen los ayuntamientos respectivos.¹⁴

Como puede observarse, el Estatuto contiene una regulación precisa sobre el municipio, aunque se deja en el Emperador la facultad de determinar las contribuciones municipales, limitando con ello las posibilidades de desarrollo municipal.

El dominio imperial no alcanzó a consolidarse en todo el territorio mexicano y no fue hasta la toma de Querétaro cuando se derrocó al régimen imperial. En julio de 1867 se restableció la sede del gobierno en la capital del país y con ello el régimen republicano.

1.3. EL MUNICIPIO EN EL PORFIRIATO.

Durante el gobierno del General Porfirio Díaz, los ayuntamientos fueron agrupados en divisiones administrativas superiores, que recibieron los nombres de partidos, distritos, prefecturas, a cargo de prefectos o jefes políticos, en calidad de delegados del gobierno central y encargados de hacer cumplir las instrucciones y órdenes del gobernador.

En 1897, se decretó la Ley General de Ingresos de las Municipalidades de la República Mexicana en la que se establecía que los municipios podían obtener ingresos de sus rentas propias, de los impuestos asignados por los propios municipios, de los impuestos federales y de las subvenciones extraordinarias y accidentales del gobierno federal.

¹⁴ Robles Martínez, Reynaldo. Ob. Cit., págs. 83 - 84.

El siglo XX sorprendió al país bajo la dictadura de Porfirio Díaz. En esta época, los municipios existieron sólo de nombre, ya que como se mencionó con anterioridad los ayuntamientos eran manejados por los gobernadores y los jefes políticos, mientras que los presidentes municipales carecían de autoridad.

Esto se reflejó más contundentemente en la Ley que promulgó el General Díaz en 1903, siendo dos de sus artículos principales los siguientes:

"Artículo 60. Los prefectos políticos serán la primera autoridad política local, en la jurisdicción de sus respectivas municipalidades."

"Artículo 61. Los prefectos serán los jefes de todos los servicios en las municipalidades y estarán subordinados al gobernador del estado".

"El odio que despertaron tales funcionarios fue uno de los motivos inmediatos de la Revolución, la cual consagró entre sus principales postulados la implantación del Municipio Libre. Los mismos partidarios del antiguo régimen convinieron al cabo en que la supresión de las jefaturas políticas en la República es uno de los progresos que, en justicia, debemos acreditar a la Revolución".¹⁵

Al sobrevenir el movimiento revolucionario de 1910, en todos los planes que se lanzaron, la atención de sus autores se fijó en darle al pueblo mexicano una nueva oportunidad para intervenir en la organización política y social del Estado. Por ello, se estimó que una extensión del ejercicio democrático y su pleno disfrute por el pueblo, suponía una conquista del derecho ciudadano a elegir sus propias autoridades en el municipio.

1.4. EL MUNICIPIO EN LA REVOLUCIÓN.

A principios de 1909, Don Francisco I. Madero hizo circular su libro "La Sucesión Presidencial de 1910 donde proponía, entre otras cosas, la creación del Partido Antirreleccionista. Más adelante se creó el Centro Antirreleccionista de México que tenía entre sus postulados salvar a la República de las garras del absolutismo, y devolver a los Estados su soberanía, a los municipios su libertad, a los ciudadanos sus prerrogativas y a la nación su grandeza.

¹⁵ Secretaría de Gobernación, Ob. Cit., pág. 114.

Posteriormente en 1910, se llevó a cabo una Convención Nacional Independiente de donde surgieron como candidatos a la Presidencia de la República Francisco I. Madero y como vicepresidente Francisco Vázquez Gómez, quines debían sujetarse a ocho lineamientos generales de política, que deberían normar la acción de los candidatos, destacando el séptimo que señalaba "mayor ensanche del poder municipal aboliendo las prefecturas políticas".

Posteriormente, Madero propuso el Plan de San Luis en donde resalta el cuarto punto de los once que eran en total, el cual hace referencia al principio de no reelección de presidente y vicepresidente de la República, gobernadores de los Estados y presidentes municipales, pero en forma concreta nada señaló este documento en favor de los municipios.

Finalmente, Madero convocó a una lucha armada. El triunfo maderista fue efímero, pues apenas pudo mantenerse unos meses en la presidencia antes de sucumbir derrocado por Victoriano Huerta.

El golpe huertista dió lugar al surgimiento de Don Venustiano Carranza al escenario político nacional al encabezar la Revolución Constitucional que habría de desembocar en la asamblea constituyente de Querétaro.

El 28 de noviembre de 1911 en Villa de Ayala estado de Morelos, se formuló el Plan de Ayala, dirigido por Emiliano Zapata, pero en ninguna parte de este documento se planteó compromiso alguno en relación con los municipios o sus ayuntamientos, ni aun incidentalmente.

No obstante lo anterior, el ideario zapatista pensaba seriamente en la necesidad de reivindicar al municipio libre ya que participó activamente en la elaboración de documentos como:

La Ley General sobre Libertades Municipales, documento firmado por el general Zapata en su cuartel general de Tlaltizapan, el 15 de septiembre de 1916, donde demandó la supresión de las jefaturas políticas y el consiguiente reconocimiento de los fueros y libertades comunales ya que la libertad municipal resultaría irrisoria si no se concediera a los vecinos participación en la solución y arreglo de los principales asuntos de la localidad.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La Ley de Libertades Municipales que declaraba emancipados de toda tutela gubernativa a los municipios de la República, tanto en lo relativo a su administración interior como en lo que concierne al ramo económico o hacendario (Artículo I), previendo que "cada municipio gozará de absoluta libertad para prever las necesidades locales y para expedir los bandos, reglamentos o disposiciones que juzgue necesarios para su régimen interior y establecía que el municipio estará representado y regido por un Ayuntamiento o corporación municipal electa popularmente en el concepto de que la elección será directa y en ella tomarán parte todos los ciudadanos que tengan el carácter de domiciliados".

Esta Ley junto con la Ley Orgánica de Ayuntamientos para el estado de Morelos son de innegable trascendencia por su avanzado contenido en la lucha libertaria del municipio mexicano.

En 1912, en el punto 12 del Pacto de Empacadora, suscrito por Pascual Orozco Jr., se expresa "Se suprimirán en toda la República los cargos de jefes políticos, cuyas funciones serán desempeñadas por lo presidentes municipales".

Por otra parte, el movimiento carrancista tuvo como punto de partida el Plan de Guadalupe en donde se desconocía a Victoriano Huerta como presidente, desconocía también a los poderes Legislativo y Judicial de la Federación y a los gobiernos de los estados que mantenían su reconocimiento a Huerta; no obstante, meses más tarde mientras la lucha revolucionaria continuaba, el 3 de octubre de 1914, Carranza manifestó en una convención de Generales, su propósito de promover reformas sociales y políticas al texto constitucional de 1857 dentro de las cuales apuntaba "el aseguramiento de la libertad municipal, como base de la división política de los Estados y como principio y enseñanza de todas la prácticas democráticas".¹⁶

Estando en Veracruz, el Jefe del Ejército Constitucionalista, don Venustiano Carranza, aborda el tema y en uno de los principales antecedentes a lo que sería el artículo 115 de la Constitución de Querétaro, el 26 de diciembre de 1914 publica el siguiente decreto: "Artículo Único. Se reforma el artículo 109 de la Constitución

¹⁶ Secretaría de Gobernación, Gobierno y Administración Municipal en México, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, México 1993, págs. 42 - 43.

Federal de los Estados Unidos Mexicanos, del 5 de febrero de 1857, en los siguientes términos:

"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 el municipio libre, administrado por ayuntamientos de elección popular directa y sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el gobierno del Estado".

Respecto al municipio, el mismo Carranza afirmó lo siguiente: "...el municipio independiente, que es sin disputa una de las grandes conquistas que no sólo dará libertad política a la vida municipal sino que también le dará independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de sus necesidades, substituyendo así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores".

Por su parte, el gobierno que se había desprendido de la fracasada Convención de Aguascalientes, y que formaba parte del grupo revolucionario integrado por Francisco Villa y Emiliano Zapata, quienes apoyaban a Eulalio Gutiérrez, a la postre designado Presidente provisional de la República, en la misma Convención, echa a andar su aporte político jurídico en el cual estaba necesariamente presente la cuestión municipal.

El presidente provisional de los convencionistas de Aguascalientes, el 29 de diciembre de 1914 expide un decreto sobre el asunto de las municipalidades, el que dado a conocer en el Diario Oficial del 11 de enero de 1915, señala:

"...la libertad municipal es la base de la democracia, y uno de los ideales, quizás el primero de la Revolución triunfante, ha sido la restitución de la libertad de los municipios y con ella de los bienes y rentas propios de las mismas corporaciones, por lo que se deroga la Ley de 26 de marzo de 1903 y se restituyen a los ayuntamientos del Valle de México los bienes propios, impuestos y rentas de que disfrutaban antes de la vigencia de la Ley referida".

Posteriormente, el movimiento zapatista —que mantenía vivas las reivindicaciones de sus seguidores, y que no cejaba en cuanto a la cuestión del municipio— habría de promulgar en 1916, en el Estado de Morelos, la "Ley General

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

sobre Libertades Municipales". Al respecto, el Centro Nacional de Estudios Municipales, en el libro denominado El desafío municipal, destaca: "Mediante 22 artículos reglamentó la autonomía política, económica y administrativa de la entidad municipal, pues ésta es la primera y más importante de las instituciones democráticas, toda vez que nada hay más natural y respetable que el derecho que tienen los vecinos de un centro cualquiera de población, para arreglar por sí mismos los asuntos de la vida común y para resolver lo que mejor convenga a los intereses y necesidades de la localidad".¹⁷

Finalmente, el artículo 115 del proyecto, señala que 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, el Municipio Libre, administrado cada uno por Ayuntamiento de elección directa y sin que haya autoridades intermedias entre éste y el Gobierno del Estado".

Con la redacción anterior, en la parte conducente, el artículo 115 fue presentado en el Congreso Constituyente de 1916.

Sometido a debate a partir de la sesión celebrada el 20 de enero de 1917, en que se leyó el dictamen relativo, el 30 del propio mes y año, se aprobó el texto del artículo del que se transcribe a continuación la parte relativa al Municipio, puesto que el propio artículo se refiere además a la elección de los Gobernadores de los Estados, a los requisitos para ocupar ese cargo y a la Constitución de las legislaturas de los Estados, así como a la elección de los representantes de tales legislaturas:

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

- I. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado. Los presidentes municipales, regidores y síndicos

¹⁷ Calzada Padrón, Feliciano. Derecho Constitucional. Ed. Actualizada, Editorial Harla, México 1992, págs., 251-252.

de los Ayuntamientos, electo popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé no podrán ser electas para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan carácter de suplentes si podrán ser electos para el período inmediato como propietario, 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 a las necesidades municipales, y
- III. Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente".¹⁸

La intención de Venustiano Carranza era la de restablecer la Constitución de 1857, sin embargo, la revolución había surgido por demandas sociales que no estaban contenidas en dicho ordenamiento de inspiración liberal, fue por ello que el Congreso Constituyente rebasó las expectativas del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista sacando a la luz el 31 de enero de 1917 la primera Constitución en el mundo que reconoció los derechos sociales. Esa fecha fue protestada y firmada por los diputados y el Primer Jefe de Gobierno, y fue promulgada el 5 de febrero de 1917, entrando en vigor el 1º de mayo del mismo año.

Con la promulgación de la constitución de 1917, la forma de organización Política y administrativa el país logró grandes avances, apareciendo así una perspectiva real para la autonomía del municipio mexicano y para la descentralización en México, lo cual se ha consolidado a lo largo de los últimos años tal como se verá en el siguiente punto.

¹⁸ Altieri, Italo. Administración Pública Municipal, Instituto para el Desarrollo Coordinado. México 1993.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1.5. EL MUNICIPIO EN LA ACTUALIDAD A TRAVÉS DE LAS REFORMAS AL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL.

La didáctica de la historia y de la política mexicana llevó a instaurar nuevas reformas en el artículo 115 constitucional de la Carta de Querétaro, de acuerdo con las necesidades y visiones más realistas en el progreso y consolidación del país como nación y del municipio como célula básica de ésta.¹⁹

La primera reforma apareció publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 1928, se hizo para regular el mínimo de diputados que deba tener cada Estado, ya que el número de representantes en las legislaturas de los Estados, debía ser proporcional al de habitantes de cada uno; adicionándose al antepenúltimo párrafo del artículo en los siguientes términos: "Pero en todo caso no podrá ser menor de siete diputados en los estados cuya población no llegue a los 400, 000 habitantes, y once en los Estados cuya población sea superior a la última cifra."²⁰

En el Diario Oficial de la Federación del 29 de abril de 1933 encontramos publicada otra reforma al régimen municipal, cuyo objetivo era establecer con precisión el principio de no reelección absoluta para gobernadores, y de no reelección relativa para diputados locales e integrantes de los ayuntamientos. "Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñan las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé no podrán ser electos para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, si podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio..."²¹

¹⁹ Calzada Padrón, Feliciano. Ob. Cit., pág. 233.

²⁰ Robles Martínez, Reynaldo. Ob. Cit., págs. 136 - 137.

²¹ Calzada Padrón, Feliciano. Ob. Cit., pág. 254.

A finales de año de 1942 a iniciativa de Presidente de la República, se promovió la reforma del Artículo 115 de la Constitución, misma que fue aprobada y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de enero de 1943. El párrafo tercero de la Fracción III del Artículo 115 se reformó en los siguientes términos:

"... Los gobernadores de los estados no pueden durar en su encargo más de seis años..."²²

El 12 de febrero de 1947, se publicó en el Diario Oficial la reforma por la cual se reconoció el derecho de la mujer de participar en las elecciones municipales.²³

Para asegurar la participación política de la mujer en las elecciones municipales, a iniciativa del Presidente de la República, el 6 de diciembre de 1946 fue presentada al Congreso de la Unión una propuesta de reforma al Artículo 115 el proyecto señalaba en su parte considerativa:

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

El proyecto fue aprobado con posterioridad a largos debates, adicionándose la Fracción I del Artículo 115 el 31 de diciembre de 1946, en los siguientes términos:

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.

En las elecciones municipales participarán las mujeres, en igualdad de condición que los varones, con el derecho de votar y ser votadas".²⁴

²² Secretaría de Gobernación. Ob. Cit., pág. 125.

²³ Sánchez Bringas, Enrique. **Derecho Constitucional**. 4ª Ed. Porrúa, México 1999, pág. 572.

²⁴ Secretaría de Gobernación. Ob. Cit., págs. 125 - 126.

La Quinta Reforma Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de octubre de 1953, en la que se suprimió el párrafo que hemos transcrito en el apartado anterior y el que había sido reformado en 1947 y esto con motivo de que en esa misma fecha de 53 se reformó el artículo 34 para otorgarle plena ciudadanía a las mujeres.²⁵

El Diario Oficial de la Federación del 6 de febrero de 1976 daba a conocer otra reforma mediante la cual se adicionaba el artículo 115, para adecuarlo a lo que estipulaba el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, sobre la regulación de asentamientos humanos.²⁶

En el Diario Oficial de 6 de diciembre de 1977: se publicó la séptima reforma la cual adicionó un último párrafo a la fracción tercera, introduciendo el sistema de diputación de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos, en los municipios de más de trescientos mil habitantes²⁷.

El 3 de febrero de 1983 se publicó la octava reforma, la cual reguló la suspensión y desaparición de ayuntamientos y el establecimiento de Consejos Municipales por las legislaturas locales; fijó expresamente la fuente de los ingresos municipales, contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, sobre la prestación de servicios públicos y las participaciones federales básicamente; reiteró expresamente, la facultad reglamentaria de los municipios, introduciendo la instancia previa de las llamadas Bases Normativas, de procedencia estatal; enumeró los servicios públicos a cargo de los municipios; dejó a la legislatura la aprobación de la ley de ingresos y el presupuesto de ingresos de los municipios otorgando a éstos la atribución de elaborar y aprobar su presupuesto de egresos.²⁸

La Novena reforma fue publicada en el Diario Oficial el 17 de marzo de 1987; mediante ella se depura el artículo 115, excluyendo las disposiciones que contienen regulaciones de carácter local y se dejan exclusivamente las municipales suprime los textos alusivos a los gobernadores y diputados, contenidos en la parte de la fracción VIII, pasándolas a las fracciones I y II del artículo 116. El nuevo texto de la

²⁵ Robles Martínez, Reynaldo. Ob. Cit., pág. 139.

²⁶ Calzada Padrón, Feliciano. Ob. Cit., pág. 255.

²⁷ Orozco Deza, Miguel Ángel. Ob. Cit., pág. 42.

²⁸ Idem.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

fracción octava, sólo conserva el principio de representación proporcional para la elección del Ayuntamiento y la indicación de que las relaciones de trabajo entre el Estado y sus trabajadores, se regirá por las leyes que expidan las legislaturas locales. Asimismo se derogan las fracciones IX y X; la fracción IX, se refería a la facultad de las legislaturas locales para expedir leyes que regulen las relaciones de trabajo entre el Estado y sus trabajadores, pasando a ser la fracción VI del artículo 116 constitucional. En cuanto a la fracción X del artículo 115 constitucional se establecía la facultad de realizar convenios entre la Federación y los estados y éstos y los municipios para la educación, operación de obras y la prestación de servicios públicos esta fracción pasó a ser parte de la fracción VII del artículo 116 constitucional.²⁹

Décima Reforma.- Diario Oficial de la Federación de fecha 23 de diciembre de 1999. Esta es la última reforma y adición hecha al artículo 115 y se trata de una modificación integral a las bases vigentes para el régimen municipal.

Análisis y Comentarios de esta Reforma y Adiciones al Artículo 115 Constitucional.

Artículo 115 . . .

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

Se sustituye el término "administrar" por el de "gobernar", con la intención de aclarar el cometido general del Ayuntamiento como órgano de gobierno. Se expresa también la fórmula básica de integración de los ayuntamientos. Esta fórmula debe ser tomada como enunciativa, más no limitativa, pues se presentan casos como el de Jalisco, en el que existen figuras como la de Vicepresidente Municipal, en Puebla y Tlaxcala Presidentes Auxiliares, situaciones previstas en las Leyes Orgánicas o Códigos Municipales correspondientes, sin que por ello, se contrarie lo dispuesto

²⁹ Robles Martínez, Reynaldo. Ob. Cit., pág. 160.

por la Constitución. Por otra parte, la reforma y el cambio del término "administrado" por el de "gobernado", ambas actividades seden en el ámbito federal, local y municipal, todos son órganos del Estado. Jurídicamente el vocablo "administrar" equivale a un conjunto de actos mediante los cuales los órganos del poder ejecutivo atienden a la realización de los servicios públicos.

El término gobernar implica, promover el bienestar de los gobernados mediante su participación a fin de lograr el desarrollo económico sustentable del Municipio. De conformidad con nuestra Carta Magna, el Estado Mexicano es una Federación constituida por el Distrito Federal y por entidades federativas, éstas últimas son soberanas y autónomas para organizar sus régimen interior, dentro de ellas existe la estructura política-administrativa que es el Municipio. Así se configuran las tres esferas de competencia; la federal, la estatal y la municipal.

El Ayuntamiento es un cuerpo colegiado de elección popular directa. A él corresponde ejecutar todas las atribuciones inherentes al Municipio. Como órgano jerárquico superior, el Ayuntamiento tiene entre otras funciones aprobar los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, además de la facultad de presentar iniciativas de ley ante la legislatura local.

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

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

Los lineamientos establecidos para la integración de los Consejos Municipales están reglamentados en las constituciones locales y en las leyes orgánicas o códigos municipales, donde ya se encuentran reguladas estas cuestiones particulares. Cambia la palabra "procediere"(antes) por "procede" y "entraren" por "entren".

II.

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

Los Ayuntamientos tienen la facultad de aprobar los Bandos de Policía y Gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas. Es entendible que los ordenamientos que expida el Ayuntamiento serán para normar sus actuaciones diarias de acuerdo a sus necesidades y características específicas o propias.

Si comparamos el antiguo texto con el actual, de la simple lectura se advierte que los municipios deben seguir conservando sus facultades para expedir los bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares, que organicen la administración pública municipal y la expedición de los ordenamientos legales que estimen necesarios, atendiendo a las circunstancias económicas, políticas y jurídicas sociales y administrativas de cada municipio y sus propias necesidades, ya que el Congreso Local expedirá leyes aplicables a toda la entidad federativa.

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

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

Esta adición, ofrece a los particulares que sean afectados o agraviados por una determinación administrativa, la posibilidad para que ocurran ante la propia autoridad generadora del acto para hacer valer sus derechos que estimen afectados, lo que se traduce en el respeto a la garantía de audiencia y legalidad, lo cual es correcto; situación que también puede establecerse en la Ley Orgánica

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

correspondiente o en algún reglamento. El inconveniente será que para el caso de que la autoridad responsable no solucione la controversia, el particular tendrá que ocurrir ante un Tribunal de lo Contencioso Administrativo que regularmente encuentra su ubicación en la cabecera o capital del Estado.

Conviene hacer notar que las garantías constitucionales de Audiencia y Legalidad, desde hace muchos años ya las consagran los artículos 14 y 16 Constitucionales, y precisamente su inobservancia abre la posibilidad de interponer el recurso o juicio por excelencia que es el juicio de amparo.

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

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

Se requiere de la autorización o aprobación del Congreso Local para la celebración de los convenios. "La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos cuando el desarrollo económico y social, lo haga necesario.

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

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.

Esto resulta lógico y ya estaba previsto, los ordenamientos tendrán que ser bandos y reglamentos.

En conclusión, puede decirse que con esta adición, las facultades reglamentarias de los Ayuntamientos se remiten a un marco jurídico que expedirán las Legislaturas Estatales. El texto propuesto delimita el objeto y los alcances de las "leyes en materia municipal", al establecimiento de principios generales de procedimiento administrativo, garantías de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad. Esta propuesta, orienta la legislación municipal en cuestiones sustantivas y adjetivas generales, dándole un marco normativo homogéneo a los municipios de un Estado. Estas leyes en materia municipal son las Leyes Orgánicas o Códigos Municipales, sólo debe cuidarse al actualizarlas que se incorporen los incisos del a) hasta el e) de esta reforma.

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.

Esta previsión se entiende sin perjuicio del derecho de los gobiernos estatales y de los municipios de acudir en controversia constitucional bajo los términos del artículo 105 constitucional.

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**

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

- c) Limpia, **recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;**
- d) Mercados y Centrales de Abasto
- e) Panteones
- f) Rastro
- g) Calles, parques y jardines **y su equipamiento;**
- h) Seguridad pública, **en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito;**
- i) Las demás que las legislaturas locales determinen, según las condiciones territoriales y socio- económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera

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

Se considera como positivo el hecho de que sea eliminado el concurso de los Estados en las funciones y servicios establecidos en esta fracción; siempre y cuando el Municipio de que se trate cuente con la capacidad y la infraestructura para la prestación del servicio. Esto puede interpretarse como una mayor independencia administrativa del municipio. En la actual fracción III del 115 se enlista en forma enunciativa y no limitativa los servicios públicos que tendrá a su cargo el municipio, estableciendo claramente en el inciso i), lo relativo a los demás servicios que, por las circunstancias socioeconómicas, las legislaturas locales establezcan a favor de los Municipios. Así pues, del estudio de las diferentes Leyes Orgánicas o Códigos Municipales de las entidades del país, se desprende que cada Estado ha agregado a la lista otro tipo de funciones que constituyen servicios públicos. Por lo tanto, es parte de la soberanía de los Estados el decidir, por las circunstancias específicas del mismo y de los Ayuntamientos con los que cuentan, si existe la posibilidad para que éstos últimos asuman la prestación de otros servicios. El nuevo párrafo establece la

obligación de que el municipio debe observar en el respeto a lo dispuesto por las leyes federales y estatales, o sea la jerarquía de leyes.

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

Al eliminar la limitante de que los municipios se puedan asociar sólo entre municipios de un mismo Estado y sólo para la prestación de servicios, se amplía la posibilidad de asociación para la más eficaz prestación de servicios y para el ejercicio de sus funciones públicas. La vía de convenir con el Estado un esquema de asunción de servicios municipales o bien, de coordinación entre ambos, se contempla en el último párrafo del artículo 116 constitucional.

IV.....

a) a c).....

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió por controversia constitucional que aquellas entidades con personalidad jurídica distinta a las que se menciona en la fracción IV, inciso c), segundo párrafo, última parte del actual artículo 115; no están exentas de pago. Por otro lado, la denominación genérica de los términos "persona" e "institución" es una cuestión de forma.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

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.

Esta adición a la fracción IV del artículo 115 garantiza al municipio su participación en el establecimiento de cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras o de las tablas de valores unitarios de suelo y sobre la propiedad inmobiliaria, mismas que pondrán los municipios a consideración de las legislaturas locales para su aprobación. Actualmente, las Leyes de Ingresos Municipales determinan de manera general las tablas de valores, cuotas y tarifas que los ayuntamientos percibirán en congruencia con las Leyes de Hacienda Estatales y las Leyes Orgánicas Municipales, con base en estudios y diagnósticos específicos sobre la materia. Es muy importante el trabajo del Ayuntamiento al sugerir a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, y contribuciones de mejoras, ya que los ingresos municipales se estructuran basándose en los recursos monetarios que recibe el municipio a través de la Tesorería, por el cobro de los conceptos establecidos en la Ley de Ingresos, además deberá repartir o establecer **EQUITATIVA y PROPORCIONALMENTE LA CARGA IMPOSITIVA** y observar los lineamientos generales que para tal efecto expide el Congreso del Estado, el Código Fiscal Municipal o la Ley Hacendaría Municipal, según el caso; pero finalmente será la Legislatura Local quién establezca, autorice o apruebe las tasas o tarifas.

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.

Es importante que las legislaturas estatales revisen y fiscalicen durante todo el ejercicio las cuentas públicas de los municipios en la Ley de Ingresos, ya que los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos. Lo anterior con el objeto de que la mencionada fiscalización traiga aparejada para los directamente

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

interesados que son los municipios, resultados que se traduzcan en obras y servicios de bienestar para los habitantes.

En la actualidad, los recursos que integran la hacienda municipal son ejercidos por los Ayuntamientos.

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

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Se establecen incisos que antes no tenía esta fracción, se considera en gran parte su contenido anterior.

La segmentación del artículo es meramente formal, no obstante, se hacen algunas adiciones. El inciso "c" otorga la facultad al ayuntamiento de participar en la formulación de planes de desarrollo regional, dando la obligación a los Estados y a la Federación, en su caso, de asegurar la participación de los municipios en la elaboración de los mismos. De igual forma sucede con la formulación y aplicación de programas de Transporte público de pasajeros (inciso h) y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en materia ecológica (inciso g). Se considera importante esta adición pues la plantación del desarrollo, transporte y ecología como materias concurrentes, deben de ser realizadas por los tres órdenes de gobierno y plasmarlo a nivel constitucional.

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

Todo reglamento y disposición relativa a materia ecológica será expedida en lo relativo o "conducente" a los fines señalados en el artículo 27 constitucional pues de otra forma atentaría contra nuestra Carta Magna.

VI.

VII. La policía preventiva municipal estará al mando del presidente Municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquélla 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 respecto al gobernador del Estado el mando lo tendrá en todo tiempo de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

En virtud de que la materia de Seguridad Pública es una materia coordinada entre federación, estados y municipios; y de que el Ejecutivo Estatal dirige la seguridad pública en el ámbito estatal, es correcto que con el objeto de gobernar el

municipio, sea el presidente municipal quien tenga bajo su mando la policía preventiva municipal.

VIII.....

.....

IX.....

X.....

De esta forma, encontramos que de acuerdo con el marco constitucional, el municipio es parte del Estado Mexicano, de ahí que en el ámbito de su jurisdicción territorial sea responsable para garantizar el desarrollo integral del propio municipio, fortalecer la soberanía nacional y el régimen democrático y fomentar el crecimiento económico y el empleo, a fin de participar en una distribución del ingreso y la riqueza más justa, permitiendo con ello el ejercicio pleno de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, protegidos jurídicamente por la propia Constitución.³⁰

Con esto se concluye el análisis histórico-constitucional del municipio, a continuación abordaremos los aspectos generales del municipio.

³⁰ Secretaría de Gobernación. El Municipio Mexicano, Reformas y Adiciones al Artículo 115 Constitucional, CEDEMUN, México 2000 págs. 81 - 98.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPÍTULO 2.

ASPECTOS GENERALES DEL MUNICIPIO.

El municipio mexicano, es la célula básica de la organización social y política de nuestro país. En la Constitución de 1917 se erigió como una manera de evitar el centralismo así como la prepotencia de quienes ejercían la autoridad, pero hoy, pasa por una etapa de transición, cuyo rasgo principal es el replanteamiento de las reglas que norman la realidad entre el régimen político y los actores sociales a lo largo de la historia posrevolucionaria. Esta etapa se caracteriza por el cuestionamiento de los canales tradicionales de acceso al poder, las formas de negociación y el sistema de representación política en su conjunto.

Hoy en día la idea del municipio mexicano es producto de su devenir histórico como forma de organización básica, política, económica y social. Es una forma de organización social que representa la comunidad y da cabida a múltiples relaciones humanas de sus miembros; es de carácter económico, ya que sus miembros se encuentran vinculados por relaciones de producción y servicios que satisfacen sus necesidades primarias; y es de carácter político, porque su comunidad se organiza políticamente y elige un gobierno que dirige las acciones para la consecución de sus fines, como el orden, la defensa de los intereses comunes, la seguridad pública, dotación de servicios públicos y en general, su propia vida y permanencia.

Así, después de haber visto el desarrollo histórico del municipio, es necesario considerar sus aspectos generales mismos que abordaremos en el presente capítulo.

2.1. DEFINICIÓN DEL MUNICIPIO Y AYUNTAMIENTO

La voz Municipio surge como concepto jurídico, y por primera vez en Roma. Proviene de *munus munare* que significa carga, gravamen o prestación, recordemos que a cambio del derecho a autogobernarse los pueblos sometidos debían pagar un tributo, esto es un *munus*. *Munús* es quien está obligado a las prestaciones, *municipium* es el conjunto de los obligados a pagar el tributo. Y así nace la idea de *com munús*, 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.

Para 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".³¹

Esta definición parte de un enfoque del municipio como realidad jurídica, ya que constituye la forma establecida por la constitución para organizar, política, administrativa y territorialmente a las entidades federativas que integran nuestro país.

La Enciclopedia Omeba, da la siguiente definición:

"Municipio es, jurídicamente, una persona constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado, que administra sus propios y peculiares intereses, y que depende siempre en mayor o menor grado de una entidad pública superior, el Estado provisional o nacional."³²

Desde la óptica constitucional, el municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa en el régimen interior de los Estados.

El municipio en México 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 y gobierna por autoridades constituidas en un Ayuntamiento electo por sufragio universal y directo, para su progreso y desarrollo.³³

Algunos autores mexicanos consideran al Municipio, desde el punto de vista administrativo, como organismo descentralizado por región; así, por ejemplo, Gabino

³¹ Robles Martínez, Reynaldo. Ob. Cit., pág. 138.

³² Cit. por Robles Martínez. Ob. Cit., pág. 144.

³³ Secretaría de Gobernación. Ob. Cit., págs. 107 - 109.

Fraga, señala "El Municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada", y ubica su estudio dentro del capítulo de la descentralización administrativa entendiendo por ésta: "Consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central, una relación que no es la de jerarquía".

En primer lugar, la actividad del Municipio no se restringe únicamente a prestar servicios públicos pues realiza múltiples actividades políticas, administrativas y socioculturales, además de prestar servicios públicos y en segundo lugar, no existe jerarquía directa administrativa entre el Presidente de la República o el Gobernador y los Ayuntamientos, pues éstos son de elección popular directa y gozan de la autonomía que les garantiza la Constitución Federal, de donde el Municipio es una célula político-administrativa que es la base de la organización de las entidades federativas y como tal, debe estudiársele y no en el concepto anticuado de descentralización por región.³⁴

Con anterioridad se señala a los ayuntamientos como órganos administrativos del municipio, por lo que una vez entendido lo que es el municipio, hay que definir lo que es el ayuntamiento.

La palabra Ayuntamiento proviene "del latín adiunctum, supino de adiungere, juntar, unión de dos o más individuos para formar un grupo. Es una corporación pública que se integra por un alcalde o presidente municipal y varios concejiles, con el objeto de que administren los intereses del Municipio".³⁵

El Ayuntamiento es una asamblea, es el órgano principal y máximo del gobierno municipal, en donde se concreta, para su representación, la personalidad del Municipio, la voluntad del Municipio y por quien se ejerce todo el poder municipal.

³⁴ Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, 14ª Edición, Porrúa, México, 1999, págs. 764 - 765.

³⁵ Robles Martínez, Reynaldo. Ob. Cit., pág. 161.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La palabra misma de Ayuntamiento ya significa reunión o congregación de personas y proviene de la voz latina *jungere*, que significa unir, juntar, de donde nació la voz del castellano antiguo de ayuntar, ayuntamiento.³⁶

El ayuntamiento es la "Corporación que ostenta la representación legal del Municipio y tiene encomendado el gobierno y administración de los intereses públicos peculiares de su territorio"³⁷.

Un ayuntamiento se entiende como acción y resultado de juntar dos o más individuos para formar un grupo; es el encargado de realizar la acción de gobierno, que representa al pueblo y que por lo tanto ejerce el poder municipal.

Los integrantes del ayuntamiento de los municipios en los estados, serán electos directamente por la ciudadanía en una elección constitucional para un periodo que en México regularmente dura tres años, aunque existen ya algunos pronunciamientos para ampliar el periodo constitucional; se eligen por planillas que presenta cada partido político legalmente acreditado para competir en el estado.

Un tema que ha sido objeto de polémica y reiterados debates es la duración del periodo constitucional de los ayuntamientos, hasta la fecha establecido en tres años, tiempo claramente insuficiente para cumplir los programas trazados ante la comunidad.

Las planillas están integradas por miembros propietarios y suplentes para competir; para ganar los cargos de mayoría, según como lo dispongan las leyes electorales de cada estado; los partidos políticos que no obtengan el triunfo tendrán derecho aun determinado número de miembros para integrar el ayuntamiento, en su carácter de representación proporcional.

Los miembros de un ayuntamiento que ejerzan funciones dentro de la administración municipal en el periodo para el cual fueron electos, no podrán ser electos para el periodo inmediato, sólo los suplentes que hayan sido electos y no

³⁶ Vázquez, Héctor. El Nuevo Municipio Mexicano. S.E.P., México 1986. págs. 174 - 175.

³⁷ Rendón Huerta Barrera, Teresita. Curso de Derecho Municipal. Porrúa, México 1985. pag. 16

entraron en funciones si podrán ser postulados para el periodo inmediato siguiente, y de ganar la elección podrán ocupar el cargo.³⁸

Siguiendo el planteamiento anterior, no debemos confundir, aunque con frecuencia se hace, los términos de municipio y ayuntamiento. El municipio es la entidad sociopolítica fincada en vínculos domiciliarios y reconocido por el Estado.

El ayuntamiento es el órgano de gobierno local municipal. Forma el nivel de gobierno que corresponde al municipio y de él depende la administración municipal.

Por lo anterior podemos decir que, el municipio es una entidad sociopolítica, con un órgano político que es el ayuntamiento. Una vez definido el municipio y el ayuntamiento, es conveniente describir cómo se integra cada uno.

2.2. INTEGRACIÓN DEL MUNICIPIO

El Municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados, que se compone de tres elementos que condicionan su existencia y le son imprescindibles a saber:

- a) **Población:** Es el conjunto de individuos que viven dentro de la demarcación territorial de un municipio; establecidos en centros urbanos y rurales, que expresan manifestaciones culturales y comparten tradiciones. Es 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.³⁹

La población se integra con el conjunto de personas que se asientan en un determinado territorio estableciendo en él su domicilio.

El Municipio como célula de organización requiere una población, pero no le basta una población, sino que requiere de una población unida por vínculos de identificación como los que dan un mismo lenguaje, un mismo pasado histórico, las

³⁸ López Sosa, Eduardo. Ob. Cit., págs. 128 - 129.

³⁹ Secretaría de Gobernación. Ob. Cit., pág. 116

tradiciones, los lazos de sangre, la religión, la educación, e inclusive la alimentación y vestido.

El Municipio es el asiento de la convivencia y no el de la mera coexistencia, por esto se requiere que la población de un municipio tenga relaciones de vecindad, de proximidad, de intereses comunes, de ayuda mutua, de colaboración, de solidaridad, de integración. No basta la simple coexistencia de respeto, sino que es indispensable una amplia identificación entre la población del municipio, la cual para no ser solo un agregado humano requiere estar organizada en una asociación de vecindad⁴⁰.

Por su parte la Ley Orgánica Municipal del Estado de México establece que son habitantes del Municipio, las personas que residan habitual o transitoriamente dentro de su territorio.

Así mismo indica que los habitantes del municipio adquieren la categoría de vecinos por:

- Tener residencia efectiva en el territorio del municipio por un periodo no menor de seis meses.
- Manifestar expresamente ante la autoridad municipal el deseo de adquirir la vecindad.

La categoría de vecino se pierde por ausencia de seis meses del territorio municipal o renuncia expresa.

La vecindad de un municipio no se perderá cuando al vecino se traslade a residir a otro lugar, en función del desempeño de un cargo de elección popular o comisión de carácter oficial.

Dentro de los derechos y obligaciones de la población están los siguientes:

1. Votar y ser votado para los cargos públicos de elección popular.

⁴⁰ Robles Martínez, Reynaldo. Ob. Cit., págs. 211 - 212.

2. Ser preferidos en igualdad de circunstancias para el desempeño de empleos, cargos y comisiones para el otorgamiento de contratos y concesiones municipales.
3. Iniciar ante las autoridades municipales del lugar en que se encuentre todas las medidas y proyectos que juzguen de utilidad pública.
4. Respetar y obedecer a las autoridades legalmente constituidas y cumplir las leyes, reglamentos y disposiciones dictadas por las mismas.
5. Contribuir para los gastos públicos Municipales, conforme a las leyes respectivas.
6. Enviar a sus hijos o pupilos a las escuelas públicas o privadas a obtener la educación primaria obligatoria.
7. Inscribirse en los padrones que determine las leyes federales estatales o municipales.⁴¹

b) Territorio: Es el espacio físico determinado jurídicamente por límites geográficos, demarcaciones y colindancias, en el cual se dan las acciones y transformaciones originadas diariamente por la actividad de población y gobierno.⁴²

Como ejemplo de tales actividades tenemos las industriales y comerciales, las manifestaciones sociales y culturales, así como la realización de las acciones del gobierno y la administración municipal.

La Ley Orgánica Municipal del Estado de México indica que la extensión territorial de los municipios del Estado, comprenderá la superficie y límites reconocidos para cada uno de ellos.

⁴¹ Ibidem. pág. 147.

⁴² Secretaría de Gobernación. Ob. Cit., pág. 211.

La división territorial de los **Municipios** se integra por la cabecera municipal, y por las delegaciones y subdelegaciones, colonias, sectores y manzanas, con la denominación, extensión y límites que establezcan los ayuntamientos.

Las localidades establecidas dentro del territorio de los municipios podrán tener las siguientes categorías políticas:

Caserío: Localidad de hasta quinientos habitantes.

Ranchería: Localidad entre quinientos y mil habitantes, edificios para escuela rural, delegación o subdelegación Municipal.

Pueblo: Localidad entre mil y cinco mil habitantes, servicios públicos indispensables, cárcel, panteón y centros educativos de enseñanza primaria.

Villa: Localidad entre cinco mil y quince mil habitantes, servicios públicos, servicios médicos, equipamiento urbano; hospital, mercado, cárcel y panteón; y centros educativos de enseñanza primaria y media superior.

Ciudad: Localidad con más de quince mil habitantes, servicios públicos, servicios médicos, equipamiento urbano; hospital, mercado, rastro, cárcel y panteón; instituciones bancarias, industriales, comerciales y agrícolas; y centros educativos de enseñanza preescolar, primaria, media y media superior.

El ayuntamiento podrá acordar o promover en su caso la modificación de categoría política de una localidad cuando ésta cuente con el número de habitantes indicado.

Las localidades podrán ser elevadas oficialmente a la categoría política de ciudad mediante la declaración de la Legislatura a promoción del Ayuntamiento.

- c) **Gobierno:** Es el elemento formal integrador de la entidad política municipal; la autoridad máxima dentro del territorio municipal es el ayuntamiento, lo cual formalmente se indica en nuestra constitución política, fracciones I y VIII del artículo 115; en la fracción I se indica que el municipio mexicano será gobernado por un ayuntamiento de elección

TEXOS CON
FALLA DE ORIGEN

popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado. Además indica que el ayuntamiento se integran por un presidente municipal, síndico (s) y el número de regidores y síndicos que la ley determine

En la fracción VIII indica que en la integración de los ayuntamientos, en la elección, deberá introducirse el principio de representación proporcional.

Por tanto el ayuntamiento de un municipio como órgano de gobierno es un cuerpo colegiado como representativo, deliberante, de integración plural, con autoridad y competencia dentro de su territorio.

El ayuntamiento en México tiene características *sui generis*, genuinas y propias; por un lado, según se desprende de la fracción I del artículo 115 constitucional, la gran conquista revolucionaria es haber incluido en su texto "No habrá autoridad intermedia entre el ayuntamiento y el gobierno del Estado". Es decir, que se suprime aquella nefasta figura del jefe político o prefecto, que tanto daño hizo al municipio en la época porfiriana.

Y también el ayuntamiento al ser de voluntad ciudadana, electa mediante el sufragio popular, universal, libre, secreto y directo, se reafirma una vez más en el triunfo y conquista del movimiento revolucionario de dejar que los ciudadanos de un municipio decidan libremente quién los debe gobernar gracias a la voluntad mayoritaria de los ciudadanos.⁴³

El ayuntamiento es quien ejerce el gobierno en el municipio, por lo que es necesario ver como está integrado.

2.3. INTEGRACIÓN DEL AYUNTAMIENTO

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de Regidores y Síndicos que la ley determine, la competencia que se otorga al gobierno municipal la ejercerá el

⁴³ López Sosa, Eduardo. Ob. Cit., págs. 112 - 113.

Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del estado.⁴⁴

El ayuntamiento es un órgano de gobierno que se integra con un presidente municipal, uno o varios síndicos y uno o varios regidores, todos ellos electos popularmente por votación directa, con base en el sistema de representación proporcional, bajo el criterio de la no reelección de sus miembros para el periodo inmediato posterior.

Por su parte la Ley Orgánica Municipal establece que los ayuntamientos se renovarán cada tres años, iniciarán su periodo el 18 de agosto del año de las elecciones municipales ordinarias y lo concluirán el 17 de agosto del año de las elecciones para su renovación, y se integra por:

- Un presidente, un síndico y seis regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa y hasta cuatro regidores designados según el principio de representación proporcional, cuando se trate de municipios que tengan una población de menos de 150 mil habitantes.
- Un presidente, un síndico y siete regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa y hasta seis regidores designados según el principio de representación proporcional, cuando se trate de municipios que tengan una población de más de 150 mil y menos de 500 mil habitantes;
- Un presidente, dos síndicos y nueve regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa y habrá un síndico y hasta siete regidores según el principio de representación proporcional, cuando se trate de municipios que tengan una población de más de 500 mil y menos de un millón de habitantes; y
- Un presidente, dos síndicos y once regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa y un síndico y hasta ocho regidores designados por el principio de representación proporcional, cuando se trate de municipios que tengan una población de más de un millón de habitantes.

⁴⁴ Orozco Deza, Migue Ángel. Ob. Cit., pág. 145.

El Presidente Municipal es el encargado de llevar a la práctica las decisiones tomadas por el Ayuntamiento y el responsable del buen funcionamiento de la administración pública municipal y sus principales funciones son las siguientes:

- Presidir y dirigir las sesiones del ayuntamiento.
- Ejecutar los acuerdos del ayuntamiento e informar su cumplimiento;
- 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;
- Asumir la representación jurídica del municipio en los casos previstos por la ley;
- Convocar a sesiones ordinarias y extraordinarias a los integrantes del ayuntamiento;
- Proponer al ayuntamiento los nombramientos de secretario, tesorero y titulares de las dependencias y organismos auxiliares de la administración pública municipal;
- 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;
- Contratar y concertar en representación del ayuntamiento y previo acuerdo de éste, la realización de obras y la prestación de servicio públicos, por terceros o con el concurso del Estado o de otros ayuntamientos;
- Verificar que la recaudación de las contribuciones y demás ingresos propios del municipio se realicen conforme a las disposiciones legales aplicables;
- Vigilar la correcta inversión de los fondos públicos;

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

- Supervisar la administración, registro, control, uso, mantenimiento y conservación adecuados de los bienes del municipio;
- Tener bajo su mando los cuerpos de seguridad pública, tránsito y bomberos municipales.
- Vigilar que se integren y funcionen en forma legal las dependencias, unidades administrativas y organismos que formen parte de la estructura administrativa;
- Vigilar que se integren y funcionen los consejos de participación ciudadana municipal y otros órganos de los que forman parte representantes de los vecinos;
- Informar por escrito al Ayuntamiento, el 1 de agosto de cada año, en sesión solemne de cabildo, el estado que guarda la administración municipal y de las labores realizadas durante el ejercicio;
- 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.
- Promover el patriotismo, la conciencia cívica, la identidad 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 al puntual cumplimiento del calendario cívico oficial.
- Las demás que le confiere esta ley y otros ordenamientos.

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.

Los síndicos tendrán las siguientes contribuciones:

- 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;
- Revisar y firmar los cortes de caja de la tesorería municipal;
- Cuidar que la aplicación de los gastos se haga llenando todos los requisitos legales y conforme al presupuesto respectivo;
- Vigilar que las multas que impongan las autoridades municipales ingresen a la tesorería, previo comprobante respectivo;
- Asistir a las visitas de inspección que realice la Contaduría General de Glosa a la tesorería e informar de los resultados al ayuntamiento;
- 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 financieros a los miembros del ayuntamiento;
- 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;
- Regularizar la propiedad de los bienes inmuebles municipales;
- Inscribir los bienes inmuebles municipales en el Registro Público de la Propiedad.
- Practicar a falta 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;

- Participar en los remates públicos en los que tengan interés el municipio, para que se finquen al mejor postor y se guarden los términos y disposiciones prevenidas en las leyes respectivas;
- Verificar que los remates públicos se realicen en los términos de las leyes respectivas;
- Verificar que los funcionarios y empleados del Municipio cumplan con hacer la manifestación de bienes que prevé la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios;
- Admitir, tramitar y resolver los recursos administrativos que sean de su competencias;
- Revisar las relaciones de rezago para que sean liquidados;
- Las demás que les señalen las disposiciones aplicables;

Los Regidores son los miembros del Ayuntamiento que tienen en su cargo las diversas comisiones de la administración pública municipal y sus principales funciones son:

- Asistir puntualmente a las sesiones que celebre el ayuntamiento;
- Suplir al presidente municipal en sus faltas temporales, en los términos establecidos por esta Ley;
- Vigilar y atender el sector de la administración municipal que les sea encomendado por el ayuntamiento;
- Participar responsablemente en las comisiones conferidas por el ayuntamiento y aquellas que le designe en forma concreta el presidente municipal;
- Proponer al ayuntamiento, alternativas de solución para la debida atención de los diferentes sectores de la administración pública;

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- Promover la participación ciudadana en apoyo a los programas que formule y apruebe el ayuntamiento;
- Las demás que les otorgue esta Ley y otras disposiciones aplicables.

En el principio de la división de poderes y de facultades, dentro del ayuntamiento, los regidores carecen de la facultad y del ejercicio ejecutivo. En cambio, comprenden dos aspectos: 1) La función reglamentaria como integrantes del cuerpo colegiado y deliberante que forma el cabildo y 2) La función de inspección y vigilancia de los ramos de la administración municipal.

2.4. ATRIBUCIONES DEL AYUNTAMIENTO

El ayuntamiento realiza funciones de gobierno en forma colegiada, deliberando en torno a las propuestas o problemas municipales y decidiendo o llegando a acuerdos en forma resolutoria. Sus atribuciones son las siguientes:

- Expedir y reformar el Bando Municipal, así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro del territorio del municipio, que sean necesarios para su organización, prestación de los servicios públicos y, en general, para el cumplimiento de sus atribuciones;
- Celebrar convenios, cuando así fuese necesario, con las autoridades estatales competentes; en relación con la prestación de los servicios públicos a que se refiere el artículo 115, fracción III de la Constitución General, así como en lo referente a la administración de contribuciones fiscales;
- Proponer ante la Legislatura local iniciativas de leyes o decretos en materia municipal, en su caso, por conducto del Ejecutivo del Estado.;
- Proponer, en su caso, a la Legislatura local, por conducto del Ejecutivo, la creación de organismos municipales descentralizados para la prestación y operación, cuando proceda de los servicios públicos;

- Acordar la división territorial municipal en delegaciones, subdelegaciones, colonias, sectores y manzanas;
- Acordar, en su caso, la categoría y denominación política que les corresponda a las localidades, conforme a esta Ley;
- Convenir, contratar o concesionar, en términos de ley, la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos, con el Estado, con otros municipios de la entidad o con particulares, recabando, cuando proceda, la autorización de la Legislatura del Estado;
- Concluir las obras iniciadas por administraciones anteriores y dar mantenimiento a la infraestructura e instalaciones de los servicios públicos municipales;
- Crear las unidades administrativas necesarias para el adecuado funcionamiento de la administración pública municipal y para la eficaz prestación de los servicios públicos;
- Conocer los informes contables y financieros anuales dentro de los tres meses siguientes a la terminación del ejercicio presupuestal que presentará el tesorero municipal con el visto bueno del síndico;
- Designar de entre sus miembros los integrantes de las comisiones del ayuntamiento; y de entre los habitantes del municipio, a los jefes de sector y de manzana;
- Convocar a la elección de delegados y subdelegados municipales, y de los miembros de los consejos de participación ciudadana;
- Solicitar al Ejecutivo del Estado la expropiación de bienes por causa de utilidad pública;
- Municipalizar los servicios públicos en términos de esta Ley.
- Aprobar en sesión de cabildo los movimientos registrados en el libro especial de bienes muebles e inmuebles;

- Acordar el destino o uso de los bienes inmuebles municipales;
- Nombrar y remover al secretario, tesorero, titulares de las unidades administrativas y de los organismos auxiliares, a propuesta del presidente municipal; para la designación de estos servidores públicos se preferirá en igualdad de circunstancias a los ciudadanos del Estado vecinos del municipio;
- Administrar su hacienda en términos de ley, y controlar a través del presidente y síndico la aplicación del presupuesto de egresos del municipio;
- Aprobar su presupuesto de egresos;
- Autorizar la contratación de empréstitos, en términos de la Ley de Deuda Pública Municipal del Estado de México;
- Formular, aprobar y ejecutar los planes de desarrollo municipal y los Programas correspondientes;
- Dotar de servicios públicos a los habitantes del municipio;
- Preservar, conservar y restaurar el medio ambiente;
- Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales y ecológicas; convenir con otras autoridades el control y la vigilancia sobre la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcción privadas; planificar y regular de manera conjunta y coordinada el desarrollo de las localidades conurbadas;
- Constituir o participar en empresas Paramunicipales y Fideicomisos;
- Enajenar y dar en arrendamiento, usufructo o comodato los bienes del municipio, previa autorización, en su caso, de la Legislatura del Estado;

- Promover y apoyar los programas estatales y federales de capacitación y organización para el trabajo;
- Desafectar del servicio público los bienes municipales o cambiar el destino de los bienes inmuebles dedicados a un servicio público o de uso común;
- Introducir métodos y procedimientos en la selección y desarrollo del personal de las áreas encargadas de los principales servicios públicos, que propicien la institucionalización del servicio civil de carrera municipal;
- Sujetar a sus trabajadores al régimen de seguridad social establecido en el Estado;
- Formular programas de organización y participación social, que permitan una mayor cooperación entre autoridades y habitantes del municipio;
- Elaborar y poner en ejecución programas de financiamiento de los servicios públicos municipales, para ampliar su cobertura y mejorar su prestación;
- Coadyuvar en la ejecución de los planes y programas federales y estatales;
- Publicar por lo menos una vez al año la "Gaceta Municipal" como órgano oficial para la publicación de los acuerdos de carácter general tomados por el ayuntamiento y otros asuntos de interés público;
- Organizar y promover la instrucción cívica que mantenga a los ciudadanos en el conocimiento del ejercicio de sus derechos.
- Nombrar al cronista municipal para el registro escrito del acontecer histórico local, que preserve y fomente la identidad de los pobladores con su municipio y con el Estado y que supervise el archivo de los documentos históricos municipales.



- Promover en la esfera de su competencia lo necesario para el mejor desempeño de sus funciones;
- Las demás que le señalen otras disposiciones legales.

De acuerdo con lo anterior, se puede decir que el ayuntamiento es un órgano de gobierno de carácter administrativo, de esta forma, en la fracción II del artículo 115 constitucional se le confiere a los municipios la facultad para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

La facultad reglamentaria es una atribución del Poder Ejecutivo, mediante la cual se permite aligerar al Legislativo la carga de completar hasta sus últimos detalles las leyes, de igual manera que se considera que el Ejecutivo, por estar en contacto directo con los problemas, tiene mayores posibilidades para adaptar las leyes a las condiciones concretas en que habrán de aplicarse.

2.5. FORMAS DE ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

Para determinar la organización administrativa municipal se adoptan los dos sistemas que establece la Constitución Federal en el artículo 90, la centralización y la paraestatal, en el caso del municipio que, con mayor propiedad, podemos denominarle paramunicipal.

Desde el punto de vista orgánico, la administración centralizada es el conjunto de órganos dependientes del poder público municipal que tiene como finalidad realizar las tareas permanentes de interés general tendientes a satisfacer necesidades colectivas, en su caso la administración pública municipal está integrada por el presidente municipal y las dependencias que jerárquicamente le están subordinadas directamente.

La administración municipal está constituida por órganos jerárquicos ordenados para el cumplimiento de los fines del municipio, y eficaz satisfacción del interés general. Para el logro de sus fines, los órganos de la administración pública municipal deberán conducir sus actividades en forma programada y con base en las

políticas, prioridades y restricciones que establezcan el ayuntamiento y el Plan de Desarrollo Municipal.

Órganos centralizados de la administración pública municipal.

Como ya sabemos, el presidente municipal es el titular de la administración pública municipal, con las atribuciones y obligaciones que señala la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, y la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, así como las demás disposiciones jurídicas vigentes en el municipio.

Para el despacho de los asuntos que le competen, el presidente municipal se auxiliará de las dependencias y organismo que establecen la Ley Orgánica Municipal, el Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal, el presupuesto de egresos del municipio y las demás disposiciones aplicables al caso.

El presidente municipal podrá crear las dependencias administrativas necesarias para la operación de sus programas, y con las unidades necesarias para administrar los programas relacionados con los aspectos de comunicación social, de vialidad y tránsito, de deporte, de ecología y de contraloría interna, así como aquellos que consideren prioritarios para el desarrollo municipal; que en cada caso acuerde el cabildo.

Las dependencias y entidades de la administración pública municipal conducirán sus acciones con base en los programas anuales que establezca el ayuntamiento para el logro de los objetivos del Plan de Desarrollo Municipal.

Finalmente, las áreas de responsabilidad del gobierno municipal que aparecen con mayor frecuencia en los municipios urbanos y metropolitanos como unidades centralizadas al gobierno municipal son:

- La Dirección Jurídica y Consultiva. Esta dirección tiene como propósito apoyar al municipio en todos aquellos actos de orden legal, defendiendo sus intereses, asesorando y apoyando jurídicamente al ayuntamiento y a las demás direcciones que soliciten de sus servicios; así mismo intervenir y apoyar en la elaboración del proyecto del Bando Municipal de Policía y

Buen Gobierno, en los nuevos reglamentos y disposiciones de carácter general.

- La Dirección General de Gobierno. Es la encargada de supervisar el respeto a las normas jurídicas que regulan la vida del municipio, garantizando la protección y seguridad pública de sus habitantes y transeúntes; en coordinación con el Cuerpo de Seguridad Pública Municipal, los programas tendientes a preservar el orden, la seguridad y la tranquilidad social
- La Junta Municipal de Reclutamiento. Tiene como objeto planear, organizar y controlar, en coordinación con la zona militar, las actividades tendientes al reclutamiento de jóvenes mexicanos mayores de 18 años, para que presten el servicio militar nacional, previa la convocatoria que se realice con anticipación y posteriormente realizando el sorteo de selección; cumplir y hacer cumplir la Ley del Servicio Militar Nacional.
- La Dirección de Desarrollo Urbano. Es la encargada de la planeación, regulación y control del crecimiento urbano y suburbano del municipio; participa en forma concurrente y coordinada con el gobierno estatal en la elaboración, aprobación y ejecución de los planes regionales metropolitanos, los de centros de población estratégicos de su territorio y los parciales, así como en su modificación y evaluación, en su caso.
- La Dirección de Obras Públicas. Tiene como objetivo planear, organizar, dirigir y controlar, bajo el marco de las normas jurídicas vigentes y de los planes de desarrollo urbano correspondientes, todas aquellas obras que sean de beneficio social en las comunidades del municipio, coordinando los proyectos de obras, así como intervenir en la autorización de construcciones de las mismas, para la prestación de un servicio público.
- La Dirección de Servicios Públicos. Tiene como objetivo dotar, coordinar y supervisar la adecuada, oportuna y eficaz prestación de los servicios públicos que tenga encomendados el ayuntamiento; coordinando los servicios de limpieza, alumbrado.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

- La Contraloría Interna Municipal. Tiene como objetivo controlar y vigilar el debido cumplimiento de las erogaciones presupuestales, así como la implantación de normas para el adecuado aprovechamiento de los recursos y llevar un seguimiento detallado para el patrimonio del ayuntamiento, planear, ejecutar y coordinar el sistema de control y evaluación de la administración municipal, que permita detectar las desviaciones de los programas y proponer medidas correctivas, así como informar a las autoridades superiores sobre el avance y problemas detectados en la evaluación de los programas.
- La Coordinación de Comunicación Social. Tiene por objeto establecer un canal de comunicación permanente y eficaz entre el ayuntamiento y la comunidad del municipio, para informar a la ciudadanía sobre las diversas actividades que realiza el presidente municipal, autoridades municipales y titulares de la administración municipal; dictando la normatividad y líneas de acción para organizar y supervisar dicho sistema.

FORMAS PARA LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES

La prestación de los servicios públicos municipales en forma centralizada, es aquella en la que la administración asume en forma directa y exclusiva sin la participación de particulares en la prestación de determinados servicios, que por su trascendencia se consideren de interés público; como es el caso de la seguridad pública, la policía preventiva se encuentra bajo el mando directo del Presidente Municipal garantizado que las políticas y las modalidades sean establecidas directamente por él.⁴⁵

Las formas que pueden adoptar la prestación de los servicios públicos son:

- Directa
- Concesión
- Convenio Estado-Municipio
- Organismo descentralizado

⁴⁵ Robles Martínez, Reynaldo. Ob. Cit., pág. 268.

- Empresa paramunicipal
- Fideicomiso
- Asociación municipal

Tenemos entonces varias modalidades que los ayuntamientos pueden adoptar para asegurar la prestación continua, adecuada y equitativa de los servicios públicos; con ello se pretende que la carencia de recursos del municipio no sea limitante para la prestación, pues a veces sucede que los gobiernos municipales tienen la buena intención de ofrecer los servicios, sin embargo, no tienen los recursos suficientes para ello.

Forma Directa

Consiste en la máxima expresión de la facultad constitucional, en virtud de la cual el ayuntamiento se responsabiliza totalmente de la prestación de los servicios públicos que incluyen la operación, mantenimiento y explotación.

En este caso, el ayuntamiento delega la responsabilidad en la unidad específica de la administración municipal, que puede ser una dirección, departamento u oficina de servicios públicos. Su grado de complejidad varía en función de las capacidades financiera y administrativa, así como también de las necesidades reales de los municipios. En el caso de los municipios urbanos o metropolitanos, por ejemplo, pueden existir unidades encargadas de determinados servicios como mercados, panteones, rastro, agua potable, etc.

Las unidades administrativas de servicios públicos se crean por acuerdo de cabildo y dependen directamente del presidente municipal.

Concesión

La concesión es el instrumento por el cual el municipio -como autoridad otorgante- confía a una persona, física o moral, llamada concesionaria, la prestación o manejo del servicio público, bajo el control de la autoridad municipal.

En la concesión figuran dos elementos fundamentales; por un lado, el ayuntamiento y los particulares, y por otro, un objeto que es la prestación de un determinado servicio público. La base general de la concesión es que el

ayuntamiento declare y haga del dominio público la imposibilidad de prestar por sí mismo el servicio.

El servicio concesionado se formaliza mediante un contrato, por el cual el ayuntamiento transfiere la responsabilidad a particulares de la prestación de algún servicio público en el municipio, de acuerdo con ciertas consideraciones generales, entre las que destacan:

- La adjudicación se hace a través de licitaciones públicas mediante convocatorias.
- Precisión del servicio público sujeto a concesión, y de los bienes que puedan afectarse con su prestación por el concesionario.
- Medidas que el concesionario toma para asegurar el buen funcionamiento, la continuidad y la generalidad del servicio público.
- Sanciones a que el concesionario se hará acreedor, cuando haya irregularidades en la prestación del servicio.
- Régimen especial a que se sujeta la concesión y el concesionario, y fija el término de su duración, las causas de caducidad o cancelación, mecanismo de vigilancia por parte del ayuntamiento, tanto en lo relativo a la prestación de servicio como el pago de los impuestos y derechos correspondientes.
- Condiciones en que los usuarios de un servicio público determinado pueden utilizar, tanto los bienes como los servicios propiamente dichos.
- Tarifas, forma de modificarlas y contraprestaciones que tenga que cubrir el beneficiario.
- Procedimiento administrativo para recibir las quejas de reclamación o denuncias por la afectación de los derechos que genera la concesión.
- Fianza o garantía que tenga la obligación de otorgar el concesionario, para responder de la eficacia y eficiencia de la prestación del servicio.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- **Bases de la posible municipalización del servicio público concesionado.**

Convenio Estado-Municipio

El convenio es un mecanismo administrativo en virtud del cual el municipio se coordina con el Estado, a fin de transferir total, o parcialmente, la prestación de un servicio público que por razones de insuficiencia de recursos, tanto financieros como técnicos y humanos, le resulte difícil atender en forma directa.

La posibilidad de celebrar convenios de coordinación Estado-Municipio tiene su fundamento en la fracción VII del artículo 116 Constitucional, establece que "Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus municipios, a efectos de que éstos asuman la prestación de los servicios...".

En el ámbito estatal, por lo general, las Constituciones respectivas sustentan en términos semejantes la coordinación para la prestación de servicios públicos, entre el Estado y sus municipios, en una parte específica a las bases constitucionales del municipio.

En la Ley Orgánica Municipal existen disposiciones relativas a la celebración de convenios para coordinar acciones específicas en materia de prestación de servicios públicos.

Organismo descentralizado

La descentralización es una forma de organización administrativa, mediante la cual se crea un órgano con personalidad jurídica y patrimonio propio y a través de una ley que lo crea se le señala su forma de organización, sus atribuciones y sus fines.

Esta modalidad de organización se ha adoptado para el manejo de agua potable y drenaje, en donde se han creado organismos especializados para la prestación de estos servicios, los cuales gozan de autonomía en su funcionamiento y toma de decisiones, tiene una estructura administrativa propia independiente a la del ayuntamiento y cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propio, son

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

instrumentos administrativos auxiliares que le permiten al ayuntamiento manejar y operar en forma especializada y técnica del servicio de agua.

Los organismos públicos descentralizados del municipio son aquellos que a iniciativa del ayuntamiento son creados por la legislatura del estado, con el fin de cumplir una función específica; garantizar la explotación de bienes o recursos propiedad del municipio; impulsar la investigación científica y tecnológica o la obtención y aplicación de recursos para fines de seguridad y asistencia sociales.

La descentralización por servicio que implica esta forma de presta los servicios públicos, permite al ayuntamiento mejorar su eficiencia y eficacia al encomendar a un organismo la función exclusiva de atender un determinado servicio público, pero sujeto a un régimen de igualdad, regularidad, continuidad y adecuación. Por ejemplo: los sistemas municipales de asistencia social, los institutos municipales del deporte, etc.

Sector Paramunicipal

El sector paramunicipal es una forma de organización administrativa, mediante el cual se forma un ente jurídico con las características que establece la Ley de Sociedades Mercantiles, pero de interés público, es una empresa que le permite tener todos los derechos y bondades para prestar un servicio con competitividad, autosuficiencia, capacidad para establecer precios propios, políticas de distribución; además de poderse asociar con otras empresas o particulares y a la administración municipal que le permite cumplir con la finalidad de prestar un servicio de interés público.⁴⁶

Esta forma de prestación de servicios públicos puede emplearse para aquellos en que existe la posibilidad de obtener algún beneficio material para el municipio, sin perder las características del servicio público, como podrían ser los mercados y centrales de abasto, rastros, panteones, limpia y transporte público, entre otros.

⁴⁶ Ibidem. Pág. 269.

Fideicomisos

Son aquellas entidades que se constituyen por acuerdo de cabildo y, cuando la ley lo disponga, con la aprobación del Congreso local. Los fondos son del gobierno municipal o de alguno de sus organismos, con el fin de auxiliar al presidente municipal en la realización de ciertas actividades prioritarias como pueden ser algunos servicios públicos. Los fondos pueden provenir también del gobierno estatal.

En esta figura jurídica participan:

- El ayuntamiento como fideicomitente único.
- Alguna institución crediticia como fiduciario, y
- Los habitantes del municipio como fideicomitidos.

La modalidad que adopta es la de fideicomiso de administración a través del cual el fideicomitente entrega bienes muebles e inmuebles al fiduciario para que se encargue de la prestación de algún servicio público de interés colectivo.

Asociación municipal

La asociación municipal es la unión de dos o más municipios de una misma entidad federativa. Tiene por objeto únicamente la prestación de algún servicio público que un municipio esté imposibilitado de prestar aisladamente por la complejidad o insuficiencia de recursos.

Esta forma de prestación de servicios públicos tiene la base constitucional, tanto en el ámbito federal como en el estatal, condicionándola a un acuerdo entre ayuntamientos y sujeta a la Ley Orgánica Municipal o a una ley especial que expida la legislatura local con bases sustantivas y adjetivas determinadas.

Tales bases de manera enunciativa podrían ser las relativas a:

- Los servicios públicos que pueden prestarse por asociación.
- Las limitaciones para asociarse.
- Las condiciones en que pueden celebrarse.
- Los plazos de los compromisos respectivos.
- Los procedimientos y métodos a que deberán sujetarse.
- Los órganos jurisdiccionales a quienes se pueden acudir para resolver los conflictos que surgieran por incumplimiento de obligaciones.

CAPÍTULO 3.

MARCO JURÍDICO DEL MUNICIPIO

El buen funcionamiento de los municipios adquiere cada día más importancia, de tal forma que los ayuntamientos se han convertido en responsables directos de su administración.

Por esta razón, el fortalecimiento de los ayuntamientos está ligado esencialmente a su capacidad de transformación de simples entes políticos a prestadores de servicios. Para ello, la administración de los municipios tiene su fundamento jurídico, tanto a nivel federal como estatal y municipal.

3.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Las funciones de gobierno son distribuidas entre distintos niveles que conforman el Estado Nacional, aquéllas integradas por el gobierno federal, los gobiernos de los Estados y los gobiernos municipales; Los gobiernos federal y estatales se componen por la misma división de poderes, pero en relación a la distribución de competencias y funciones de cada nivel de gobierno opera el principio de facultades expresas para los poderes federales y, por exclusión, para los Estados (artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos). Sin embargo, la Constitución señala materias donde ocurren los tres niveles de gobierno, como en el caso del desarrollo urbano, la ecología, la educación y la salud.

Para cada uno de los tres órdenes de gobierno, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos define responsabilidades político-administrativas, ya sea diferenciadas o compartidas entre los tres. Para mostrar esto, a continuación se mencionaran los principales artículos que inciden en la materia municipal, ya sea estableciendo facultades específicas para los Municipios o facultades que éstos deben ejercer de manera concurrente con los Estados y la Federación.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Principales Artículos que inciden en la materia Municipal

3	5	21	26
EL ESTADO -- Federación, Estados y Municipios -- impartirá educación preescolar, primaria y secundaria.	- Los servicios públicos son obligatorios en términos de ley el de las armas, jurados, cargos concejiles y los de elección popular directa e indirecta.	- Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía. - La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el D.F., los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que la misma Constitución. Señala.	- Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional. Se recogerán aspiraciones y demandas de la sociedad. (Base para los Sistemas de Planeación Estatales y para la Planeación del desarrollo Municipal).
27	31	36	73
- Párrafo Tercero.- Base para la expedición, por parte de los Ayuntamientos, de los reglamentos y disposiciones administrativas en materia de desarrollo urbano, zonificación, etc.	- Obligaciones de los mexicanos. - Fr. Asistir los días y horas designadas por el Ayuntamiento para recibir instrucción cívica y militar. - Fr. IV.- Contribuir para los gastos públicos de la Federación, D.F., Estados y Municipales.	- Obligaciones del ciudadano. - Fr. I.- Inscribirse en el catastro de la municipalidad. - Fr. III.- Votar en elecciones populares. - Fr. V.- Desempeñar cargos concejiles del Municipio, funciones electorales y de jurado.	- Congreso tiene facultada para expedir leyes que establezcan.- Fr. XXIII.- Coordinación entre Federación, D.F., Edos, y Mpios, en materia de seguridad pública. - Fr. XXV.- Distribución de la función educativa entre Fed., Edos, y Mpios. - Fr. XXIX-C.- concurrencia en materia de asentamientos humanos. - Fr. XXIX- G.- Concurrencia en materia de protección al ambiente.
105	108	116	117
- La Suprema Corte de Justicia de la	- Constituciones Estatales precizarán el	- Régimen Estatal. Estados facultados	- Prohibiciones a Estados.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Nación conocerá, excepto en materia electoral, de las controversias constitucionales que se susciten entre un Municipio y la Federación, D.F., algún Estado u otro Municipio.	carácter de servidores públicos en los Estados y Municipios, para efecto de sus responsabilidades.	para celebrar convenios con sus Municipios para que estos asuman ciertas funciones.	-Fr. VIII 2° parr. Los Estado y municipios no podrán celebrar empréstitos, sino cuando se destinen a inversiones productivas y conforme a la Ley.
123	128	130	
- Régimen Laboral (Base de las relaciones laborales entre el Municipio y sus trabajadores, conforme a la fracción VIII, 2° párrafo del artículo 115 Const.)	- Todo funcionario público antes de tomar posesión de su encargo, prestará protesta de guardar la Constitución y leyes que de ella emanen.	- Separación Iglesia-Estado. Actos del estado civil de las personas son de competencia exclusiva de las autoridades administrativas. Conforme a la Ley. Las Autoridades federales, de los Edos. y Mpios, tendrán en esta materia las facultades y responsabilidades. Conforme a la ley.	

3.2. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MÉXICO

La Constitución General de la República consigna en su artículo 40. "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa democrática, federal, compuesta de Estados Libres y Soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental".

En el artículo 115 se prevé: 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...

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Basándose en los principios del Derecho Constitucional, las constituciones de los Estados se ajustan adecuándose a lo establecido por la Constitución General a la que no pueden contravenir.

Bajo estos preceptos fundamentales, cada Estado define su régimen interior mediante la implantación dentro de su territorio, de su propia constitución política en la cual se consignan las normas y disposiciones fundamentales que rigen, regulan y orientan la vida de la ciudadanía y de los gobiernos estatal y municipal de la entidad.

Además, la constitución local establece las normas generales, para la elección y funcionamiento de los gobiernos municipales, dejando su especificación reglamentaria a la Ley Orgánica Municipal.⁴⁷

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México dedica el Título Quinto al Poder Público Municipal y en su artículo 112 establece lo siguiente: La base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado, es el municipio libre. Las facultades que la Constitución de la República y el presente ordenamiento otorgan al gobierno municipal se ejercerán por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

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

La administración pública de los municipios será ejercida por los ayuntamientos y por los presidentes municipales o quienes legalmente los sustituya.

Los ayuntamientos serán electos mediante sufragio universal, libre, secreto y directo.

Las elecciones de ayuntamiento 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.

⁴⁷ Salazar Medina, Julian. Elementos Básico de Administración Municipal. 2ª Edición, UAEM, México 1992, pág. 101 – 102.

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

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.

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 periodo siguiente.

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 miembros de un ayuntamiento serán designados en una sola elección. Se distinguirán los regidores por el orden numérico y los síndicos cuando sean dos, en la misma forma.

Los regidores de mayoría relativa y de representación proporcional tendrán los mismos derechos y obligaciones, conforme a la ley de la materia. Los síndicos electos por ambas fórmulas tendrán las atribuciones que les señale la ley.

Por cada miembro del ayuntamiento que se elija como propietario se elegirá un suplente.

Para ser miembro propietario o suplente de un ayuntamiento se requiere:

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

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Ser **mexiquense** con residencia efectiva en el municipio no menor a un año o vecino del mismo, con residencia efectiva en su territorio no menor a tres años, anteriores al día de la elección; y

Ser de reconocida probidad y buena fama pública.

No pueden ser miembros propietarios o suplentes de los ayuntamientos:

Los **diputados** y **senadores** al Congreso de la Unión que se encuentren en ejercicio de su cargo;

Los **diputados** a la Legislatura del Estado que se encuentran en ejercicio de su cargo;

Los **jueces**, **magistrados** o **consejeros** de la Judicatura del Poder Judicial del Estado o de la Federación;

Los **servidores públicos** federales, estatales o municipales en ejercicio de autoridad;

Los **militares** y los miembros de la seguridad pública del Estado y de los municipios que ejerzan mando en el territorio de la elección; y

Los **ministros** de cualquier culto, a menos que se separen formal, material y definitivamente de su ministerio, cuando menos cinco años antes del día de la elección.

Los **jueces**, **magistrados**, **consejeros** de la judicatura **servidores públicos** federales, estatales o municipales los **militares** y los **miembros** de seguridad pública del Estado y de los municipios, serán exceptuados del impedimento si se separan de sus respectivos cargos por lo menos 60 días antes de la elección.

Para el despacho de los asuntos municipales cada Ayuntamiento designará un secretario y sus atribuciones serán las que determine la ley respectiva.

Los ayuntamientos de los municipios tienen las atribuciones que establecen la Constitución Federal, la Constitución local, la Ley Orgánica Municipal y demás disposiciones legales aplicables.

Los ayuntamientos desempeñarán dos tipos de funciones.

- a).-Las normativas para el régimen de gobierno y administración del municipio y,
- b).-Las de inspección, concernientes al cumplimiento de las disposiciones de observancia general que dicten.

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 Constitución local, de la Ley Orgánica Municipal y demás ordenamientos aplicables.

En caso de no promulgarse un nuevo Bando Municipal el día señalado, se publicará y observará el inmediato anterior.

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.

Los ayuntamientos celebrarán sesiones extraordinarias de cabildo cuando la Ley de Ingresos aprobada por la Legislatura, requiera adecuaciones al presupuesto de egresos. Estas sesiones nunca excederán de 10 días hábiles y tendrán como único objeto, concordar el presupuesto de egresos con la citada Ley de Ingresos. Al concluir las sesiones en las que se apruebe el presupuesto municipal de egresos en forma definitiva, se dispondrá por el presidente municipal su promulgación y publicación.

El Ejecutivo del Estado podrá convenir a 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 necesarios.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

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.

La administración de las participaciones del erario que por ley o por convenio deba cubrir el Estado a los municipios, se programará y entregará oportunamente a los ayuntamientos.

Cualquier incumplimiento en la entrega de las participaciones que correspondan a los municipios, en las fechas programadas, será responsabilidad de los servidores públicos que originen el retraso; el Ejecutivo proveerá que se entreguen inmediatamente las participaciones retrasadas y resarcirá al ayuntamiento que corresponda el daño que en su caso se cause, con cargo a los emolumentos de los responsables.

3.3. LEY ORGÁNICA MUNICIPAL

Como hemos visto el municipio se encuentra consagrado en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que contiene los principios básicos para organizar y hacer funcionar al municipio, así como para que logre alcanzar sus fines.

El municipio requiere tener una estructura bien integrada y organizada, sus órganos deben ser precisados y determinados, han de tener señalados con claridad su competencia y atribuciones, se debe establecer con absoluta transparencia los requisitos que deben satisfacer las personas que integran esos órganos y todo esto lo debe señalar una Ley Orgánica.⁴⁸

La Ley Orgánica Municipal es el instrumento legal que regula al gobierno municipal y su administración.

La Ley Orgánica Municipal consta de siete títulos. El título I contiene las disposiciones de carácter general y establece que:

⁴⁸ Robles Martínez, Reynaldo. Ob. Cit., Pág. 248.

Dicha Ley tiene por objeto regular las bases para la integración y organización del territorio, la población, el gobierno y la administración pública municipales.

El municipio libre es la base de la división territorial y de la organización política 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.

Asimismo, en este título presenta la relación de los 124 municipios y el nombre de su respectiva cabecera municipal y las categorías que podrán tener las localidades dentro del territorio municipal.

Dentro de las categorías y denominaciones políticas que podrán tener las localidades están las siguientes:

CASERIO.- Localidad de hasta quinientos habitantes.

RANCHERÍA.- Localidades entre quinientos y mil habitantes, edificios para escuela rural, delegación o subdelegación municipal;

PUEBLO.- Localidades entre mil y cinco mil habitantes, servicios públicos indispensables, cárcel y panteón; y centros educativos de enseñanza primaria;

CIUDAD. Localidades con más de quince mil habitantes, servicios públicos, servicios médicos, equipamiento urbano; hospital, mercado, rastro, cárcel y panteón; instituciones bancarias, industriales, comerciales y agrícolas; y centros educativos de enseñanza preescolar, primaria, media y media superior;

VILLA.- Localidades entre cinco mil y quince mil habitantes, servicios públicos, servicios médicos, equipamiento urbano; hospital, mercado, cárcel y panteón; y centros educativos de enseñanza primaria y media superior;

El Ayuntamiento podrá acordar o promover en su caso la modificación de categoría política de una localidad, cuando ésta cuente con el número de habitantes indicado.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA** ⁷⁹

Las localidades podrán oficialmente ser elevadas a la categoría política de ciudad mediante la declaración de la Legislatura a promoción del Ayuntamiento.

En el título en mención se indica que son habitantes del municipio, las personas que residan habitual o transitoriamente dentro de su territorio.

Los habitantes del municipio adquieren la categoría de vecinos por:

Tener residencia efectiva en el territorio del municipio por un periodo no menor de seis meses.

Manifestar expresamente ante la autoridad municipal el deseo de adquirir la vecindad.

La categoría de vecino se pierde por ausencia de más de seis meses de territorio municipal o renuncia expresa.

La vecindad en un municipio no se perderá cuando el vecino se traslade a residir a otro lugar en función del desempeño de un cargo de elección popular o comisión de carácter oficial.

El título II las referentes al gobierno municipal,

En dicho título se indica que cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre este y el gobierno del Estado y que los integrantes del ayuntamiento no deberán estar impedidos para el desempeño de sus cargos.

Los ayuntamientos se renovaran cada tres años, iniciaran su periodo el 18 de agosto del año de las elecciones ordinarias y concluirán el 17 de agosto del año de las elecciones para su renovación, se elegirán conforme a los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, con dominante mayoritario, y se integrara por:

Un presidente, un síndico y seis regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa y hasta cuatro regidores designados

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

según el principio de representación proporcional, cuando se trate de municipios que tengan una población de menos de 150 mil habitantes;

Un presidente, un síndico y siete regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa y hasta seis regidores designados según el principio de representación proporcional, cuando se trate de municipios que tengan una población de más de 150 mil y menos de 500 mil habitantes;

Un presidente, dos síndicos y nueve regidores electos por planilla según el principio de mayoría relativa. Habrá un síndico y hasta siete regidores según el principio de representación proporcional, cuando se trate de municipios que tengan una población de más de 500 mil y menos de un millón de habitantes;

Un presidente, dos síndicos y once regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa y un síndico y hasta ocho regidores designados por el principio de representación proporcional, cuando se trate de municipios que tengan una población de más de un millón de habitantes.

Los ayuntamientos como órganos deliberantes, deberán resolver colegiadamente los asuntos de su competencia.

Los ayuntamientos sesionarán cuando menos una vez cada ocho días o cuantas veces sea necesario en asuntos de urgente resolución, a petición de la mayoría de sus miembros y podrán declararse en sesión permanente cuando la importancia del asunto lo requiera.

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.

Cuando asista público a las sesiones observará respeto y compostura, cuidando quien las presida que por ningún motivo tome parte en las deliberaciones del ayuntamiento, ni exprese manifestaciones que alteren el orden en el recinto.

Quien presida la sesión hará preservar el orden público, pudiendo ordenar al infractor abandonar el salón o en caso de reincidencia remitirlo a la autoridad competente para la sanción procedente.

Los ayuntamientos podrán sesionar con la asistencia de la mayoría de sus integrantes y sus acuerdos se tomarán por mayoría de votos de sus miembros presentes. Quien presida la sesión, tendrá voto de calidad.

Los ayuntamientos no podrán revocar sus acuerdos sino en aquellos casos en que se hayan dictado en contravención a la Ley, lo exija el interés público o hayan desaparecido las causas que lo motivaron, y siguiendo el procedimiento y las formalidades que fueron necesarios para tomar los acuerdos, en cuyo caso se seguirán las formalidades de ley.

El título III regula las atribuciones de los integrantes del ayuntamiento, la elección de las autoridades auxiliares y la designación de las comisiones del ayuntamiento.

Dentro de las atribuciones que corresponden al presidente municipal, están las siguientes:

- a).- Presidir las sesiones del ayuntamiento;
- b).- Ejecutar las decisiones del ayuntamiento e informar de su cumplimiento;
- c).- Cumplir y hacer cumplir dentro del municipio, las leyes federales y del Estado y todas las disposiciones que expidan el mismo ayuntamiento;
- d).- Ser el responsable de la comunicación del ayuntamiento que preside con los demás ayuntamientos y con el Gobierno del Estado;
- e).- Asumir la representación jurídica del municipio en los casos señalados por la ley;
- f).- Rendir al Ayuntamiento el 1 de agosto de cada año un informe acerca del estado que guarda la administración pública;

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

- g).- Promulgar y publicar la gaceta municipal, el Bando Municipal y ordenar la difusión de las normas de carácter general y reglamentos aprobados por el ayuntamiento.
- h).- Proponer al ayuntamiento los nombramientos de secretario, tesorero y titulares de las dependencias y organismos auxiliares de la administración pública municipal.

A los síndicos municipales les corresponde:

La procuración y defensa de los derechos e intereses del municipio, en especial los de carácter patrimonial y la función de contraloría interna, las que en su caso ejercerán juntamente con el órgano de control y evaluación, además:

- a).- Procurar, defender y promover los derechos e intereses municipales, representar jurídicamente al ayuntamiento en litigios en los que éste fuere parte, y en la gestión de los negocios de la hacienda pública.
- b).- Revisar y firmar los cortes de caja de la tesorería municipal.
- c).- Asistir a las visitas de inspección que realice la Contaduría General de Glosa
- d).- Regularizar la propiedad de los bienes muebles municipales.
- e).- 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.
- f).- Admitir, tramitar y resolver los recursos administrativos que sean de su competencia.
- g).- Las demás que le señalen las disposiciones aplicables.

A los Regidores les corresponde lo siguiente:

- a).-Asistir puntualmente a las sesiones que celebre el ayuntamiento.
- b).-Suplir al presidente municipal en sus faltas temporales en los términos establecidos en la Ley Orgánica Municipal.
- c).-Vigilar y atender el sector de la administración municipal que le sea encomendado por el ayuntamiento.
- d).-Participar responsablemente en las comisiones conferidas por el ayuntamiento y aquellas que les designe en forma concreta el presidente municipal.
- e).-Proponer al ayuntamiento alternativas de solución para la debida atención de los diferentes sectores de la administración municipal.
- f).-Promover la participación ciudadana en apoyo a los programas que formule y apruebe el ayuntamiento.

Por lo que se refiere a las Autoridades Auxiliares la Ley Orgánica establece lo siguiente:

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

La elección de Delegados y Subdelegados se sujetará al procedimiento establecido en la convocatoria que al efecto expida el ayuntamiento, la cual deberá expedirse cuando menos diez días antes de la elección. Sus nombramientos serán firmados por el Presidente Municipal y el Secretario del Ayuntamiento.

Las autoridades auxiliares municipales ejercerán, en sus respectivas jurisdicciones, las atribuciones que les delegue el ayuntamiento, para mantener el orden, la tranquilidad, la paz social, la seguridad y la protección de los vecinos, conforme a lo establecido en la Ley Orgánica Municipal y los reglamentos respectivos, entre las cuales están las siguientes:

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

- a).-Vigilar el cumplimiento del bando municipal, de las disposiciones reglamentarias que expida el ayuntamiento y reportar a la dependencia administrativa correspondiente violaciones a las mismas;
- b).-Coadyuvar con el ayuntamiento en la elaboración y ejecución del Plan de Desarrollo Municipal y de los programas que de él se deriven;
- c).- Auxiliar al secretario del ayuntamiento con la información que requiera para las certificaciones;
- d).-Informar anualmente a sus representados y al ayuntamiento, sobre la administración de recursos que en su caso tenga encomendados, y del estado que guardan los asuntos a su cargo;
- e).-Elaborar los programas de trabajo para las delegaciones y subdelegaciones con asesoría del ayuntamiento.

Corresponde a los jefes de sector o de sección y de manzana:

- a).-Colaborar para mantener el orden, la seguridad y la tranquilidad de los vecinos del lugar reportando ante los cuerpos de seguridad pública o a los oficiales conciliadores y calificadores, las conductas que requieran de su intervención;
- b).-Elaborar y mantener actualizado el censo de vecinos de la demarcación correspondiente;
- c).-Informar al delegado las deficiencias que presenten los servicios públicos municipales;
- d).-Participar en la preservación y restauración del medio ambiente, así como en la protección civil de los vecinos.

La Ley Orgánica Municipal indica que para el eficaz desempeño de sus funciones públicas el ayuntamiento deben auxiliarse por:

1. Comisiones del ayuntamiento;

2. Consejos de participación ciudadana
3. Organizaciones sociales representativas de las comunidades;
4. Las demás organizaciones que determinen las leyes y reglamentos o los acuerdos del ayuntamiento.

Por lo que respecta a la integración de las comisiones del ayuntamiento serán nombradas por éste, de entre sus miembros, a propuesta del presidente municipal.

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 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.

Las comisiones, para el cumplimiento de sus fines y previa autorización del Ayuntamiento, podrán celebrar reuniones públicas en las localidades del municipio, para recabar la opinión de sus habitantes. Así mismo, en aquellos casos en que sea necesario, podrán solicitar asesoría externa especializada.

Prevía autorización del ayuntamiento, las comisiones podrán llamar a comparecer a titulares de las dependencias administrativas municipales a efecto de que les informen, cuando así se requiera, sobre el estado que guardan los asuntos de su dependencia.

Las comisiones las determinará el ayuntamiento de acuerdo a las necesidades del municipio y podrán ser permanentes o transitorias.

Son permanentes las comisiones:

- De gobernación de seguridad pública y tránsito y de protección civil, cuyo responsable será el presidente municipal,
- De planeación para el desarrollo, que estará a cargo del presidente municipal;
- De hacienda, que presidirá el síndico o el primer síndico, cuando haya mas de uno,

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- De agua, drenaje, y alcantarillado;
- De mercados, centrales de abasto y rastros;
- De alumbrado público;
- De obras públicas y desarrollo urbano;
- De fomento agropecuario y forestal;
- De parques, jardines y panteones;
- De cultura, educación pública, deporte y recreación;
- De turismo;
- De preservación y restauración del medio ambiente;
- De empleo;
- De salud pública;
- De población;
- De revisión y actualización de la reglamentación municipal;
- La demás que determine el ayuntamiento, de acuerdo con las necesidades del municipio.

Serán comisiones transitorias, aquéllas que se designen 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.

Las comisiones del ayuntamiento coadyuvarán en la elaboración del Plan Desarrollo Municipal y en su evaluación.

Las comisiones del ayuntamiento carecen de facultades ejecutivas. Los asuntos y acuerdos que no estén señalados expresamente para una comisión quedarán bajo la responsabilidad del presidente municipal.

De igual manera se establece que para la gestión, promoción y ejecución de los planes y programas municipales en las diversas materias, los ayuntamientos podrán auxiliarse de Consejos de Participación Ciudadana los cuales serán órganos de comunicación y colaboración entre la comunidad y las autoridades, los cuales tendrán las siguientes atribuciones:

Promover la participación ciudadana en la realización de los programas municipales;

Coadyuvar para el cumplimiento eficaz de los planes y programas municipales aprobados;

Proponer al ayuntamiento las acciones tendientes a integrar o modificar los planes y programas municipales;

Participar en la supervisión de la prestación de los servicios públicos;

Informar al menos una vez cada tres meses a sus representados y al ayuntamiento sobre sus proyectos, las actividades realizadas y, en su caso, el estado de cuenta de las aportaciones económicas que estén a su cargo.

Cada consejo de participación ciudadana municipal se integrará hasta con cinco vecinos del municipio, con sus respectivos suplentes; uno de los cuales lo presidirá, otro fungirá como secretario y otro como tesorero y en su caso dos vocales que serán electos en las diversas localidades por los habitantes de la comunidad en la forma y términos que determine la convocatoria que deberá aprobar y publicar el ayuntamiento en lugares visibles y concurridos.

El título IV integra los temas que se refieren a la administración pública municipal, entre ellos: la secretaría del ayuntamiento, la tesorería y la contraloría municipales, y se establece el sistema de mérito y reconocimiento al servicio municipal.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

En este sentido se indica que para el ejercicio de sus atribuciones y responsabilidades ejecutivas, el ayuntamiento se auxiliará con las dependencias y entidades de la administración pública municipal, que en cada caso acuerde el cabildo a propuesta del presidente municipal, las que estará subordinadas a este servidor público.

Para el despacho, estudio y planeación de los diversos asuntos de la administración municipal, el ayuntamiento contará por lo menos con las siguientes Dependencias:

- La Secretaría del Ayuntamiento;
- La Tesorería Municipal;

Las dependencias y entidades de la administración pública municipal conducirán acciones con base en los programas anuales que establezca el ayuntamiento para el logro de los objetivos del Plan de Desarrollo Municipal.

Las dependencias y entidades de la administración pública municipal, tales como organismos públicos descentralizados, empresas de participación mayoritaria y fideicomisos, ejercerán las funciones propias de su competencia previstas en esta Ley o en los reglamentos o acuerdos expedidos por los ayuntamientos. En los reglamentos o acuerdos se establecerán estructuras de organización de las unidades administrativas de los ayuntamientos, en función de las características socio-económicas de los respectivos municipios, de su capacidad económica y de los requerimientos de la comunidad.

Los titulares de cada una de las dependencias y entidades de la administración pública municipal, acordarán directamente con el presidente municipal o con quien éste determine y deberán cumplir los requisitos señalados en esta Ley; éstos servidores públicos preferentemente serán vecinos del municipio.

La secretaría del ayuntamiento es un órgano superior de la administración municipal, con atribuciones para auxiliar al ayuntamiento y al presidente municipal.

El secretario del ayuntamiento es la persona física, el titular de la secretaría.

Como auxiliar del ayuntamiento el secretario municipal tiene las siguientes atribuciones:

- 1.- La de fedatario de los actos del ayuntamiento.
- 2.- Es el medio para convocar por escrito a los miembros del ayuntamiento a las sesiones de cabildo.
- 3.- Debe estar presente en todas las sesiones del ayuntamiento con voz informativa.
- 4.- Debe levantar las actas circunstanciadas de las sesiones de cabildo.
- 5.- Expedir las copias certificadas de las actas de cabildo.
- 6.- Tiene a su cargo el archivo del ayuntamiento.

Como auxiliar del presidente municipal tiene las siguientes atribuciones:

- 1.-Controlar la correspondencia oficial y dar cuenta al presidente de los asuntos para acordar el trámite respectivo.
- 2.-Suscribir todos los documentos oficiales.
- 3.-Tener una colección ordenada de leyes, decretos, reglamentos, periódico oficial del Estado, circulares y ordenes relativas a los distintos ramos de la administración municipal.
- 4.- Formular el inventario de los bienes muebles o inmuebles, propiedad del municipio.

Por lo que se refiere a la tesorería municipal, es el órgano encargado de la recaudación de los ingresos municipales y responsable de las erogaciones que haga el ayuntamiento.

Algunas de las atribuciones del tesorero son las siguientes:

- 1.-Administrar la hacienda pública municipal.
- 2.-Imponer las sanciones administrativas que procedan por infracción a las disposiciones fiscales.
- 3.- Determinar, liquidar, recaudar, fiscalizar y administrar las contribuciones.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- 4.- Llevar los registros contables, financieros y administrativos de los ingresos, egresos e inventarios.
- 5.- Elaborar y mantener actualizado el padrón de contribuyentes.
- 6.- Glosar oportunamente las cuentas del ayuntamiento.
- 7.- Contestar oportunamente los pliegos de observaciones y responsabilidad que haga la Contaduría General de Glosa de la legislatura informando al ayuntamiento.⁴⁹

La contraloría municipal se encargara de vigilar que los recursos federales y estatales asignados al ayuntamiento se apliquen en los términos estipulados en las leyes , reglamentos y convenios respectivos así como fiscalizar el ingreso y ejercicio del gasto público municipal y su congruencia con el presupuesto de egresos.

Finalmente y por lo que refiere al sistema de merito y reconocimiento al servicio público municipal, este tiene como objetivos:

- a).- Mejorar la capacidad de los recursos humanos.
- b).- Mejorar la calidad de los servicios públicos.
- c).- Desarrollar un sistema efectivo de capacitación y desarrollo.
- d).- Lograr la continuidad de los programas
- e).- Aprovechar integralmente la experiencia del servidor público municipal.

El titulo V, alude a la función social de la conciliación entre vecinos, a través de las Oficialías Conciliadoras y Calificadoras.

Entre los fines primordiales que tiene a su cargo el ayuntamiento, están el de garantizar la tranquilidad, la moralidad, seguridad y orden públicos, así como la

⁴⁹ López Sosa Eduardo, Ob. Ctp., pág. 135 - 141.

integridad de sus habitantes y sus bienes; y el de crear instancias de protección, orientación y apoyo profesional para sus habitantes.

En ejercicio de esos fines, dentro de los cuales esta el de resolver los "pequeños" conflictos que se presentan en la comunidad; los pleitos de vecinos, los problemas maritales o los problemas familiares que surgen con motivo de la convivencia social, la gente esta muy acostumbrada a acudir ante su autoridad municipal a dirimir esos conflictos, que la autoridad judicial no alcanza a resolver con esa sensibilidad especial de lo que debe ser un juez de paz, un amigable componedor, de ahí que en algunos ayuntamientos se crean las oficialías conciliadoras y calificadoras las cuales aplican los procedimientos conciliadores necesarios para resolver conflictos que se susciten entre los habitantes, no constitutivos de delitos ni de la competencia de los órganos judiciales; expiden las actas sobre las actuaciones que realicen y califican la procedencia de las sanciones derivadas del incumplimiento de las disposiciones contenidas en el bando o reglamentación municipal.⁵⁰

El título VI corresponde a la reglamentación municipal,

En este título se estipula que los ayuntamientos expedirán el Bando Municipal y los presidentes municipales lo promulgaran y difundirán en la Gaceta Municipal y por los medios que estimen convenientes. El 5 de febrero de cada año el Presidente municipal acompañado de los demás integrantes del ayuntamiento en acto solemne dará publicidad al Bando municipal o sus modificaciones.

De igual manera, los ayuntamientos podrán expedir los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas que regulen el régimen de las diversas esferas de competencia municipal.

En el título VII se precisa quienes son servidores públicos municipales.

En dicho título se señala que son servidores públicos municipales, los integrantes del ayuntamiento, los titulares de las diferentes dependencias de la administración pública municipal y todos aquellos que desempeñen un empleo,

⁵⁰ Ibidem. Pág. 149.

cargo o comisión en la misma. Dichos servidores públicos serán responsables por los delitos y faltas administrativas que cometan durante su encargo.

Los servidores públicos municipales no gozan de fuero ni inmunidad y por las infracciones cometidas a la Ley Orgánica, Bando y Reglamentos municipales incurrirán en responsabilidad en términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.

3.4. BANDO MUNICIPAL

En el ámbito reglamentario municipal encontramos una gran diversidad de reglamentos administrativos, acuerdos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general. Entre toda esta normatividad, el bando de policía y buen gobierno ocupa un lugar destacado, debido a que es un instrumento político-normativo que conjuga las principales reglas que rigen el gobierno de una comunidad y que median entre las relaciones que se suscitan entre las autoridades municipales y la población.

En la concepción tradicional la palabra bando era utilizada para designar el anuncio público de una cosa, ya fuera por persona autorizada, de viva voz o fijando carteles en lugares públicos; esta palabra designaba tanto la acción de anunciar, como el mandato o ley que se publicitaba en dicho acto.

Se entiende por bando de policía y buen gobierno el conjunto de disposiciones emitidas por autoridades administrativas a fin de lograr el buen gobierno de las ciudades y en cualquier comunidad social.

En el termino "bando de policía y buen gobierno" se encuentran los conceptos de policía y buen gobierno, los cuales proporcionan una idea genérica del contenido de este tipo de ordenamientos.

El aspecto gubernativo, señalado como buen gobierno, alude a la realización de la actividad gubernativa tendiente a beneficiar o preservar los intereses públicos de una comunidad o de los individuos que la componen.

El concepto de policía fue utilizado en la legislación en diferentes sentidos; inicialmente significaba el arreglo o cuidado de una ciudad. Este concepto fue

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

asimilado por diversas disciplinas de conocimiento como es el caso de la sociología y la política, donde, sin desnaturalizar la esencia del concepto, se dio mayor amplitud al mismo, ampliando su significación al arreglo o cuidado de una sociedad y del Estado, principalmente en tiempos más recientes a la organización y funcionamiento de los servicios públicos. En la actualidad dicha doctrina tiende a contemplar dicho concepto como el aseguramiento y mantenimiento de la seguridad y el orden públicos.⁵¹

La Ley Orgánica Municipal establece en la fracción I del artículo 31 que los ayuntamientos cuentan con las atribuciones de "expedir y reformar el Bando Municipal, así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro del territorio del municipio, que sean necesarios para su organización, prestación de los servicios públicos y en general para el cumplimiento de sus atribuciones".

En el artículo 161 se establece que el bando municipal regulará y deberá contener las normas de observancia general que requieran el gobierno y la administración del municipio que lo expide. Posteriormente el artículo 162 indica una serie de materias que como mínimo deben contenerse en los bandos municipales, entre las que pueden mencionarse: el nombre, escudo del municipio, el territorio, organización territorial y administrativa del municipio; la población del municipio; el gobierno municipal, autoridades y organismos auxiliares del ayuntamiento, los servicios públicos, el desarrollo económico y bienestar social, la protección ecológica y mejoramiento del medio ambiente; la actividad industrial, comercial y de servicios a cargo de los particulares; las infracciones, sanciones y recursos y a fin de no cerrar el contenido de los bandos municipales, señala en la fracción X del artículo antes mencionado " las demás que se estimen necesarias"⁵²

Por lo anterior se puede decir que el Bando Municipal es el conjunto de normas administrativas que regulan el funcionamiento del gobierno y la administración pública municipal y sus relaciones con la comunidad.

Este importante reglamento municipal contiene disposiciones que regulan la vida pública municipal, el ejercicio de los derechos y obligaciones de los habitantes

⁵¹ Aragón Salcedo, María Inés. El Municipio en México. CEDEMUN, México 1995 pág. 88 - 92

⁵² Ibidem. Pág. 154.

y las normas administrativas que garanticen la tranquilidad y seguridad en el municipio.

A continuación se muestra un cuadro que contiene los aspectos que de manera general, debe contener el Bando de Policía y Buen Gobierno.

BANDO DE POLICIA Y BUEN GOBIERNO

Fundamento y Objeto del Bando

- Fines del Ayuntamiento
- Nombre y Escudo del Municipio

División territorial y política del municipio

- Integración del municipio

Población municipal- definición, derechos y obligaciones

- Vecinos
- Habitantes
- Visitantes o transeúntes

Organización y funcionamiento del Gobierno Municipal

- Autoridades municipales – Presidente, Síndicos, Regidores
- Sesiones de cabildo.
- Comisiones
- Organización de la Administración Pública Municipal
- Órganos y Autoridades Auxiliares.

Servicios Públicos – definición, integración, organización, funcionamiento, concesión

Participación Ciudadana

Desarrollo Urbano

Planeación

Desarrollo Social

Protección al Ambiente

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Seguridad pública, tránsito municipal y protección civil
Permisos, licencias y autorizaciones

Faltas, infracciones, sanciones, Procedimiento Contencioso Administrativo y Recursos.

Además del Bando Municipal, los ayuntamientos tienen la facultad para expedir reglamentos sobre los diferentes aspectos de la vida municipal.

TIPOS DE REGLAMENTOS MUNICIPALES

TIPO	MATERIA
a) Reglamento Interior	Establece y regula la organización y funcionamiento interior del ayuntamiento.
b) Reglamentos administrativos	Regulan la estructura y funcionamiento de la administración pública municipal.
c) Reglamentos para la prestación de servicios públicos.	Regulan la estructura y funcionamiento de los servicios públicos.
d) Reglamentos sobre las actividades de los particulares.	Establecen y regulan las actividades de los particulares que afectan el desarrollo cotidiano de la vida comunitaria.

De acuerdo con lo anterior, se puede decir que el gobierno municipal se encuentra regulado en varios ordenamientos jurídicos, partiendo de la Constitución Política Federal, hasta el bando municipal.

Estos ordenamientos contienen un conjunto de normas que regulan el funcionamiento de la administración dentro del municipio en relación con la vida comunitaria, particularmente contienen disposiciones relativas a los servidores públicos, sin embargo, considero, no contemplan con profundidad lo relativo a la profesionalización de estos servidores, como se verá en el siguiente capítulo.

CAPÍTULO 4.

LOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPALES

La Administración Pública Municipal requiere de seres humanos que integren los órganos encargados de realizar las actividades y fines del Municipio a los cuales se les denomina Servidores Públicos.

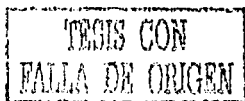
Es necesario distinguir entre el órgano y su titular, pues mientras que el primero representa una unidad abstracta, una esfera de competencia, el titular representa una persona física que podría variar.

Siendo esto así, es necesario estudiar las características que deben reunir los servidores públicos para cumplir óptimamente con las funciones de la administración pública municipal, destacando la necesidad de que los servidores públicos por designación sean profesionistas, esto será la materia del presente capítulo.

4.1. DEFINICIÓN DE SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL

Para conceptuar al Servidor Público, partimos de las disposiciones legales, como por ejemplo el artículo 108 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, que en su reforma de 1982, borra la antigua definición que se hacía entre empleado, funcionario y alto funcionario y retoma el concepto de Morelos, que se propuso como "Siervo de la Nación", lo que esta más acorde con la naturaleza de la actividad que es de servicio y no como equivocadamente pretendían algunos, de que ser alto funcionario era un privilegio que le daba prerrogativas y designándose como servidor público se denota como una obligación, como una carga o como una responsabilidad.

El último párrafo del numeral antes citado estipula que las Constituciones de los Estados de la República precisaran en los mismos términos del primer párrafo de éste artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidor público de quienes desempeñen, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios.



En este sentido, La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México en el título séptimo, artículo 130 refiere que para los efectos de las responsabilidades a que alude este título, se considera como servidor público a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en alguno de los poderes del Estado, en los Ayuntamientos de los Municipios y organismos auxiliares.

Por su parte, la Ley Orgánica Municipal en su artículo 168 indica que son servidores públicos municipales, los integrantes del ayuntamiento, los titulares de las diferentes dependencias de la administración pública municipal, y todos aquellos que desempeñen un empleo, cargo o comisión en la misma.

A su vez, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios establece que son sujetos de dicha Ley toda persona que desempeñe un empleo cargo o comisión, de cualquier naturaleza en la administración pública estatal o municipal.

La Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios en su artículo cuarto fracción primera estipula que se entiende por servidor público, toda persona física que preste a una institución pública un trabajo personal subordinado de carácter material o intelectual, o de ambos géneros mediante el pago de un sueldo.

4.2. AUTORIDADES MUNICIPALES

Son autoridades municipales todos los miembros del ayuntamiento, tanto en pleno como en el ejercicio individual de sus atribuciones. Esta categoría de autoridad la adoptan en base a que han sido nombrados por el pueblo a través del sufragio directo y secreto, es decir, son representantes populares responsables del gobierno tanto política como administrativamente ante la comunidad.

En los capítulos anteriores ya se ha descrito ampliamente la integración del ayuntamiento y por lo tanto, las autoridades municipales; pero ahora es conveniente destacar algunas de sus características.

A. Ayuntamiento

El ayuntamiento es un órgano de gobierno que se integra con un presidente municipal, uno o varios síndicos y uno o varios regidores, todos ellos electos popularmente por votación directa, con base en el sistema de representación proporcional, bajo el criterio de la no reelección de sus miembros para el periodo inmediato posterior. El ayuntamiento realiza funciones de gobierno en forma colegiada, deliberando en torno a las propuestas o problemas municipales y decidiendo o llegando a acuerdos en forma resolutoria a través del Cabildo el cual constituye una instancia decisoria; consiste en la reunión o sesión de los integrantes del ayuntamiento, que se lleva a cabo en algún salón declarado ex profeso "recinto oficial" o "salón de cabildos". El cabildo puede ser público o privado, según se permita o no el acceso a personas ajenas al ayuntamiento; asimismo, puede ser ordinario o extraordinario, en cuyo caso se abordarán temas o problemas que por su urgencia no pueden ser postergados.

B. Presidente Municipal

El presidente municipal, como miembro del ayuntamiento, es la instancia ejecutora principal; se encarga de presidir, dirigir y coordinar al ayuntamiento; ejecuta las decisiones o acuerdos de cabildo; dispone de la fuerza de la seguridad pública; nombra funcionarios de la administración municipal, aunque se sujeta a la ratificación o rechazo del cabildo; coordina los trabajos de servicios municipales con los ciudadanos y los integrantes del Ayuntamiento; gestiona las iniciativas de los ciudadanos en cabildo o ante los gobiernos local o federal.

C. Síndico

Es el representante jurídico del ayuntamiento en los procesos judiciales o administrativos que involucran sus responsabilidades. Se encarga de la procuración, defensa y promoción de los intereses municipales.

D. Autoridades auxiliares

Algunos municipios se integran además de la cabecera municipal, por centros de población, como el Ayuntamiento radica en la cabecera municipal, se hace necesario que existan representantes del Ayuntamiento en los otros centros de

población, quienes actúan en cada localidad como representantes políticos y administrativos del Ayuntamiento.

Las autoridades auxiliares municipales ejercen en sus respectivas jurisdicciones, las atribuciones que les delegue el ayuntamiento para mantener el orden, la tranquilidad, la paz social, la seguridad y la protección de los vecinos, conforme a lo establecido en la Ley Orgánica Municipal y los reglamentos respectivos.

En forma genérica, a las autoridades auxiliares de los ayuntamientos en los centros de población se les denomina delegados a quienes se les delega cierta facultad o poder en virtud de su eficiencia o dignidad y son electos popularmente por los habitantes de la comunidad o nombrados por el propio ayuntamiento.

Como se observa, las autoridades municipales tienen a su cargo funciones importantes y determinantes en el desarrollo del municipio, por lo que requieren de una adecuada preparación, así como de otros servidores públicos igualmente capacitados.

4.3. EMPLEADO MUNICIPAL

Los empleados públicos a su vez serán aquellas personas físicas con las que dispone la Administración Municipal y cuya única misión consiste en realizar diariamente las tareas que se le asignan cumpliendo las órdenes que les transmiten los superiores. Ellos realizan las tareas de los programas municipales.

4.4. SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPALES POR DESIGNACIÓN

Se ha visto que servidor público en general es aquella persona que desempeña un empleo, cargo o comisión en la administración pública municipal.⁵³

Son dos formas fundamentales las que podemos señalar para designar a los servidores públicos municipales, la de elección popular y la de designación directa.

⁵³ Robles Martínez, Reynaldo. Ob. Cit., pág. 227.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Elección: Según Eduardo Andrade Sánchez, la elección es un procedimiento que consiste en que los miembros de una colectividad determine mediante la expresión libre de su voluntad, quien o quienes habrán de dirigirlos o representarlos.⁵⁴

Designación directa. Es el nombramiento que realiza la autoridad competente a un individuo, para que lleve a cabo el desempeño de una actividad pública.⁵⁵

Para los fines de este trabajo interesa particularmente el servidor público por designación.

4.5. PROPUESTA DE LOS REQUISITOS Y CARACTERÍSTICAS QUE DEBEN TENER LOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPALES POR DESIGNACIÓN

La administración pública municipal, como la estatal y la federal, es cada vez más compleja y esta inmersa en un proceso dinámico de cambio que rechaza formulas estereotipadas y rígidas, para que pueda cumplir con calidad y oportunidad sus funciones. No se le cambia para bien, sin que previamente se hayan producido transformaciones en los hábitos, las costumbres, que minimicen la inercia y faciliten el cumplimiento óptimo de las funciones a cargo de todos y cada uno de los servidores públicos.

Avanzar a una administración pública a la altura de las exigencias y expectativas sociales será un proceso tenaz, continuo, que implica la introducción de criterios de eficiencia y calidad, de tal manera que la formación y preparación permanentes sean pilares sobre los que descansa una nueva cultura administrativa.

Actualmente se vive en una sociedad más informada y conocedora de sus problemas, más participativa en los asuntos políticos y de su prioridad, exigente en la cobertura, imparcialidad y calidad en la prestación de los servicios, más crítica de los rendimientos de la acción político-administrativa, dispuesta a pedir cuentas y fincar responsabilidades a los servidores públicos, e incluso a sancionar a los gobiernos negligentes.

⁵⁴ Ibidem. pág. 230.

⁵⁵ Ibidem. pág. 234.

Con anterioridad se mencionó que los servidores públicos por designación son aquellos a los que la autoridad competente da el nombramiento para que lleve a cabo el desempeño de una actividad pública.

En realidad, en múltiples municipios esta función esta en manos del presidente municipal y salvo en municipios que cuentan con unidades de personal consolidadas todavía es muy frecuente como fuente de reclutamiento las relaciones personales, la recomendación y practicas similares, de tal suerte que los prospectos a ocupar una vacante no cuentan con los atributos conductuales y de capacidad que les permitan ser un verdadero servidor de la colectividad que apoye a la administración a funcionar sin derroche o desperdicios de recursos.

La Ley Orgánica Municipal proporciona a los municipios las bases para regular su gobierno y administración, y en su artículo 48 fracción VI se establece que es atribución del presidente municipal, proponer al ayuntamiento los nombramientos de secretario, tesorero y titulares de las dependencias y organismos auxiliares de la administración pública municipal, indicando en el artículo 92 que para ser secretario del ayuntamiento se requiere:

a).- En un municipio con una población de hasta 150 mil habitantes; haber concluido la educación secundaria, en un municipio que tenga más de 150 mil hasta 500 mil habitantes haber concluido la educación media superior; en los municipios de más de 500 mil habitantes y en el municipio sede de los poderes del Estado haber concluido estudios de licenciatura;

b).- Tener capacidad para desempeñar el cargo a juicio del ayuntamiento;

c).- No estar inhabilitado para desempeñar cargo, empleo o comisión públicos.

Por lo que se refiere al tesorero municipal , el ordenamiento antes citado indica que se requiere, además de los requisitos del artículo 32 de la Ley en mención, tener los conocimientos suficientes para poder desempeñar el cargo, a juicio del ayuntamiento; de preferencia ser profesionista de las áreas económicas o contable-administrativas, con experiencia mínima de un año; caucionar el manejo de fondos en términos de ley; no haber sido inhabilitado para desempeñar otro cargo,

empleo o comisión públicos y cumplir con otros requisitos que señalen las leyes o acuerde el ayuntamiento.

Para ser contralor se requiere cumplir con los requisitos que se exigen para ser tesorero, a excepción de la caución correspondiente.

Como se puede observar únicamente para los cargos de secretario del ayuntamiento, tesorero y contralor se mencionan requisitos determinados, no así para los titulares de las unidades administrativas, pues de acuerdo a los requisitos que establece el artículo 32 de la Ley Orgánica los titulares de las áreas administrativas deben satisfacer únicamente los siguientes requisitos:

- 1.- Ser ciudadano del Estado en pleno uso de sus derechos;
- 2.- No estar imposibilitado para desempeñar cargo, empleo o comisión pública;
- 3.- No haber sido condenado en proceso penal, por delito intencional.

Sin embargo, el personal directivo de la administración pública municipal, no es ni debe ser ajeno a la necesidad de profesionalización, pues es quien soporta la máxima responsabilidad en el buen funcionamiento de la organización para el cumplimiento de los objetivos y fines municipales, son estos servidores públicos quienes tienen a su cargo plasmar las diferentes políticas públicas en programas concretos de ejecución que respondan con eficacia y calidad a los requerimientos de la sociedad. Así, es imprescindible contar con servidores públicos con iniciativa, capaces de impulsar la administración, sensibles a las demandas y aspiraciones ciudadanas, que puedan diseñar y programar actividades orientadas hacia el servicio público en un marco de calidad y responsabilidad.

Todo lo anterior nos lleva a plantear la necesidad de establecer que los servidores públicos por designación en la administración pública municipal del Estado de México sean profesionistas. Este requisito debe establecerse en la Ley Orgánica Municipal, de esta forma se evitará la improvisación y el arribo de personal no capacitado a las funciones administrativas de gobierno.

Para dar cumplimiento a lo anterior se propone que la Ley Orgánica Municipal se reforme en los siguientes términos:

Artículo 32.- Para ocupar los cargos de secretario, tesorero, titulares de las unidades administrativas y de los organismos auxiliares se deberán satisfacer los siguientes requisitos:

- I.- Ser ciudadano del Estado en pleno uso de sus derechos;
- II.- Haber concluido estudios de licenciatura afines al cargo particular a ocupar;
- III.- No estar imposibilitado para desempeñar cargo, empleo o comisión pública;
- IV.- No haber sido condenado en proceso penal, por delito intencional.

Aunado a lo anterior y partiendo de la base que toda organización eficiente debe contar con personas capaces de realizar sus funciones, con alto grado de profesionalismo y absoluta entrega, por lo que se sugiere que los presidentes municipales en uso de la facultad que les otorga la fracción VI del artículo 48 de la Ley Orgánica Municipal o en su caso el responsable de reclutar trabajadores para el municipio tomen en cuenta las siguientes características que pueden definir el perfil del servidor público municipal, las cuales son:

- Especialización adecuada en las tareas profesionales, técnicas o de servicio que requiera el encargo o puesto a desempeñar.
- Capacidad analítica y habilidades prácticas que le permitan, de acuerdo a su nivel de responsabilidad, tomar decisiones o ejecutarlas de manera racional.
- Dinamismo y diligencia en el desempeño de sus funciones con vocación de servicio.
- Disposición para el cumplimiento del servicio público con apego a las leyes, reglamentos y acuerdos vigentes y con disciplina personal.
- Honradez y probidad en el manejo de los recursos y asuntos que se utilizan en el cumplimiento de sus tareas asignadas.
- Discreción en los asuntos oficiales que le permita generar la confianza en el ambiente laboral.
- Eficacia en el desempeño de sus tareas con la calidad requerida.
- Eficiencia en el aprovechamiento racional de los recursos municipales.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- Lealtad institucional de las expectativas particulares con los jefes superiores en aquellas materias exclusivas del municipio y del servicio público
- Conocimiento de la circunstancia política, económica y social del municipio y del papel que le corresponde realizar para contribuir al desarrollo municipal.
- Capacidad innovadora en el mejoramiento de los sistemas y procedimiento para el servicio público.
- Trato amable con el público y los demás servidores públicos,
- Vocación de servicio para que cumpla sus funciones con disposición eficaz.
- Imparcialidad política en el servicio para que pueda comprender las situaciones de gobierno.

Estas son las características que considero deben distinguir a todos los servidores públicos municipales, sin embargo en la realidad no siempre es posible contar con este tipo de personas, de ahí que por lo menos sería conveniente que estas características se difundan entre los servidores públicos municipales, con el fin de propiciar un cambio en sus actitudes en el desempeño de sus servicios.

En este contexto, es esencial configurar una administración que prevenga en vez de reaccionar o remediar, pasar de una conducta burocrática a otra emprendedora.

La buena o mala administración depende fundamentalmente de los servidores públicos, de su preparación, dedicación, voluntad y espíritu de servicio; la profesionalización de la función pública municipal es, por consiguiente, una demanda necesaria e impostergable.

CONCLUSIONES

- PRIMERA.-** Sin lugar a dudas, los antecedentes del municipio en México los encontramos en el Calpulli, el cual contaba con una serie de autoridades internas entre las cuales tenemos al Tlatoani o jefe político, el recaudador de los tributos y el administrador general, los cuales se asemejan al presidente municipal, tesorero y secretario.
- SEGUNDA.-** Con la promulgación de la Constitución de 1917 y la forma de organización política y administrativa, el país logró grandes avances, apareciendo así una perspectiva real para el municipio mexicano al establecer nuestra carta magna que: "Los Estados adoptaran para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre.
- TERCERA.-** Mediante las reformas al artículo 115 Constitucional se ha ido fortaleciendo al municipio y la última reforma realizada en 1999 apoya tal aseveración al reconocerlo como nivel de gobierno, situación que tiene la intención de aclarar el cometido general del Ayuntamiento como órgano de gobierno lo que implica promover el bienestar de los gobernados y lograr el desarrollo integral del municipio.
- CUARTA.-** El municipio es el lugar donde la relación entre pueblo y gobierno es cotidiana y permanente; es el espacio donde los reclamos sociales por atender sus demandas y necesidades se viven más directamente, donde la autoridad percibe de manera más precisa e intensa la responsabilidad de atender rápida y eficazmente los reclamos sociales, ya que de lo contrario padece en forma directa la irritación y el descontento social por la ausencia de respuestas satisfactorias.
- QUINTA.-** En la actualidad las autoridades municipales deben enfrentarse ante la responsabilidad de hacer efectivo el proceso de

modernización a través de su marco de atribuciones y responsabilidades, en los cuales se reconoce la capacidad del ayuntamiento para crear y regular su organización interna buscando que los gobiernos municipales puedan ser más eficientes en su gestión y en sus respuestas a las necesidades sociales en el ámbito de su competencia.

SEXTA.- La función pública no esta estructurada ni orientada en base al sistema de merito y con frecuencia a merced de los vaivenes de la política municipal, las autoridades electas se ven obligadas a satisfacer las demandas de empleo de quienes los apoyaron en su campaña política sin importarles si reúnen las características o perfiles necesarios para ser designados como titulares de las diversas áreas administrativas municipales.

SÉPTIMA.- Los servidores públicos profesionales o capacitados cuando los hay, son un capital propio del municipio, los cuales no deben ser separados de sus cargos a pesar de la renovación del personal político, situación común en nuestros días que debe ser superada para preservar conocimientos y experiencias útiles obtenidos en largos periodos de práctica, además, son una garantía para asegurar la continuidad de los programas.

OCTAVA.- Los cambios en el contexto social y político municipal hacen evidente la necesidad de incorporar a un mayor número de profesionales en la toma de decisiones, ya que la necesidad de mejores respuestas se conecta directamente con la creciente presión de la sociedad civil a la cual se deben ofrecer mejores políticas, las cuales resultan imposibles sin una administración profesional, eficiente, abierta y participativa.

NOVENA.- Es importante que el Servidor Público tenga verdadera vocación, pero también una adecuada preparación a nivel profesional, de otra forma, procurará allegarse una recompensa diferente a la satisfacción de servir, se servirá de un cargo para satisfacer intereses personales ajenos a los de la sociedad.

DÉCIMA.- En la administración municipal, los servidores públicos son sin duda la fuerza motriz capaz de impulsar los cambios que necesita esta instancia de gobierno, por ello los municipios deben profesionalizar su administración pública, pues el que los servidores públicos por designación sean profesionistas, permitirá a la administración municipal tener una solidez administrativa integral en varios aspectos como son lo político, lo jurídico, lo económico y lo técnico.

Acorde con lo anterior, se deberá establecer como requisito que dichos servidores sean profesionistas y en este sentido, la Ley Orgánica Municipal se reformaría en los siguientes términos:

Artículo 32.- Para ocupar los cargos de secretario, tesorero, titulares de las unidades administrativas y de los organismos auxiliares se deberán satisfacer los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadano del Estado en pleno uso de sus derechos.
- II. Haber concluido estudios de licenciatura afines al cargo particular a ocupar.
- III. No estar imposibilitado para desempeñar cargo, empleo o comisión pública.
- IV. No haber sido condenado en proceso penal, por delito intencional.

DÉCIMA PRIMERA.-El hombre se realiza en su trabajo y por su trabajo, el Servidor Público se realiza en el servicio a otros, el beneficio de la colectividad debe ser el fin y razón de ser del Servidor Público. El bienestar colectivo debe ser para él una necesidad interna y el servicio su expresión personal.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. 14ª. Ed., Porrúa, México 1999.
- ALTIERI, ITALO. Administración Pública Municipal. Instituto para el desarrollo Coordinado, México, 1993.
- ARAGÓN SALCIDO, María Inés. El Municipio en México. Instituto Sonorense de Administración Pública CEDEMUN. México 1996.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Duodécima Edición actualizada. Porrúa, México 1999.
- CALZADA PADRÓN, Feliciano. Derecho Constitucional. Edición actualizada. Harla, México 1992.
- CANASI, José. Derecho Administrativo. Vol. I Parte General. Ed. Depalma, Buenos Aires, Argentina 1991.
- FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 38ª Edición, Porrúa, México 1998.
- JANETH DÍAZ, María Emilia. La Protección Jurisdiccional y Administración del Municipio. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México 1996.
- LÓPEZ SOSA, Eduardo. Derecho Municipal Mexicano. UAEM, 2ª. Edición, Toluca México 1999.
- MARTÍNEZ CABAÑAS, Gustavo. La Administración Estatal y Municipal. 2ª. Edición, INAP-BANOBAS, México 1992.
- OROZCO DEZA, Miguel Ángel. El Municipio Mexicano en el tercer Milenio, Porrúa, México 2000.
- PÉREZ DE LEÓN, Enrique. Notas de Derecho Constitucional y Administrativo. 14ª. Edición, Porrúa, México 1993.

RENDON HUERTA, Teresita. Curso de Derecho Municipal, Porrúa, México 1985.

ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo. El Municipio. 2ª. Edición, Porrúa, México 1993.

SALAZAR MEDINA, Julián. Elementos Básicos de la Administración Municipal. 2ª. Edición. UAEM, México 1992.

SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. Derecho Constitucional. 4ª. Edición. Porrúa, México 1999.

SECRETARIA DE GOBERNACIÓN. El Municipio Mexicano, Reformas y Adiciones al art. 115 Constitucional, CDMUN México 2000

- Historia del Municipio en México, Centro Nacional de Estudios Municipales, Talleres Gráficos de la Nación, México 1985.
- El Municipio Mexicano. Centro Nacional de Estudios Municipales, Talleres Gráficos de la Nación, México 1985.
- Gobierno y Administración Municipal en México. Centro de Desarrollo Municipal Talleres Gráficos de la Nación, México 1993.
- Bases Jurídicas del Municipio Mexicano. Centro Nacional de Estudios Municipales. México 1994.

TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. 28ª. Edición, Porrúa, México 1994.

UAEM. El Municipio Mexicano en el Umbral del Nuevo Milenio. Centro de Investigaciones y Estudios Avanzados de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, México 1996.

UGARTE CORTES, Juan. La Reforma Municipal. Porrúa, México 1985.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

VÁZQUEZ, Héctor. El Nuevo Municipio Mexicano. Dirección General de Publicaciones y Medios, S. E. P. Lito Ediciones Olimpia, México 1986.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

Ley Orgánica Municipal del Estado de México

Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado Y Municipios.

Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y municipios.