

90



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

CAMPUS ARAGON

LA CREACIÓN DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA
EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL.



ENEP ARAGON

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

JUVENAL CRUZ SILVA



MÉXICO

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2002



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.

PAGINACION DISCONTINUA

A MIS PADRES:

LOURDES Y JUVENAL
CON LA INFINITA GRATITUD. DE HABERME
REGALADO LA VIDA Y ORIENTADO MI
CAMINAR POR ESTE MUNDO

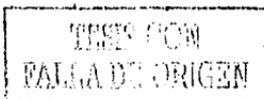
CON TODO MI AMOR
A MI HIJA "LUZ" DE MI VIDA " PERLA"
PIEDRA ANGULAR DE MI EXISTENCIA
TE AMO

A MIS GRANDES HERMANAS
Y MEJORES AMIGAS

DEYANIRA PATRICIA Y ESMERALDA

CON ESPECIAL AFECTO A:

SEBASTIÁN, ENRIQUE, FRANCISCO Y
AZUCENA: NUEVA GENERACIÓN QUE
FORTALECE AL ESPIRITU



CON TODO MI AMOR Y AGRADECIMIENTO
A MI ESPOSA.

A QUIEN LO HA ENTREGADO TODO
DESINTERESADAMENTE CREYENDO
SIEMPRE EN MI PROPÓSITO Y FIN,
GRAN COMPAÑERA DE INFORTUNIOS
Y DE UN PROYECTO COMUN.

GRACIAS RAMONA

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

AL PROFESOR, COMPAÑERO
Y AMIGO QUIEN EN MUCHO
HIZO POSIBLE ESTE TRABAJO.

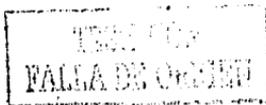
M. EN D. EDUARDO BLANCO RODRÍGUEZ

A QUIEN ME PERMITE DEESARROLARME
PROFESIONALMENTE BRINDÁNDOME
SU CONFIANZA; MI AMIGO

LIC. GUILLERMO CALDERON VEGA.

UN AGRADECIMIENTO ESPECIAL Y UN "GOYA"
A MI ALMA MATER; MÁXIMA CASA DE ESTUDIOS
DEL PAIS

PERO SOBRE TODO GRACIAS AL SER DIVINO QUE
NOS PERMITE EXISTIR.



INDICE

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

INTRODUCCION

CAPÍTULO I

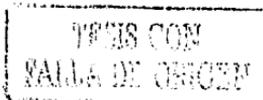
MARCO HISTORICO DEL MUNICIPIO Y LA ADMINISTRACIÓN PUBLICA.

1.1.- El Municipio en Roma.	1
1.2.- Los Municipios Itálicos Después de la Guerra Social.	7
1.3.- El Municipio en la Edad Media.	9
1.4.- El Municipio En Francia Inglaterra Y España.	12
1.5.- El Municipio En México.	14
1.6.- Evolución Del Artículo 115 Constitucional.	18
1.6.1.- Reforma Del Año 1928	
1.6.2.- Reforma Del Año 1933	19
1.6.3.- Reforma Del Año 1943.	
1.6.4.- Reforma Del Año 1947.	20
1.6.5.- Reforma Del Año 1953.	
1.6.6.- Reforma Del Año 1976.	21
1.6.7.- Reforma Del Año 1977.	
1.6.8.- Reforma Del Año 1983.	22
1.7.- Marco Teórico De La Administración Publica.	23
1.7.1.- Administración Pública.	24
1.7.2.- Concepto.	
1.7.3.- Definición.	26
1.8.- Administración Pública Y Derecho	28
1.9.- Administración Pública Federal Y Local.	29
1.10.- La Administración Pública En México.	33
1.11.- Las Formas Y Funciones De La Administración Pública.	34

CAPITULO II

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

2.1.- La Administración Pública Municipal.	36
2.2.- Personalidad Jurídica.	37
2.3.- Organización Y Funcionamiento Del Ayuntamiento.	
2.4.- Facultades Reglamentarias De Los Municipios.	
2.5.- Integración De Los Ayuntamientos.	38
2.5.1.- Diferencia Entre Ayuntamiento Y Presidencia Municipal.	



CAPITULO III

EL ARTICULO 115 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

3.1.- La Reforma De 1999 Y Sus Elementos.	44
3.1.1.- Carácter Político.	49
3.1.2.- Libertad Municipal.	
3.1.3.- Gobierno Municipal.	50
3.1.4.- Seguridad Jurídica Del Ayuntamiento.	
3.1.5.- Personalidad Jurídica Del Municipio.	
3.1.6.- Facultad Legislativa.	
3.1.7.- Sus Servicios Públicos.	51
3.1.8.- La Hacienda Pública Municipal	

CAPITULO IV

LA CREACIÓN DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL

4.1.- Los Empleos Municipales .	52
4.2.- Vocación De Servicio De Los Funcionarios Públicos.	54
4.3.- Del Gobierno De Los Mejores.	55
4.4.- Deontología Y Mística	56
4.5.- Una Nueva Dimensión: Los Altos Cargos.	60
4.6.- Integración De Cuadros Capaces.	
4.7.- Deontología Del Administrador Público.	63
4.8.- La Creación Del Servicio Civil De Carrera En La Administración Pública Municipal.	64
4.9.- Obstáculos Para La Implementación.	66
4.10.- El Servicio Civil De Carrera En Los Municipios De México.	67

CONCLUSIONES 72

BIBLIOGRAFÍA 74



INTRODUCCION

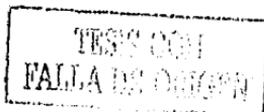
Consiente de la responsabilidad que significa elaborar un trabajo de tesis para obtener el título de Licenciado en Derecho es difícil escoger un tema para desarrollar, aunado a que se debe tener el mejor sistema o método de investigación que además sea congruente para que los resultados sean los esperados y no actuar con ligereza, en relación con el tema me incliné por el "Municipio" y en particular por su administración pública en virtud de ser un tema muy poco estudiado, prueba de ello es la poca bibliografía que existe al respecto, esto en detrimento de la importancia que tiene para las entidades federativas y para el propio país.

Partiendo del hecho de que el Derecho Constitucional se enfoca básicamente al Pacto federal, dejando en segundo plano al derecho Constitucional Estatal y por consecuencia en un casi olvido al Derecho Municipal, mismo que ahora afortunadamente ya se encuentra incluido en el plan de estudios de la Licenciatura en Derecho de la Facultad de Derecho, de la Universidad Nacional Autónoma de México, campus E.N.E.P. Aragón.

Los mexicanos deseamos municipios que por derecho pero también en el campo de los hechos estén mejor dotados de posibilidades de desarrollo económico administrativo, que cuenten con recursos humanos que permitan ayudar a resolver los problemas más cotidianos y cercanos de los vecinos

Con la propuesta de un servicio civil de carrera se pretende Considero que poder aportar, en donde todos los factores que hoy por hoy tienen el interés y la voluntad de participar en esta construcción de la administración pública, realmente pública y que permita estructurar de una manera profesional, atrayendo y reteniendo a los mejores, para servir correctamente en cada punto del país, a los ciudadanos con toda la dignidad y servicio profesional que merecen.

La disposición constitucional que tiene que ver directamente con el Municipio es el Art. 115 constitucional, por lo que se le da tratamiento preciso en este trabajo, refiriéndonos primero a todos los antecedentes relativos que sirvieron de base y sustentación para la redacción del Artículo 115 en la Constitución de 1917; posteriormente señalamos y comentamos las diferentes reformas que el constituyente permanente aprobó para tal disposición



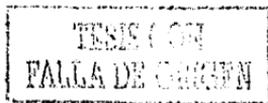
constitucional en el lapso comprendido entre 1917 hasta nuestros días analizando de manera precisa la trascendental reforma de 1999 en lo que respecta a la prestación de los servicios públicos y a la relación Gobierno Municipal- trabajadores del Ayuntamiento.

Asimismo, se hace mención amplia y cumplida del nacimiento, desarrollo, crisis y progreso del municipio mexicano, se citan algunas Leyes Orgánicas Municipales y se hace referencia de las Normas Legislativas expedidas por los Ayuntamientos, como el Bando de Policía y buen Gobierno. Se hace mención también, por supuesto, de las funciones de los Ayuntamientos, de las facultades y atribuciones de los Presidentes Municipales, de los Síndicos y Regidores; así como de las juntas de Gobierno, las Jefaturas de Cuartel, etc.

La historia de la humanidad nos ha enseñado que las sociedades están sujetas constantemente a cambios en todos los aspectos de los cuales tienen que ver directamente con el bien común de los que interactúan, lo cual genera la necesidad de organizar cada vez mejor el aparato gubernamental quien es responsable directo de implementar la prestación de los satisfactores de la sociedad como lo puede ser el abasto, la salud etc.

Independientemente de la zona político-geográfica en la que interactuemos necesariamente, para la solución de cualquier problemática nos remitiremos en primera instancia a la autoridad municipal. Entendemos entonces al Municipio como Primer nivel de gobierno, y como tal debe contar con Servidores Públicos con verdadera Vocación de Servicio.

Con este trabajo lo que se pretende es aportar una solución que termine con el nepotismo, amiguismo, compadrismo o cualquier nombre que adopte la práctica que generalmente adoptan las personas que ocupan cargos de elección popular que al tomar posesión valiéndose de que necesitan a su equipo para gobernar imponen en secretarías, subsecretarías, direcciones, subdirecciones, jefaturas de departamento, etc. a personas a las que se les deben favores electorales o simplemente por simpatía, mismas que no tienen la mínima noción de lo que es el servir a su comunidad, y aunque intentaran hacerlo les tardaría un tiempo considerable dominar el tema y cuando ya estuvieran trabajando verdaderamente e implementando programas eficaces a favor de la comunidad se encontrarían con que ha llegado el tiempo electoral dejando de trabajar para el público y haciéndolo para determinado candidato, mismo que de resultar ganador podría colocarlos en algún cargo dependiendo de sus intereses personales.



Se hace referencia del municipio y su administración desde el imperio romano pues en este estadio de la historia inicia la organización de la prestación de los servicios públicos, esta institución a partir de entonces fue adoptada en casi la totalidad del orbe aunque con diferentes nombres pero nunca con un sentido diferente que el de arraigó y servicio a la comunidad.

Concluimos el trabajo con una propuesta que creemos viable y de fácil implementación que a la postre traería grandes beneficios a la Administración Pública Municipal, ya que si en la iniciativa privada de calidad solo se contrata gente con nivel de estudios y experiencia mínima de dos años en el ramo, lo cual les da gran rentabilidad; porque no habría de ser así en el sector público.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPÍTULO I

MARCO HISTORICO DEL MUNICIPIO Y LA ADMINISTRACIÓN PUBLICA.

1.1.- El Municipio en Roma.

Para comenzar distinguiremos cuatro clases de municipios en la antigua Roma: Primero " El imperio mundial romano no fue mas que la agrupación de una serie de municipios urbanos, mas o menos independientes, unidos bajo el supremo poder de Roma"¹ el que tenía el derecho de ciudadanía completo optimiure que sólo tenía parte de él que conservaba su propia legislación y, por último, el que adoptaba la de Roma, haciéndose de la condición de los fundi facti.

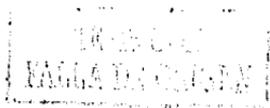
Prestigiados historiadores romanos sostienen que la palabra municipium se ha tomado en dos diferentes sentidos. Uno de carácter genérico: toda ciudad de constitución romana en Italia o en las provincias que se oponían a Roma; y otro de carácter específico: para expresar la condición de derecho público, o una categoría especial de los ciudadanos italianos o provinciales.

El concepto municipio adquirió connotaciones diversas en la propia Roma. Esto se deduce de la definición de Festo que comprende la idea que se tenía del municipio en los siglos IV y II a. de C. la Lex Julia Municipales que se refiere a los municipios después de la guerra social de los años 90-88 a. de C.; y Aulio Gellio que leyes de Salpensa y de Málaga, y la mayor parte de los documentos epigráficos de la época del Imperio referidos a los municipios provinciales. Los hombres que habiendo llegado a Roma sin ser ciudadanos romanos, participan en todos los cargos con los ciudadanos excepto en la emisión del voto o en el desempeño de magistraturas, todos ellos, pasados unos años, fueron hechos unos ciudadanos romanos.

En virtud de la palabra municipium en el abstracto sentido es una condición de derecho público, y con respecto a la particular condición en que se encuentra una vecindad en relación al de la derecho ciudadanía romana, él distingue tres categorías de Municipio:

La primer categoría incluye a las personas originarias de poblados italianos y que cambiaron su domicilio a Roma, sin ser ciudadanos romanos. Estos vecinos no son tratados como extranjeros, ni tampoco están asimilados a los ciudadanos romanos, y sin la facultad de participar ni activa ni pasivamente en los comicios electorales o legislativos. Por otra parte, estos vecinos residencias en Roma prestan el servicio militar en las legiones, de la misma manera que los

¹ VON MAYER, Roberto. Historia del Derecho Romano. Traducción Wenceslao Roces, Editorial Labor, S.A. 2ª edición, 1932.



ciudadanos romanos, estando también al igual que éstos obligados al pago de los tributos, la primera de estas obligaciones consistía en la necesidad de servir en las legiones, sin que pudieran recibir dignidades por parte del gobierno de Roma, estas personas que llegaban a Roma para fijar ahí su domicilio, posteriormente se les otorgaba la ciudadanía romana, quedando, en consecuencia, asimilados a las condiciones generales de todo ciudadano romano.

La segunda categoría, se aplica a la noción de municipium y comprendía a los italianos a cuya ciudad entera le habían sido concedida la ciudadanía romana. En este caso, la condición de derecho llamada municipium y confería no a los individuos, como sucedía en el primer caso, sino a la colectividad, a una ciudad. " las ciudades incorporadas a Roma recibían el nombre de Municipia de manus manuae que significa carga o gravamen, los vecinos obligados recibían el nombre de municipium así que los municipios eran los obligados a verificar determinadas prestaciones, tributos y servicio militar. Se caracterizan los municipios por su autonomía administrativa y sus magistrados"²

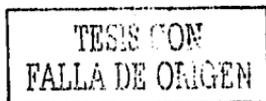
De las condiciones puestas por el Senado dependía también el que estos municipios tuvieran, o no autonomía administrativa con sus magistrados municipales, hay casos en que a algunos municipios por haber faltado a sus deberes, por ejemplo; haciendo causa común con los enemigos del pueblo romano, fueron privados de la autonomía administrativa que se les había concedido.

La tercera categoría presentada por Festo, es la de los italianos que habían llegado a la ciudadanía romana, siendo municipes de sus ciudades o colonias, como los Tributes en esta tercera categoría, como en la primera se trataba de individuos y no de ciudades enteras. "En este caso la palabra municipium significaba la condición de los individuos que habían adquirido la ciudadanía romana sin haber roto los lazos que los unían con su ciudad de origen, ya fuera que se tratara de ciudades ajenas a Roma. Por el contrario, diversos autores nos hablan de que en esta época había ciudades libres, federadas, estipendiarias o colonias"³ en consecuencia, esta tercera categoría es simétrica en relación con la primera; pero extendida a ciudades más lejanas y a colonias latinas, en ambos casos los beneficiados ciues romani, municipes praenestini, tributini entre otras.

Estas ciudades adscritas a Roma, con una clara disminución política, se llamaban Prefecture, en virtud de que eran administradas por Prefectos enviados por el pueblo romano o por el Pretor. Los vecinos no perdían su ciudadanía romana, los individuos seguían indemnes; pero su colectividad

² IGLESIAS, Juan. *Derecho Romano, Instituciones del Derecho Privado*. Ed. Ariel, pag. 25.

³ ESCUDE, Baroli. *Los municipios en España*, citado por Ochoa Campos, Moises, *La Reforma Municipal*, Edi. Porrúa, México, 1985, pag. 23



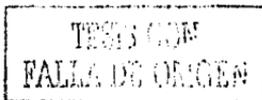
dejaba de tener una vida propia, quedando sujeta totalmente al pueblo y al Senado romano. De estas tres categorías, la primera desaparece muy pronto, en virtud de que las ciudades cuyos vecinos podían recibir a la ciudadanía romana, si se establecían en la urbe, pasarían por una disposición colectiva a municipia ciuim romanorum, es decir, pasarían a formar parte de la segunda categoría. la tercera, por lo menos respecto a Italia, pierden su razón de ser cuando después de la guerra social se concede a toda Italia el derecho de la ciudadanía.

La concesión del título de municipios fue antes de la guerra social (año 90. a.C) uno de los medios empleados por el Senado y por el pueblo romano para extender, si no el territorio material, sí la influencia y la autoridad política de Roma. Por medio de la concesión de la ciudadanía romana a los pueblos sometidos, Roma unía a sus destinos a las ciudades más próximas. No es posible hacerles mayor favor, que igualarlas en derecho a su condición de vida social y política a otras ciudades se les concedía en agradecimiento por algún favor, por ejemplo, en el año 338 se les otorgó a Capua la chivatas sine suffragio porque los caballeros cámpanos no quisieron hacer causa común con los latinos en contra de Roma; a Fundi y a Formia porque dejaron paso libre por su territorio al ejército romano; y a los Caerites se les concedió también la chivatas sine suffragio porque, cuando la conquista de Roma por los Galos ofrecieron asilo a las vestales y a los sacra de Vestia, es curioso que cuando a un ciudadano de Roma se le castigaba privándolo del sus suffragio se le inscribía en la tabulae Caeritum.

Los habitantes de los municipios provinciales servían en las legiones romanas, pero no estaban sometidos al arbitrio de los procónsules o administradores de las provincias, ni pagaban, como en el caso de los peregrinos, el impuesto personal, que era un signo distintivo de la sujeción a Roma. En una palabra, no eran extranjeros sometidos a la dominación romana.

No cabe duda que trasladados a Roma podían desempeñar las magistraturas, fueron los provincianos los que presentaron a Roma sus mejores senadores, magistrados y emperadores, como Trojano Antonio Pío, Septimo Severo. Sabemos que al final de la República y al principio del Imperio, las familias tradicionales de Roma protestaron contra la política de Cesar y de sus sucesores, que admitían en el Senado y en las magistraturas a los provincianos; pero esas protestas resultaron inútiles.

La organización administrativa de los municipios provinciales era más uniforme que en los itálicos en estos municipios no intervenían los gobernadores de provincias, como tampoco había gobernador alguno para los municipios de Italia. El municipio libera, por tanto, debían someter al gobernador o procónsul las decisiones de sus asambleas, aunque la historia no ha registrado en qué medida y las distintas formas para ello.



En la antigua Italia y la antigua Grecia, la idea de la ciudad que prevaleció había sido modelada en el crisol de la libertad. La monarquía es un fenómeno esporádico en la edad histórica de Grecia, y había desaparecido de Italia antes de la conquista romana así, un lugar cuyos asuntos locales se hallasen intervenidos desde fuera, no era para los griegos y romanos clásicos una ciudad en el verdadero sentido. La primera lección que la historia municipal del Imperio romano nos proporciona es: Que la fuerza del poder romano aumentó incalculablemente gracias a la amplitud dejada a la libertad local; que su gran época se apoya en un vasto sistema de auto gobierno cívico; que mientras se mantuvo la libertad municipal floreció el Imperio, y que cuando el despotismo domina las municipalidades, la decadencia de la gran estructura imperial se consume rápida y fatalmente.

Los caracteres específicos del municipio romano eran los siguientes:

Primero, un determinado territorio propio

Segundo, un pueblo que se resumía o manifestaba en su asamblea general, afirmándose como tal pueblo de la comunidad municipal

Tercero, una organización especializada en un cuerpo deliberante, con sus magistraturas; y

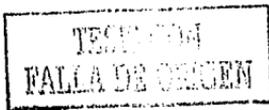
Cuarto, el culto de sus dioses.

A partir de la *lex Julia municipalis*, cada municipio debía tener su consejo, curia, sus comicios y sus magistrados. La población de estos municipios se componía de ciudadanos que se encontraban distribuidos en curias, y de habitantes de otras ciudades que estaban sometidos a las cargas tributarias, pero sin derechos. El pueblo se reunía en asambleas que elegían a los magistrados, como eran los pretores, ediles, etc.

El municipio se regía por un órgano de gobierno consistente en un colegio de cuatro funcionarios que eran elegidos anualmente, dos de ellos, tenían investidura necesaria para ejercer actos propios del Poder Judicial y los otros dos con poderes de policía edilicia, algunos de los municipios tenían cuestores y tribunales, instituciones éstas muy características de la organización administrativa romana. El consejo comunal constituía el orden de los decuriones, ordinariamente compuesto por cien miembros vitalicios.

La institución romana del municipio se fue perfeccionando a través del tiempo, alcanzando su más alto desarrollo jurídico y político en los primeros siglos del Imperio.

Entrado el Imperio en su madurez, la institución municipal romana empieza a tener una seria y grave decadencia, para entrar posteriormente en un periodo definitivo de declinación, y concluir por convertir la condición decurial, en otro tiempo estimada, en aquella pesada carga que nadie quería tomar sobre sí, la centralización política, que caracterizó al Imperio romano, fue la causa que determino y consumó la decadencia municipal.



La institución política del municipio en Roma tuvo como principal característica el hecho de la existencia de una determinada población que se encontraba organizada para atender las necesidades de su comunidad, pero con la clara conciencia de que esta población, este territorio y este propio gobierno estaban contenidos en la gran organización política de la dominación romana.

Es muy posible que los municipios romanos fueran conscientes de su gran posición de equilibrio dentro del gran poder político de Roma. Por una parte, contaban con su propia organización, pero por la otra su sujeción a la dominación romana era muy clara y consciente, ellos sabían que la sujeción a Roma era total y definitiva, pero también estaban conscientes de la necesidad de contar con un gobierno propio dentro de un determinado territorio para atender a sus necesidades colectivas, prácticamente, la historia política de Roma pretendía siempre, dentro del marco de sus instituciones, un permanente equilibrio en los mandos políticos.

Las ciudades romanas indiscutiblemente constituyeron un factor importantísimo en la obra del equilibrio político de la dominación romana. El poder centralizado de Roma comprendía que las ciudades pasadas a su imperio gozaban de hecho hacia mucho tiempo de una tradición de una historia, de costumbres perfectamente conquistadas y que era necesario respetar este acervo histórico y esta idiosincrasia, razón que llevó al poder central romano a perfeccionar la institución del municipio, consiguiendo con ello la vida más perfecta de estas autonomías locales, con una precisa y clara dependencia hacia el poder central, se respetaban los intereses locales y, por otra, se aseguraba el control de la dependencia política, por estas razones, el municipio romano supone desde sus orígenes y momentos de su mayor desarrollo como institución política y jurídica, la situación de un pueblo autónomo, y a la vez concebido en un régimen político más amplio y superior sometido al Imperio del poder central romano.

El problema de equilibrio político que se resuelve en el régimen municipal persistirá por mucho tiempo, reproduciéndose en las épocas posteriores a la disolución del Imperio romano. En estricto sentido, el problema por conseguir un equilibrio político se suscitará siempre que sea preciso armonizar la vida de ciertas comunidades de vida local, tales como la ciudad, el núcleo de vecinos, con las necesidades de una expansión, de una conquista, de una dominación o de una cooperación política territorial, por encima o más allá del núcleo vecinal.

Se entiende por Estado, una comarca o territorio con un gobierno central y una ciudad capital, o un grupo de territorios con sus respectivos gobiernos y sus capitales griegos y romanos concebían su Estado de otro modo. Atenas, Esparta, Roma eran por sí mismas ciudades, con un territorio más o menos grande, del cual obtenían sus medios de existencia, este territorio, aunque esencial, no constituía el corazón y la vida del Estado que estaban en la ciudad.



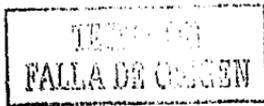
Los estudiosos de la historia del municipio en Roma han demostrado cómo el proceso histórico de esta institución se fue ajustando a las características políticas contenidas en las distintas formas de gobierno y de ver las cuestiones públicas en los diversos segmentos de la historia. Lo interesante no estriba tanto en tratar de lograr una apretada síntesis sobre este proceso institucional sino mas bien ir decantando las características más singulares desde la vertiente política, jurídica y sociológica, pues en última instancia nuestro interés se centra en la institución municipal de nuestro tiempo, institución que por supuesto ha sido configurada en gran parte al acervo de la experiencia del pretérito.

Aún en el siglo VI, el Rey Godo, Teodorico, reconocía la importancia de los municipios y se esforzaba por salvar los restos del gobierno local. Se ha discutido mucho si la ciudad medieval tenía conexión con las de tiempos más antiguos. No puede formularse ninguna respuesta definitiva, todo lo que cabe decir es que es posible enlazar la historia con respecto a algunas ciudades del norte de Italia y del sur de Francia". La historia nos ha demostrado que al menos en algunas ciudades de Italia, Francia y Alemania se dio en la práctica la continuidad del proceso histórico del régimen municipal. Esto significa que estos países heredaron de Roma la institución municipal, y que al menos en algunas de sus ciudades más importantes conservaron la fisonomía esencial de esta institución política.

Una de las cuestiones que más habla a favor del régimen municipal, es que a pesar de que el Imperio romano sufrió su total aniquilamiento político, no obstante ello, grandes territorios dominados por Roma conservaron la institución del municipio y variadas formas de organización administrativa del Imperio. El genio político y jurídico de Roma fue lo suficientemente poderoso para legar a la historia una serie de organizaciones administrativas e instituciones de derecho público que siguieron adoptadas tanto por pueblos dominados por Roma como por muchas naciones que escaparon al influjo de su dominación. La historia nos enseña cómo en pleno florecimiento del Imperio romano y en la grandeza política de Grecia, las ciudades gozaban de un inmenso prestigio como auténticas comunidades donde se debatían las cuestiones públicas y se amalgamaban los intereses políticos, económicos, financieros, etc.

El prestigio de la ciudad como comunidad política y sociológica no siempre fue el mismo. Después de la liquidación del Imperio romano, y años antes de la Edad Media, las ciudades empezaron a perder su tradicional prestigio. La pérdida de este prestigio vino a desvalorizar a la institución del municipio como forma básica de organización política y de división territorial. Si bien el régimen municipal nunca murió en definitiva como institución política. Si sufrió un gran descrédito y una parálisis en su evolución y perfeccionamiento.

En la época en que culmina la Edad Media, el municipio resurge nuevamente con una poderosa fuerza, debido a gran parte de la reconquista del prestigio



perdido por las ciudades como organización comunal básica y puntal político de toda la República. En la Edad Media se estudia con ahínco las formas de organización municipal de Rorna, adoptándose en gran parte sus elementos esenciales. Lo definitivo en este resurgimiento municipal se debió a la enorme fe que se tenía en las ciudades como centro de comunidad política y social.

1.2.- Los Municipios Itálicos Después de la Guerra Social.

Al terminar las guerras sociales, (año 83 a.C.) el gobierno romano emitió una serie de leyes que vinieron, a cambiar radicalmente la condición de muchas ciudades italianas, así la Lex Julia concedió el *ius civitatis* a todos los *socii* y latini no se habían rebelado o que se sometieron enseguida.

La Lex Plautia confirmó el mismo derecho a todos los habitantes de las ciudades *foederatae*, con tal de que cumplieran los siguientes requisitos: primero, que estuvieran domiciliados en Italia en el momento de la votación de la ley, y segundo, que hicieran su declaración delante del Pretor dentro del espacio de 60 días después de la promulgación de la ley. Una vez que quedaron sometidos los últimos reductos de las ciudades rebeladas contra Roma, se concedió el derecho de ciudadanía a todos los italianos sin distinción alguna. "Esta concesión se hizo al mismo tiempo a la Galia Cispadana. La Lex Prompeia concede el derecho latino a la Galia Transpadana, una vez hecho esto, el gobierno romano tomó la precaución de inscribir a todos estos nuevos ciudadanos romanos en sólo ocho tribus, al paso que los ciudadanos antiguos estaban repartidos en 27 tribus. Mediante esta estructura de inscripción y adscripción de ciudadanos, Roma tenía siempre asegurada la mayoría de los sufragios

Todos los vecinos de los municipios itálicos son *cives romanipleni iuris* si fijaban su residencia en Roma podía seguir el *cursum bonorum* aspirando a las magistraturas. Para ejercer el *ius suffragii* debían trasladarse a Roma. En los negocios importantes los cónsules convocaban a comicios a todos los ciudadanos romanos de Italia, que en ocasiones acudían en multitudes incontables, para tomar parte en las decisiones de la vida urbana, como en las guerras civiles y cuando se llamó a Cicerón del destierro. Dice el mismo Cicerón que acudió a Roma una cantidad increíble de gente, casi Italia entera; pero de ordinario, los municipios y colonias más distantes no estaban representadas casi nunca. El Emperador César Augusto concedió a los decuriones de las colonias itálicas el derecho de votar sin estar presentes en Roma en la elección de los magistrados urbanos; las tablillas donde estaban escritos los votos se enviaban cerradas y no se habrían hasta el momento de los comicios. Esta ventaja de las colonias sobre los municipios se acabó pronto, porque en el año 14 a de C., Tiberio pasó de los comicios al Senado el derecho de elegir a los magistrados de la ciudad. En ese momento el *ius suffragii* de todos los ciudadanos romanos quedó anulado para siempre.

Es casi seguro que algunos municipio conservaban su antiguo derecho como se deduce del informe de Adriano al Senado hablando de Itálica y de Utia. Otros preferían sustituirlo por el Derecho Romano, quedando algunos restos de su antiguo derecho primitivo en la administración municipal, estos últimos se llamaban municipia fundana, ambas condiciones: "Municipes son los ciudadanos romanos procedentes de los municipios, que usan sus leyes y sus derechos, participando de los honores con el pueblo romano, no están obligados a otras leyes ni prescripciones romanas, más que a las condiciones en que su pueblo se ha hecho fundo"⁴.

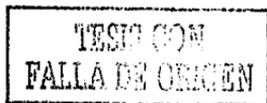
Pero el derecho romano fue imponiéndose poco a poco sobre los antiguos derechos locales, como un fenómeno histórico de la evolución en la unidad de todos los municipios del Estado.

Todos los habitantes de Italia poseían sobre sus tierras el quiritiun; eran por tanto dueños y soberanos de ellas, sobre la que el Estado no tiene ningún derecho. Todo el suelo de Italia está libre de impuestos, ya sean colonias, prefecturas o municipios,

En cuanto a la administración de los municipio conocemos algunas normas generales, en la Lex Julia Municipales, como por ejemplo: los poderes públicos de un municipio itálico se componían, 1°.- de comicios, 2°.- de un Senado de decuriones, 3°.- de magistrados. En general, los municipios estaban regidos por dos magistrados que hacían el censo de la vecindad por medio de dos Ediles y un Cuestor. En ocasiones especiales, la estaba confinada a un prefecto iure dicundo, y la economía municipal, durante el Imperio, podía estar encomendada a un curator civitatis, pero cada municipio era especial, y a veces en los documentos se revela la existencia de magistrados municipales, como duoviri iure dicundo, aediles, quaestor municipis, praefecti iuris dicundo, etcétera. Las prefecturae eran administradas por Prefectos, Delegados de los poderes públicos en Roma. Tanto la colonia como la prefectura recuerdan el dominio y la subordinación a Roma; el municipio recuerda la independencia absoluta que se realiza dentro de la condición del elemento integrante del Estado romano.

Algunos municipios fueron castigados por los tribunos, convirtiéndolos en colonias, al destinar sus tierras a los veteranos que querían poseerlas después de las guerras mantenidas por ellos. Este castigo supone una expropiación, una proscripción o expulsión en masa de los propietarios. De esta forma pasan a la condición de colonias en los siglos II y fin del Imperio muchos municipios itálicos, como Forma, Canusia, Ricina, Perusa, Verona, Trento, Milán, etcétera. Se había convertido en colonias a Preneste, y esta ciudad pide que se constituya en municipio, gracia que le concede el emperador.

⁴ DE COLLANGES, Fustel La Ciudad Antigua. Ed. Porrúa, México, 1980, 4ª edición.



1.3.- El Municipio en la Edad Media.

Una de las características más notables del resurgimiento del municipio en la Edad Media no sólo fue la fidelidad que esta institución guardó con los singulares perfiles de la institución romana, sino que fundamentalmente el núcleo vecinal, urbano o rural, adquirió una extraordinaria consistencia. Las comunidades lograron una poderosa autonomía política, conservando sus propias características de comunidad local, pero integradas en una comunidad política más amplia. El fuero municipal expresaba la solución al problema del equilibrio de poder que todo régimen municipal entraña. La consecución y conservación de un permanente equilibrio del poder entre la autonomía municipal y su dependencia a una organización política más amplia, ha sido una constante histórica dentro del proceso evolutivo de esta institución política. Los fueros municipales contenían una serie de normas que no eran la derivación de una creación arbitraria por parte del legislador, sino el destilado más puro de las inquietudes y necesidades de la región o territorio donde se encontraba asentada la ciudad. En este sentido, el fuero municipal constituía, al igual que nuestras actuales leyes municipales, una auténtica carta donde se consignaban una serie de derechos y normas jurídicas que derivaban con una perfecta lógica jurídica del derecho positivo vigente en esa región o territorio.

Este fuero trataba de consignar la mejor calidad de normas de derecho tratando de que correspondieran a las inquietudes y reales necesidades de la ciudad. Es necesario destacar que en la Edad Media el régimen municipal, aun cuando se veía como una fórmula perfecta de equilibrio político, no trataba de resolver un problema de equilibrio político general, sino más bien de carácter concreto, singular para cada comunidad, este hecho nos demuestra que desde sus orígenes, el municipio siempre ha tratado de resolver problemas muy singulares y particulares. Ahora bien, si lo vemos en conjunto, por supuesto que si podemos afirmar que el régimen municipal es una adecuada forma de mantener el equilibrio político entre la poderosa autonomía local y su sujeción a una organización política más amplia, representativa y suficiente.

El rasgo característico de la organización municipal en la Edad Media es la particularidad y la diversidad. Cada ciudad adquiere aisladamente sus privilegios, recibe su constitución peculiar y tiene su fisonomía propia. Este hecho forzó a que la estructura administrativa de los municipios estuviera muy condicionada por las atribuciones de los funcionarios municipales, las que variaban frecuentemente según las poblaciones. Esta diversidad es una consecuencia obligada de una serie de factores absolutamente condicionantes y determinantes, tales como la extensión territorial, la capacidad de desplazamiento de los moradores de una ciudad, los factores económicos, geográficos, la fortaleza o debilidad política del poder central, etc. Este fenómeno, que fue muy característico en la Edad Media, ha seguido siendo una constante en pleno siglo XX.



Una de las grandes equivocaciones en que se ha incurrido al estudiar la génesis y el desarrollo del régimen municipal, ha sido pensar que esta institución sea muchas veces determinada y regulada por las disposiciones dictadas por la autoridad superior, es decir, la organización política de la cual dependía el municipio. La realidad nos ha demostrado totalmente lo contrario: la organización municipal siempre se ha desarrollado de abajo hacia arriba, esto es, que su nacimiento, perfeccionamiento y decadencia ha dependido de su propia comunidad local, por esta razón, el municipio aparece como una institución de un contenido sociológico muy rico, pero de una variedad extremadamente anárquica. Esta anarquía, producto de la diversidad tan extrema de un municipio entre otro, ha sido un fenómeno constante en la historia municipal de todos los países del mundo, por ello, tratar de solucionar el problema del municipio desde el simple punto de vista de pretender una fórmula igual para todos los municipios, no sólo es una posición ingenua, sino además revela un desconocimiento de la verdadera realidad del régimen municipal como institución, y del natural crecimiento de las comunidades locales.

Antiguamente en la mayoría de los países europeos el gobierno de la ciudad radicaba en el consejo abierto, constituido por una asamblea general de vecinos que se congregaba con el fin de tratar de resolver asuntos de interés general, esta práctica se suprimió a medida que la población crecía y que los problemas se hacían mas difíciles y complejos, esta complejidad se debió, fundamentalmente, al gran aumento de la población, a los problemas de empleo, de la alimentación, de transporte, de la necesidad de dotar a la comunidad de los servicios mínimos indispensables y, en fin, de una serie de problemas que se han manifestado con mucha gravedad y dramatismo en la mayoría de los países del mundo; lo cual ha impedido que los municipios sigan siendo, como fueron en un principio de la historia, auténticas comunidades en donde se practicaba la democracia directa, y en donde se dirimían los problemas municipales, por medio de órganos de auténtica representación vecinal, como eran el consejo municipal o ayuntamiento. Si además de estos factores que hemos mencionado y que determinan la inoperatividad real de una democracia directa, agregamos otro tipo de problemas como es el carácter observante del poder central, comprendemos de inmediato cómo el régimen municipal está muy lejos de volver a alcanzar aquellos estadios de democracia directa característicos de la Edad Media. La propia naturaleza política del municipio es algo que no se adecua a las formas monárquicas del poder, y mucho menos a los gobiernos centrales arbitrarios y despóticos, y también a aquellas democracias excesivamente centralizadas.

Existe una real incompatibilidad entre el municipio como forma natural de autonomía local y propia representación, coexistiendo con un poder central que se abroga la soberanía para él solo, y que trata de concentrar el mayor poder político y económico.

TRABAJO CON
FALLA DE CIRCULO

Uno de los elementos esenciales del régimen municipal, tanto en la época de Roma como en la Edad Media, fue el carácter de un núcleo de población que se encontraba en un determinado espacio territorial, núcleo que aunque estuviera más o menos diseminado, sí era lo suficientemente denso para formar una ciudad. La distinción o división entre los núcleos urbanos densos, como era la ciudad propiamente dicha, y los no urbanos se consideró en ambas regiones del Imperio como de primer importancia. El núcleo urbano fue siempre el de mayor fuerza y relieve cultural y la formación municipal típica para implicar un centro

No debe, sin embargo, suponerse que las formaciones no urbanas carecieran de propias instituciones locales, estaban sometidas a un grado diverso de intervención por parte de los centros urbanos, con los cuales se hallaban, de ordinario, orgánicamente relacionados, pero frecuentemente imitaban las instituciones de la ciudad lo mismo en el oriente germanizado que en el occidente latinizado.

Estos centros urbanos más o menos densos quedaban comprendidos dentro de una estructura política de organización territorial más amplia, pero de alguna manera conservaban la suficiente autoridad para gestionar sus particulares intereses locales. La idea del municipio se debilita a medida que se pierde la noción del interés local propio, al cuidado del núcleo vecinal directamente o mediante una propia representación.

En Grecia, la ciudad Estado era una cuestión muy distinta de la ciudad municipio. En cambio, en Roma y en la Edad Media, las ciudades eran municipios, estando siempre sujetas a una organización política de mayor amplitud. En la época moderna los municipios reclaman una autonomía local más poderosa, pero siempre son conscientes de su absoluta y total dependencia a una estructura política superior. La vida nacional de la época contemporánea reclama la existencia de un poder distinto a los poderes municipales, sin que esto signifique la decadencia del régimen municipal. En ese sentido, toda ciudad integra un municipio, independientemente de que dichos municipios sean base de una división territorial de otra estructura política superior.

En la Edad Media, los distritos de gobierno administrativo, no son municipios, sino formas de organización sometidas de modo total al poder central. En relación a estas ideas, podemos afirmar que la vida de los municipios no será una auténtica vida municipal, si no se materializan los ideales más consustanciales del municipio. Una forma de negarle al municipio, su propia naturaleza es el excesivo control y sumisión que ejercen los estados ante estas formas de organización municipal, por ello, el fortalecimiento político de las comunidades locales es el camino más confiable y seguro para garantizar una vida política municipal más saludable y plena.

El municipio se organiza jurídicamente para gestionar la prestación de estos servicios, estas necesidades municipales dieron origen a la creación y estructuración de los órganos de gobierno del municipio, derivándose de ahí la necesidad de institucionalizar al municipio como órgano político y jurídico abocado a la prestación administrativa y política de servicios necesarios para la comunidad. La orientación de esos servicios está en orden a los principios de autonomía de vida local, derivados de la natural convivencia de un grupo social determinado asentado en un territorio.

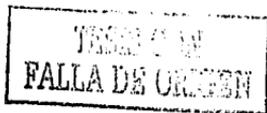
1.4.- El Municipio En Francia Inglaterra Y España.

En algunos países, como es concretamente el caso de Inglaterra, el municipio como institución tradicional ha persistido, a pesar del grave período de decadencia que sufrió en ese país. En Inglaterra, a partir de 1835, el municipio experimenta un poderoso renacimiento, los municipios han quedado también subordinados a un régimen local superior, que han sido los estados de la federación. El régimen municipal, a pesar de que era conocido por todos los países y de que había gozado de un enorme prestigio jurídico, sociológico y político, entra en una gran decadencia en los siglos XVII y XVIII. En todas estas décadas, el municipio, y más bien el régimen municipal, pierde su fuerza en los países de Europa donde se aplicaba. En los últimos años del siglo XVIII el régimen municipal reconquista su prestigio, fortaleciéndose esta institución desde la vertiente constitucional y política. A partir del siglo XIX y durante todos los años de esa centuria, se consolidan dos tipos de regímenes municipales.

El de variedad y particularismo, como fueron los pueblos anglosajones, concretamente Gran Bretaña y Estados Unidos; y el de unidad y uniformidad, constituido y representado por los pueblos latinos, Francia y España. Este último régimen municipal, es decir, el de unidad y uniformidad, pasó con sus características más peculiares a los países de América Latina.

Las teorías del régimen local suelen destacar dos aspectos de la vida política: Uno es el concepto de autogobierno local en la comunidad, el otro se refiere al papel que juegan las entidades locales en el seno del Estado considerado como un todo. En Inglaterra los entes locales constituidos por la parroquia el condado "histórico" o "antiguo" y el burgo o municipio, así como su gobernación de los consejos y magistrados, se remontan hasta la época isabelina, pero tales unidades administrativas no constituían órganos soberanos e independientes sobre los que se basa el Estado, a partir de los cuales el Estado hubiese surgido por evolución.

Eran entidades subordinadas, sometidas a la soberanía estatal, los órganos de la administración local tampoco aparecían constituidos demográficamente por todos los habitantes de la circunscripción. Aunque los consejos, en teoría, estaban abiertos a todos, en la práctica, al igual que ocurría con los consejos de



burgo y con los tribunales de mandos magistrates, estaban integrados por personas de una situación económica y social preestablecida, siendo la condición de contribuyente un requisito previo esencial de la ciudadanía.

Las transformaciones operadas por la primera revolución industrial, con el aumento de la población y el crecimiento de las ciudades, trajeron consigo nuevas concepciones en torno al tema del régimen local, en los primeros años del siglo comenzaron a considerar la organización del gobierno conforme a dos líneas principales de pensamiento. Por una parte, la preocupación por la distribución del poder entre centro y las circunscripciones local, por la idea de la existencia de poderes superiores de dirección y control y poderes subordinados de recaudación de impuestos y de prestación de servicios, pero sin que se haya producido en Inglaterra con estos dos movimientos jurídicos, un régimen municipal general aplicable a su grado general y subordinado de la vida local en todo el territorio nacional. Las municipalidades en Inglaterra, a pesar de haber gozado de un régimen jurídico reconocido por el derecho, fueron entidades aisladas en las regiones de la vida local más amplia, constituidas por los condados.

En cambio en Francia y en España, el municipio existía como una entidad política totalmente subordinada a un régimen político más amplio, que era el Estado. En Francia a partir de la Revolución Francesa y en España con la Constitución de Cádiz, los municipios se concebían y se constituían por medio de una ley, ordenamiento jurídico que legalizaba y tipificaba al régimen municipal, otorgándole validez en todo el territorio nacional.

En la antigua Inglaterra, se consideraba el régimen local como enemigo de la democracia. El advenimiento de la democracia, es decir, el predominio de la mayoría en los órganos representativos del gobierno, vendrían a destruir el régimen local y eficaz, actuando en favor del establecimiento de pautas de alcance nacional y de un sistema de supervisión por parte del poder central.

En Inglaterra, la doctrina sobre estas cuestiones se inclinó hacia el pensamiento pragmático el cual consistía en que los criterios de buen gobierno se fundaban en una buena administración y en la abolición de la corrupción, de manera que la ampliación de los derechos políticos se pudiera entrelazar con la necesidad de mejorar la administración.

A partir 1850 empezó a cuestionar la estructura del régimen municipal, acentuando su argumentación en torno a la eficacia administrativa, a partir de 1850, empezó a legislar en materia de sanidad pública, se afirmaba que la parroquia inglesa, con su tradición histórica que imponía a todos sus habitantes la obligación de prestar y ejercer los correspondientes cargos locales, era la única entidad capaz de autogobierno que podría salvaguardar los intereses generales y promover la responsabilidad de los gobernantes. Inglaterra cedió el paso a la denuncia de la burocracia. Los contribuyentes locales y los políticos nacionales unieron sus esfuerzos para oponerse a los métodos autocráticos y a

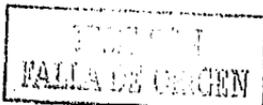
la corriente centralizadora, y a finales de la década de los cuarenta se las arreglaron para abolir (aunque fuese sólo temporalmente) su junta Central. El régimen, de autogobierno local fue denunciado acusándosele de impostura, pues en la práctica se decía se limita a delegar funciones y atribuciones a un ejército de funcionario lo que lleva a gastos desorbitados, intrusión perjudicial del poder central y a una tendencia cada vez más fuerte hacia la centralización, a pesar de la difusión de estas creencias, los conservadores terminaron por aceptar los cambios que trajeron una mejora de los servicios públicos, aunque mostrando muy escaso entusiasmo por todo lo que significase eliminación de trabas para el autogobierno local. Pero tanto o más les disgustaba el movimiento hacia la democracia.

El "localismo" siguió siendo un tema central que se consideró crucial para cualquier sistema democrático de administración local. Cuando se han planteado o sugerido reformas en la época victoriana como en nuestros tiempos los cambios de límites se han debatido siempre haciendo referencia a la comunidad natural y al interés colectivo a nivel municipal. Esta adhesión al valor que representa la primacía de "lo local" ha persistido a través de los cambios operados en la vida económica y social, de la revolución del transporte y del gran incremento experimentado por las actividades de gobierno. La definición de localismo y la idea de contar con unos grupos de personas de la localidad que se responsabilizan a sí mismas ante su propia comunidad, siguen constituyendo una constante del pensamiento inglés ante la democracia.

Estudiando la estrecha relación del régimen local con las aspiraciones democráticas, con toda seguridad podemos afirmar que una constante histórica de la evolución del régimen municipal en los países más avanzados del mundo ha sido precisamente la de fortalecer la unidad municipal como núcleo comunitario eminentemente democrático. Los más prestigiados historiadores, sociólogos y juristas se pronuncian en el sentido de que las comunidades locales son agrupaciones de carácter natural, cuya cohesión, supervivencia y perfeccionamiento colectivo dependen esencialmente de las características y de la firmeza de su autogobierno local participativo en un concurso democrático auténtico. En el siglo XX, ya no es posible hablar de régimen municipal, si no se conecta esta entidad política y sociológica con los más sólidos y serios principios de la teoría democrática moderna.

1.5.- El Municipio En México.

En el Valle de Anáhuac un funcionario del calpulli, el calpultec o teachcauh, que quiere decir pariente mayor, designado por un consejo, realizaba las funciones propias de un procurador o alcalde. El gobierno concejal designaba además a otros funcionarios que tenían facultades de carácter administrativo



Al descubrir el Nuevo Mundo, el municipio atravesó el Atlántico. Hernan Cortés fundó el primer ayuntamiento mexicano la Villa Rica de la Vera Cruz, en 1519. Bajo su vigilancia, los soldados eligieron a sus alcaldes y regidores y éstos, a su vez, nombraron a Cortés justicia mayor y Capitán General. Era el reconocimiento del derecho de una villa para gobernarse por sí misma en nombre del rey, y con total independencia de otros funcionarios.

Simultáneamente a la fundación de ciudades y villas de españoles y de pueblos indígenas a lo largo del continente americano fueron surgiendo los ayuntamientos respectivos. Es innegable que los pobladores españoles imprimieron a los municipios hispanoamericanos un brío que contrastaba con la manifiesta debilidad que aquejaba por esa época a la institución en la Península. Por su parte, los ayuntamientos de los pueblos de indios adoptaron determinadas características que en algunos aspectos, los apartaron del modelo hispánico.

El ayuntamiento de los pueblos indígenas se ajustó al de las ciudades y villas Españolas sólo en cierta medida, tenían a sus regidores y alcaldes a los que denominaban oficiales de república, y del alguacil con el nombre de "Topik" pero al frente existía un Gobernador, al principio llamado juez-gobernador, también electo entre los habitantes.

Los ayuntamientos de los pueblos se regían por un sistema de elección muy solemne que variaba de pueblo en pueblo en acuerdo con las antiguas costumbres prehispánicas. Convocados algunas veces mediante el teñido de campaña, otras a son de tambor, los electores indígenas se reunían comúnmente en las casas reales de la comunidad, pero nunca en la de las ciudades o villas, ante un escribano, sólo tenían derecho para ser elegidos y para ejercer el voto los ancianos y los nobles indígenas (los principales), en teoría estaba estrictamente prohibida la intervención de cualquier otra persona ajena a estas categorías, así se trataba de las triscas autoridades civiles y eclesiásticas con jurisdicción sobre el pueblo.

El corregidor o alcalde mayor en su caso, debía de aprobar las elecciones anuales y remitir el resultado final al Juzgado General de Naturales, junto con un informe escrito sobre las cualidades de los sujetos electos y los nombres de los más idóneos para ocupar los cargos de República. Finalmente, la audiencia expedía la confirmación.

La reelección para cargos del ayuntamiento estaba prohibida, pero en coacciones, sobre todo en los inicios del gobierno indígena, ante la Audiencia se presentaba el encomendado o el cura, o los demás oficiales de república, certificando los buenos procederes del gobernador y recomendado que se le prorrogara su mandato.

En los primeros años, el cargo de gobernador correspondió, por razón natural, a los antiguos señores indígenas, en forma vitalicia. Pero la nobleza se fue



extinguendo y la gobernatura se hizo accesible a los principales ciudadanos. Después, en algunos ayuntamientos se hizo costumbre la elección de la gente común (los macehuales).

A pesar de que las leyes disponían específicamente que las elecciones se realizaran con absoluta libertad, las mismas autoridades indígenas se valieron en muchos casos del cohecho y amenazas para decidir el resultado de la votación. La intromisión de los curas fue frecuente y mucho más la de los alcaldes mayores y sus tenientes para remover o sostener a algunos de los elegidos en función de su propia conveniencia, lo que reprobaba airadamente la Real Audiencia, bastaba involucrar esta intromisión para pedir, y ordinariamente obtener la declaración de nulidad de las elecciones.

En varios pueblos se registraron motines y sublevaciones del común del pueblo contra los alcaldes mayores, curas y hasta gobernadores indígenas. Las principales causas de las sublevaciones fueron el despotismo, abuso de autoridad, imposición de gravámenes indebidos; castigo de las prácticas idolátricas (en los primeros tiempos). Contra los gobernadores hay que añadir la embriaguez y la malversación de los fondos comunes, y también por este mismo motivo se levantaron contra el visitador Gálvez y las tropas encargadas de la expulsión de los jesuitas de los dominios españoles en América, estas últimas rebeliones fueron severamente reprimidas con ahorcamiento de los cabecillas, confiscación de sus bienes y aún como sucedió en Pátzcuaro con la extinción del ayuntamiento indígena.

Ésta es la visión de la estructura y el funcionamiento de las dos repúblicas que España fundó en sus posesiones americanas; la república de españoles y la república de indios. A través de los propios ayuntamientos, los pueblos indígenas mantuvieron una estrecha cohesión y, con la monarquía española, una firme y entrañable vinculación.

Suprimidos los ayuntamientos indígenas por la Constitución Gaditana, que decretó la igualdad jurídica de todos los vasallos de la corona española, sus miembros se integraron, en varios casos, en los ayuntamientos constitucionales durante un par de años. Después de 1815, estos ayuntamientos volvieron a funcionar con la antigua organización para desaparecer definitivamente con la independencia de México. La experiencia, honestidad y otras buenas dotes de las autoridades indígenas, reconocidas y premiadas por los españoles, quedaron ignoradas y desdeñadas en los tiempos posteriores. Y, sin embargo, reunidos en torno de sus ancianos, muchos pueblos conservan en la actualidad características de los ayuntamiento virreinales: el sistema electivo, la vara de mando, algunos elementos de la indumentaria y la mayoría de las obligaciones. Y ello sin percibir sueldo ni ayuda del gobierno mexicano.

La Constitución de Cádiz, de 1812, de efímera vigencia en la Nueva España, previó la existencia de ayuntamientos compuestos por alcaldes, regidores y síndicos procuradores, elegibles por los pueblos; estableció la no reelección de

extinguendo y la gobernatura se hizo accesible a los principales ciudadanos. Después, en algunos ayuntamientos se hizo costumbre la elección de la gente común (los macehuales).

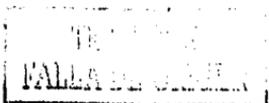
A pesar de que las leyes disponían específicamente que las elecciones se realizaran con absoluta libertad, las mismas autoridades indígenas se valieron en muchos casos del cohecho y amenazas para decidir el resultado de la votación. La intromisión de los curas fue frecuente y mucho más la de los alcaldes mayores y sus tenientes para remover o sostener a algunos de los elegidos en función de su propia conveniencia, lo que reprobaba airadamente la Real Audiencia, bastaba involucrar esta intromisión para pedir, y ordinariamente obtener la declaración de nulidad de las elecciones.

En varios pueblos se registraron motines y sublevaciones del común del pueblo contra los alcaldes mayores, curas y hasta gobernadores indígenas. Las principales causas de las sublevaciones fueron el despotismo, abuso de autoridad, imposición de gravámenes indebidos, castigo de las prácticas idolátricas (en los primeros tiempos). Contra los gobernadores hay que añadir la embriaguez y la malversación de los fondos comunes, y también por este mismo motivo se levantaron contra el visitador Gálvez y las tropas encargadas de la expulsión de los jesuitas de los dominios españoles en América, estas últimas rebeliones fueron severamente reprimidas con ahorcamiento de los cabecillas, confiscación de sus bienes y aún como sucedió en Pátzcuaro con la extinción del ayuntamiento indígena.

Ésta es la visión de la estructura y el funcionamiento de las dos repúblicas que España fundó en sus posesiones americanas; la república de españoles y la república de indios. A través de los propios ayuntamientos, los pueblos indígenas mantuvieron una estrecha cohesión y, con la monarquía española, una firme y entrañable vinculación.

Suprimidos los ayuntamientos indígenas por la Constitución Gaditana, que decretó la igualdad jurídica de todos los vasallos de la corona española, sus miembros se integraron, en varios casos, en los ayuntamientos constitucionales durante un par de años. Después de 1815, estos ayuntamientos volvieron a funcionar con la antigua organización para desaparecer definitivamente con la independencia de México. La experiencia, honestidad y otras buenas dotes de la autoridades indígenas, reconocidas y premiadas por los españoles, quedaron ignoradas y desdeñadas en los tiempos posteriores. Y, sin embargo, reunidos en tomo de sus ancianos, muchos pueblos conservan en la actualidad características de los ayuntamiento virreinales: el sistema electivo, la vara de mando, algunos elementos de la indumentaria y la mayoría de las obligaciones. Y ello sin percibir sueldo ni ayuda del gobierno mexicano.

La Constitución de Cádiz, de 1812, de efímera vigencia en la Nueva España, previó la existencia de ayuntamientos compuestos por alcaldes, regidores y síndicos procuradores, elegibles por los pueblos; estableció la no reelección de



los funcionarios municipales y fijó en un año la duración de sus cargos; lamentablemente sentó un negativo precedente al sujetar los ayuntamientos al mando de jefes políticos. Desde entonces, los pronunciamientos en favor del municipio libre fueron en aumento.

Por otra parte, ni en Chilpancingo ni Apatzingán, se atendió lo relativo a la reglamentación municipal.

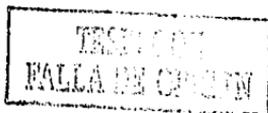
Ya en el México independiente, el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 18 de diciembre de 1822, fijó las funciones de los jefes políticos y de los alcaldes, regidores y síndicos, estableciendo la elección popular de éstos. La C de 1824, no se ocupó de los ayuntamientos, sino que posibilitaba a los estados para adoptar las medidas necesarias relativas a su régimen interior.

La Constitución centralista de 1836, fijó la integración de los ayuntamientos con los alcaldes, regidores y síndicos, electos por el pueblo "en los términos que arreglara la ley".

La Constitución de 1857, al igual que la de 1824, dejó a las constituciones locales la tarea de reglamentar el régimen municipal; en el «a.» 22 «fr.» VI, hizo referencia a la elección popular de las autoridades municipales del Distrito Federal y de los Territorios. En general, los gobiernos liberales influidos por las ideas francesas, modificaron la organización municipal mediante el establecimiento de prefecturas. Bajo el imperio de Maximiliano, existieron los departamentos y los distritos; estos últimos se dividieron en municipalidades, administradas por un ayuntamiento cuyo alcalde era designado por el gobierno.

Durante el régimen porfirista se nulificó la autonomía municipal mediante la transformación de las prefecturas en jefaturas políticas, contra las cuales tanto se ludió. Así el Programa del Partido Liberal Mexicano de los hermanos Flores Magón de 1906, abogaba por la supresión de los jefes políticos y la multiplicación y robustecimiento de los municipios; en tanto que el Plan de San Luis Potosí, proclamado por Madero el 5 de octubre de 1910 se oponía a la imposición centralista de las autoridades municipales.

El decreto número 8 de adiciones al Plan de Guadalupe, expedido por Carranza el 12 de diciembre de 1914, antecedente directo del «a.» 115 de la C vigente, así como el texto original de este a., prescribían la administración de los municipios por ayuntamientos de elección popular directa, sin señalar la integración de estos. El «a.» 115, se adicionó en 1933 en su «fr.» I para establecer las bases de elección de los presidentes municipales, regidores y síndicos; en 1947, para otorgar a las mujeres el voto activo y pasivo en las elecciones municipales, reforma ésta que se dejó sin efecto en el año de 1953, con el reconocimiento a aquéllas de la ciudadanía plena.



1.6.- Evolución Del Artículo 115 Constitucional.

PUBLICACIÓN ORIGINAL : 05-02-1917 RESUMEN

Realizado por el Departamento de Documentación Legislativa – SIID

INICIATIVA: Proyecto Constitucional del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista

PRESENTADA POR: Venusiano Carranza

FECHA DE PRESENTACIÓN: 06-12-1916, Periodo Único

TURNADA A LA(S) COMISION(ES) DE: Reformas a la Constitución

FECHAS DE DICTAMEN: 1a. Lectura: 20-01-1917, 2a. Lectura: 25-01-1917

DECLARATORIA: 05-02-1917

OBSERVACIONES: Se presenta voto particular de los CC. Jara y Medina.- Se aprueba por unanimidad de 150 votos.

CONTENIDO: El presente artículo forma parte del Título Quinto, denominado "De los Estados de la Federación". Plantea que los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial, y de su organización política y administrativa, el Municipio libre, conforme a las bases que se establecen en este artículo.

1.6.1.- Reforma Del Año 1928.

REFORMA 01

PUBLICACIÓN: 20-08-1928 RESUMEN

Realizado por el Departamento de Documentación Legislativa – SIID

INICIATIVA: Ley que reforma el artículo 52 y el párrafo cuarto de la fracción III del artículo 115 de la Constitución Federal

PRESENTADA POR: Ejecutivo

FECHA DE PRESENTACIÓN: 16-05-1928, 1er. Periodo Extraordinario, I año Legislativo

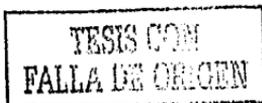
TURNADA A LA(S) COMISION(ES) DE: Puntos Constitucionales, Gobernación

FECHAS DE DICTAMEN: 1a. Lectura: 21-05-1928

DECLARATORIA: 20-08-1928

OBSERVACIONES: Reforma el párrafo cuarto de la fracción III del artículo.- Se dispensa la 2a. lectura.- Se aprueba en lo general y en lo particular por 167 votos.- Pasa al Senado.- Se aprueba el Proyecto de Declaratoria por 169 votos.- Pasa al Ejecutivo.

CONTENIDO: Plantea que el número de representantes en las Legislaturas de los Estados, será proporcional al de los habitantes de cada uno pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no lleve a cuatrocientos mil habitantes.



1.6.2.- Reforma Del Año 1933.

REFORMA 02

PUBLICACIÓN: 29-04-1933 RESUMEN

Realizado por el Departamento de Documentación Legislativa – SIID

INICIATIVA: Decreto que reforma varios artículos de la Constitución General de la República

PRESENTADA POR: Diputados del PNR

FECHA DE PRESENTACIÓN: 16-11-1932, 1er. Periodo Ordinario, I año Legislativo

TURNADA A LA(S) COMISION(ES) DE: Puntos Constitucionales, Gobernación

FECHAS DE DICTAMEN: 1a. Lectura: 09-12-1932, 2a. Lectura: 14-12-1932

DECLARATORIA: 29-04-1933

OBSERVACIONES: Se aprueba en lo general y en lo particular por 90 votos.- Pasa al Senado.- Se aprueba el Proyecto de Declaratoria.- Pasa al Senado.

CONTENIDO: Plantea que los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno Republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio, conforme a las bases que establece este artículo.

1.6.3.- Reforma Del Año 1943.

REFORMA 03

PUBLICACIÓN: 08-01-1943

RESUMEN

Realizado por el Departamento de Documentación Legislativa – SIID

INICIATIVA: Decreto que reforma las fracciones V y VI del artículo 82 y el párrafo tercero de la fracción III del 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

PRESENTADA POR: Ejecutivo

FECHA DE PRESENTACION: 13-12-1940, 1er. Periodo Ordinario, I año Legislativo

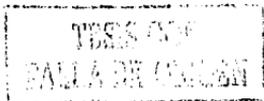
TURNADA A LA(S) COMISION(ES) DE: Puntos Constitucionales

FECHAS DE DICTAMEN: 1a. Lectura: 03-10-1941

DECLARATORIA: 08-01-1943

OBSERVACIONES: REFORMA el párrafo tercero de la fracción III del artículo.- Se dispensa la 2a. lectura.- Sin debate se aprueba por 91 votos.- Pasa al Senado.- Se dispensan trámites al Proyecto de Declaratoria y se aprueba por unanimidad de 92 votos.- Pasa al Ejecutivo.

CONTENIDO: Plantea que los Gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años.



1.6.4.- Reforma Del Año 1947.

REFORMA 04

PUBLICACIÓN: 12-02-1947

RESUMEN

Realizado por el Departamento de Documentación Legislativa – SIID

INICIATIVA: Decreto que adiciona el párrafo primero de la fracción I del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

PRESENTADA POR: Ejecutivo Origen Senado

FECHA DE PRESENTACIÓN: 13-12-1946, 1er. Periodo Ordinario, I año Legislativo

TURNADA A LA(S) COMISION(ES) DE: Puntos Constitucionales

FECHAS DE DICTAMEN: 1a. Lectura: 20-12-1946, 2a. Lectura: 23-12-1946

DECLARATORIA: 12-02-1947

OBSERVACIONES: ADICIONA el párrafo primero de la fracción I.- El 26 de diciembre de 1946. - Se amplió la Iniciativa, pasando a la Comisión de Puntos Constitucionales.- Se aprueba en lo general y en lo particular por 78 votos.- Pasa a las Legislaturas de los Estados.- Se aprueba el Proyecto de Declaratoria por unanimidad de 79 votos.- Pasa al Ejecutivo.

CONTENIDO: Plantea que los Estados adoptarán, para su régimen interior la forma de gobierno republicano.

1.6.5.- Reforma Del Año 1953.

REFORMA 05

PUBLICACIÓN: 17-10-1953

RESUMEN

Realizado por el Departamento de Documentación Legislativa – SIID

INICIATIVA: Decreto que reforma el artículo 34 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

PRESENTADA POR: Ejecutivo

FECHA DE PRESENTACION: 09-12-1952, 1er. Periodo Ordinario, I año Legislativo

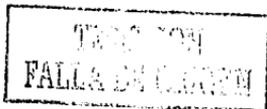
TURNADA A LA(S) COMISION(ES) DE: Puntos Constitucionales, Gobernación

FECHAS DE DICTAMEN: 1a. Lectura: 18-12-1952, 2a. Lectura: 22-12-1952

DECLARATORIA: 17-10-1953

OBSERVACIONES: Reforma la fracción I del artículo.- Se aprueba en lo general y en lo particular por 138 votos.- Pasa al Senado.- Se aprueba el Proyecto de Declaratoria por 98 votos.- Pasa al Ejecutivo.

CONTENIDO: Plantea que los Estados, adopten para su régimen interior, la forma de gobierno Republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio libre conforme a las bases que establece este artículo.



1.6.6.- Reforma Del Año 1976.

REFORMA 06

PUBLICACIÓN: 06-02-1976

RESUMEN

Realizado por el Departamento de Documentación Legislativa – SIID

INICIATIVA: Decreto por el que se reforma el párrafo tercero del artículo 27; se adiciona el artículo 73, con la fracción XXIX-C y el artículo 115 con las fracciones IV y V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

PRESENTADA POR: Ejecutivo

FECHA DE PRESENTACIÓN: 14-11-1975, 1er. Periodo Ordinario, III año Legislativo

TURNADA A LA(S) COMISION(ES) DE: Puntos Constitucionales, Asuntos Agrarios, Estudios Legislativos

FECHAS DE DICTAMEN: 1a. Lectura: 17-12-1975, 2a. Lectura: 23-12-1975

DECLARATORIA: 06-02-1976

OBSERVACIONES: Adiciona las fracciones IV y V del artículo.- El 15 de noviembre se lee nuevamente la exposición de motivos de esta iniciativa.- Se aprueba en lo general y en lo particular por 123 votos.- Pasa al Senado.- Se dispensa la 2a. lectura al Proyecto de Declaratoria y se aprueba por 26 votos.- Pasa al Ejecutivo.

CONTENIDO: Plantea que los Estados y Municipios, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución.

1.6.7.- Reforma Del Año 1977.

REFORMA 07

PUBLICACIÓN: 06-12-1977

RESUMEN

Realizado por el Departamento de Documentación Legislativa – SIID

INICIATIVA: Decreto que reforma y adiciona los artículos 6o. , 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

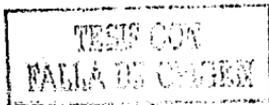
PRESENTADA POR: Ejecutivo

FECHA DE PRESENTACIÓN: 06-10-1977, 1er. Periodo Ordinario, II año Legislativo

TURNADA A LA(S) COMISION(ES) DE: Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos

FECHAS DE DICTAMEN: 1a. Lectura: 18-10-1977, 2a. Lectura: 19-10-1977

DECLARATORIA: 06-12-1977



OBSERVACIONES: ADICIONA la fracción III, con un último párrafo al artículo.- Se aprueba en lo general y en lo particular por unanimidad de 177 votos.- Pasa al Senado.- Se aprueba el Proyecto de Declaratoria por 186 votos.- Pasa al Ejecutivo.

CONTENIDO: Plantea que de acuerdo con la Legislación que se expida en cada una de las Entidades Federativas, se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de los Municipios cuya población sea de 300 mil o más habitantes.

1.6.8.- Reforma Del Año 1983.

REFORMA 08

PUBLICACIÓN: 03-02-1983

RESUMEN

Realizado por el Departamento de Documentación Legislativa – SIID

INICIATIVA: Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

PRESENTADA POR: Ejecutivo Origen Senado

FECHA DE PRESENTACIÓN: 06-12-1982, 1er. Periodo Ordinario, I año Legislativo

TURNADA A LA(S) COMISION(ES) DE: Gobernación y Puntos Constitucionales, Programación, Presupuesto y Cuenta Pública

FECHAS DE DICTAMEN: 1a. Lectura: 28-12-1982, 2a. Lectura: 29-12-1982

DECLARATORIA: 03-02-1983

OBSERVACIONES: Reforma y adiciona el artículo.- Se aprueba en lo general y en lo particular por 293 votos.- Pasa a las Legislaturas de los Estados.- Se dispensa la 2a. lectura al Proyecto de Decreto y se aprueba por 22 votos.- Pasa al Ejecutivo.

CONTENIDO: Propone que los Estados adopten, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base su división territorial y su organización política y administrativa: el Municipio libre; conforme a las bases que establece el presente artículo.

REFORMA 09

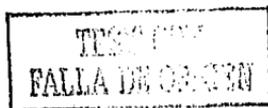
PUBLICACIÓN: 17-03-1987

RESUMEN

Realizado por el Departamento de Documentación Legislativa – SIID

INICIATIVA: Decreto por el que se reforman los artículos 17, 46, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los términos que se indican

PRESENTADA POR: Ejecutivo Origen Senado



FECHA DE PRESENTACION: 28-10-1986, 1er. Período Ordinario, II año Legislativo

TURNADA A LA(S) COMISION(ES) DE: Gobernación y Puntos Constitucionales

FECHAS DE DICTAMEN: 1a. Lectura: 23-12-1986, 2a. Lectura: 27-12-1986

DECLARATORIA: 17-03-1987

OBSERVACIONES: Reforma la fracción VIII del artículo.- Se presenta proposición.- Se aprueba en lo general y en lo particular por 229 votos.- Pasa a los Congresos de los Estados.- Se aprueba el Proyecto de Declaratoria.- Pasa al Ejecutivo.

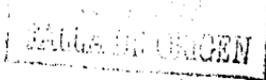
CONTENIDO: Plantea que las Leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de todos los Municipios. Además, propone que las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores, se rijan por las Leyes que expidan las Legislaturas de los Estados, con base a lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución.

1.7.- Marco Teórico De La Administración Pública.

La administración pública en nuestro país encuentra su base legal en la División de poderes que coloca a la misma dentro del Poder Ejecutivo en cualquiera de sus tres niveles de competencia, Federal, Local o incluso Municipal. Desafortunadamente a la administración pública se le tuvo académicamente relegada y fue hasta que José López Portillo impulsa instituciones de estudio y en consecuencia las mejora en sus sistemas para eficientar las funciones y los servicios que se imparten en la misma.

La teoría de la administración pública como disciplina científica ha estado irremediamente ligada a dos factores. La evolución de las instituciones políticas y administrativas, en los diferentes contextos nacionales y, por otro, el interés académico reflejado en la existencia de instituciones de educación superior orientadas a la formación de cuadros profesionales y especializados con vocación hacia la función pública y hacia la investigación sobre los procesos gubernamentales.

La administración pública se encuentra en un punto donde busca definirse y ser una disciplina autónoma y específica. Todo ello ha tenido como consecuencia que se produzca cierta confusión y ambigüedad en cuanto a la terminología empleada, en ese sentido, algunos adoptan el concepto de ciencia administrativa, lo cual deja la idea de que no existe ciencia administrativa en sentido propio, sino distintas disciplinas múltiples de la administración, y otros adoptan el vocablo administración pública para definir a la disciplina a partir del objeto de estudio, por lo que se deja de lado el problema de saber si se trata en realidad de una nueva ciencia o no; se tiene una base histórica que trasciende la presente centuria ubicándose incluso en la administración Colonial para el



caso de México, que nos permite ver que hay una serie de elementos que nos orientan a la Ciencia.

Estas ambigüedades en la terminología oscurecen las divergencias sobre el contenido de la administración pública como disciplina, que se explica por la amplia diversidad de corrientes que se encuentran en su origen científico.

Aún cuando las tendencias contemporáneas de fines del siglo XX tienden a unificar criterios mundiales en cuanto a la función de la administración pública, todavía no es del todo uniforme, ya que la administración pública internacional y sobre todo la nacional ha estado marcada por las tradiciones de cada región, dependiendo de su ubicación y situación económica. En las postrimerías del siglo XIX y primeras décadas del siglo XX, cobra auge pasajero el criterio de la actividad total del Estado (Estado Totalitario) para definir el derecho administrativo, habida cuenta que sus impulsores, Lorenz Von Stein, G. Meyer y Santi Romano, consideraban como el relativo a la administración pública entendiéndolo por ésta toda la actividad del Estado. Sin embargo, con la caída del Sistema Socialista en 1989, el mundo sufre una reestructuración económica e ideológica y toma un gran auge las corrientes neoliberales y la mundialización.

Nuestro país no es ajeno a la reestructuración mundial y pasamos de tener una administración pública sumamente centralizada y de Estado totalitario, a ser de apertura económica al mundo, lo que ha obligado a actualizar y eficientar los sistemas de administración gubernamental.

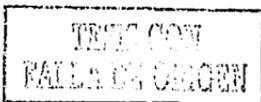
1.7.1.- Administración Pública.

La Administración Pública

Como lo ha señalado la Administración Pública tiene como función esencial en cubrir las necesidades de la colectividad, es decir proveer a los gobernados de todos los medios para darles una vida digna.

1.7.2.- Concepto.

La "Administración Pública," es una realidad compleja y plural, por lo que la palabra tiene varias acepciones. Ésta se utiliza en varios contextos y, por ello, está expuesta siempre a adquirir nuevas asociaciones al tiempo que se desprende de otras. Gran cantidad de confusiones proviene de no advertir que estamos utilizando la misma palabra en diferentes sentidos. En la esfera de los valores, por ejemplo, el significado de Administración Pública, cobra características particulares con relación en la cultura o en la época. En México, ha estado vinculada tradicionalmente con la custodia y persecución de los más altos valores nacionales: justicia social, soberanía nacional y desarrollo



económico. La razón es, en parte, histórica: en nuestro país, a diferencia de varias naciones europeas, estos principios fueron garantizados mediante la creación del aparato estatal. Recientemente, la actividad administrativa del Estado Mexicano ha sufrido algunas modificaciones.

La orientación científica de la Administración Pública se revela en que antes de actuar sobre una realidad, estudia su naturaleza con el rigor de un método.

La disciplina de la Administración Pública también se interesa en las funciones económicas y políticas de las organizaciones, sean o no administrativas. La esencia de la disciplina consiste en averiguar la razón de la existencia de la administración pública en la historia, la atención se dirige a la naturaleza de la misma (origen, estructura, función, operación, etc.) la cual es parte, asimismo, de una explicación más amplia sobre la naturaleza del Estado. La ciencia de la Administración Pública es, para los institucionalistas, básicamente ciencia política.

Los institucionalistas no destacan la manera en la que alcanzaron los fines estatales y se ejecutaron las decisiones gubernamentales, tampoco cómo opera ésta, pero esto tiene una razón de tipo político, ya que cada cambio de sexenio el Jefe del Ejecutivo le imprime su sello personal. Regresando a los doctrinarios, sus análisis subestiman la importancia del proceso administrativo público, al tiempo que relegan a la Administración Pública en todo su carácter práctico y operativo.

La Administración Pública es un concepto complejo que comprende los fines del Estado; la organización de las acciones, recursos y medios con su congruencia respecto a los fines; las técnicas empleadas para aumentar la eficacia de las acciones, y sus efectos en la consecución de los objetivos por más radical que parezca la factibilidad de los intereses estatales (Constitucional) y gubernamentales (planes y programas) se funda, en la práctica, sólo en la administración pública. La Administración de Justicia, la Administración Hacendaria y Presupuestaria, la Administración Social (educación y salud) son los instrumentos que realizan los fines del estado. Por la administración, los fines políticos se convierten en metas (asesibles) más aún la política, mediante la Administración Pública. Asimismo, la Administración Pública es el gobierno, es decir todo el conjunto de personas distribuidos en los órganos institucionales y ejerce la autoridad política al emitir el acto administrativo, es todo el sistema de gobierno, todo el conjunto de ideas, actitudes, normas, procesos e instituciones y otras formas de conducta humana que determinan cómo se distribuye y ejerce la autoridad política, cómo se atienden los intereses públicos. Este es el ámbito de la ciencia política, esbozado gradualmente desde la antigüedad en una larga evolución que ha venido acumulando un acervo muy rico de interpretaciones, las cuales son:

1) Planificación: la formulación de programas, especialmente la integración del plan a largo plazo de todo el gobierno, incluyendo la formulación de

presupuestos y las funciones relacionadas de administración financiera (rectoría del Estado);

2) Administración del personal: la selección, educación y dirección de las personas que han de participar en las tareas gubernamentales proporcionando el factor más decisivo de toda situación administrativa, la calidad humana; con especial referencia a los problemas de relaciones humanas en el trabajo;

3) Organización y métodos: la ordenación de las estructuras institucionales, desde los puntos de vista de la división de trabajo las jerarquías y relaciones de autoridad, los controles, los grados de centralización y descentralización, la coordinación, la sistematización de los procedimientos, y otros asuntos conexos;

4) Relaciones de la rama ejecutiva con el público y con las ramas ejecutivas y judicial: el sistema de gobierno en su significación total incluyendo consideraciones específicas sobre las relaciones de sus diversas partes y la responsabilidad de los administradores ante el pueblo.

5) Evaluación: Valorar los alcances de los programas de gobierno y ver los acierto y errores de la Administración Pública.

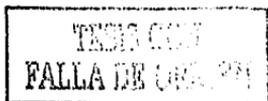
1.7.3.- Definición.

En México, se recurre con frecuencia a una definición de Administración Pública un tanto estrecha, tomada de los viejos textos de teoría administrativa: organización, personal, prácticas y procedimientos esenciales para el efectivo cumplimiento de las funciones públicas asignadas a la rama ejecutiva del gobierno. Esta definición es aceptable para propósitos de énfasis, pero restringe los alcances de la disciplina.

"La Real Academia Española considera: Administración Pública: 'Acción del gobierno al dictar y aplicar las disposiciones necesarias para el cumplimiento de las leyes y para la conservación y fomento de los intereses públicos, y al resolverse las reclamaciones a que dé lugar, a lo mandado conjunto de organismos encargados de cumplir esta función.'" (Real Academia Española, 1984)

Para el maestro García Maynes la define: "La Administración Pública significa en términos generales, como la actividad mediante la cual el Estado y los sujetos auxiliares de éste tienden a la satisfacción de intereses colectivos"⁵

⁵ GARCIA MAYNES, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. 4ª edición. Porrúa 1997. México, página 139



La Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal la define: "Administración Pública, dependencia y entidades que integran a la Administración Central y Paraestatal (del DF), en los términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública."

En la legislación española, la definen en el Diccionario Jurídico Espasa como: "la Administración Pública no sólo comprende la Administración del Estado, sino la Administración Autonómica, la municipal y la provincial, que son los entes territoriales en España. Toda estas administraciones realizan fines de interés general, satisfacen las necesidades públicas..."⁶

Por su parte, De Piña señala al respecto: " La Administración Pública es el conjunto de los órganos mediante los cuales el Estado, las entidades de la Federación, los Municipios y los organismos descentralizados atienden a la satisfacción de las necesidades generales que constituyen el objeto de los servicios públicos"⁷.

Para precisar la definición de función administrativa es necesario recordar la doctrina de la división de poderes. De acuerdo con tal doctrina, las funciones del Estado pueden ser concebidas en dos sentidos diversos, uno material y otro formal. Desde el punto de vista formal, las diversas funciones son definidas de acuerdo con la índole de los poderes: así, la legislativa es atribuida al Congreso; la jurisdiccional, a los jueces y tribunales y la administrativa a los órganos ejecutivos.

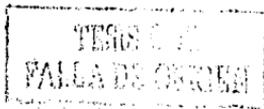
La Administración Pública, según se ha dicho, es parte del Poder Ejecutivo y se ve regulada por el Derecho Administrativo, tanto en su organización o estructura como en su actividad. Así lo entendió, por ejemplo, don Teodosio Lares, quien en Lecciones de Derecho Administrativo, siguiendo a Cormenin y a Laferriere, divide el Poder Ejecutivo en puro o propiamente dicho, y Poder Administrativo o Administración Activa.

La palabra gobernar - señalaba en 1852 el precursor del Derecho Administrativo Teodosio Lares en México -, "...revela al Poder Ejecutivo propiamente dicho, la palabra administrar, a la administración activa (como llamaba a la pública), la administración activa, se manifiesta en la protección de los intereses generales de la sociedad, vigilando la acción de cada ciudadano. Y entonces se dice que el Ejecutivo administra."⁸

⁶ FUNDACIÓN TOMAS MORO Diccionario Jurídico Espasa. Editorial Espasa Calpe. Madrid España. 1991 página 28

⁷ DE PINA, Rafael Diccionario de Derecho 26a edición. Porrúa México 1998. página 60

⁸ LARES Teodosio, Lecciones de Derecho Administrativo. Página 60



1.8.- Administración Pública Y Derecho.

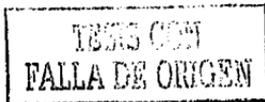
No hay que olvidar que la administración pública está regulada en la Carta Magna, es más, se le dedica el Capítulo III, mismo que establece la normatividad gubernamental, además incluye los ideales, las técnicas y las instituciones que informan su creación y aplicación en toda situación administrativa; además de contener sus elementos jurídicos. Una concepción amplia del derecho que incluye todo los fenómenos relacionados con su creación y uso abarca a todo el gobierno y, por consiguiente, a las actividades de su rama ejecutiva, esto equivale a expedir el concepto de Derecho para hacerlo equivalente a Estado, dentro de la Constitución vigente. Teniendo algunos ejemplos relacionados con el tema, uno de los exponentes más importantes de este tema es el filósofo y jurista Hans Kelsen, representante de la Escuela Analítica, dedicado al estudio lógico-positiva del derecho, interpretando las relaciones entre el derecho y administración, y entre legislación y ejecución: "En la función legislativa, el Estado establece reglas generales abstractas, en la jurisdicción y en la administración, despliega una actividad individualizada, resuelve directamente tareas concretas, tales son las respectivas nociones más generales"⁹.

Para penetrar en la médula de verdad que contiene esta vieja distinción, hay que romper previamente con los dos errores que la envuelven como una cáscara. "En primer lugar, no hay que identificar el concepto de creación de derecho expresado en el concepto de Legislación, legislativo, con la actividad de ciertos órganos históricamente individualizados, que realizan una tarea especializada, confundiendo de ese modo el concepto de Derecho con el de "Ley", pero en segundo término, urge advertir que la antítesis de legislación y jurisdicción, esto es, de creación y aplicación de derecho, no es absoluta, sino relativa..., el acto de jurisdicción (declaración del Derecho) es creación, producción o posición de derecho, como el acto legislativo, y uno y otro no son sino de dos etapas diferentes del proceso de creación jurídica"¹⁰.

La unidad de la administración pública, se basa en la necesaria subordinación de la etapa inferior a la superior, por cuanto que la norma de orden más elevado es decir, la norma general, abstracta - determina más o menos el contenido de la norma de grado inferior - esto es, de la norma individual concreta. "Todo proceso de creación jurídica constituye una sucesión continuada de actos de concreción e individualización del Derecho. Si se considera en relación con aquellos actos jurídicos que han de realizarse sobre la base de la misma por ejemplo, los actos de ejecución- o en correspondencia con las partes cuyos deberes concretos son estatuidos por la sentencia. Del mismo modo, la Ley, que es creación de Derecho

⁹ KELSEN Hans, Teoría General del Estado, Editorial Labor, Madrid España, 1934 página. 301

¹⁰ Ibid página 302



por relación a la sentencia, es aplicación del mismo vinculada a una fase normativa superior, por lo cual son las leyes jurídicamente determinadas."¹¹

1.9.- Administración Pública Federal Y Local.

La Administración Federal Centralizada

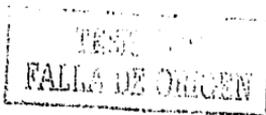
En México, la Administración Pública Centralizada, en el ámbito federal, queda bajo la responsabilidad del presidente de la República y se integra, en los términos del artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con la presidencia de la República, las secretarías de Estado y los departamentos administrativos. Las secretarías de Estado actuales son las siguientes:

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN
Secretaría de Relaciones Exteriores
Secretaría de la Defensa Nacional
Secretaría de Marina
Secretaría de Hacienda y Crédito Público
Secretaría de Desarrollo Social
Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo
Secretaría de Energía
Secretaría de Economía
Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural
Secretaría de Comunicaciones y Transportes
Secretaría de Educación Pública
Secretaría de Salud
Secretaría del Trabajo y Previsión Social
Secretaría de la Reforma Agraria
SECRETARÍA DE TURISMO
Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales

El Constituyente de 1916-1917, diseñó un esquema de organización administrativa para apoyar el desempeño de las labores del Ejecutivo, con dos diferentes tipos de órganos: la Secretaría de Estado y el Departamento Administrativo. La primera atiende las cuestiones políticas o político-administrativas; el segundo administra algún servicio público que en su funcionamiento nada tenga que ver con la política, por tratarse de actividades técnicas.

La Secretaría de Estado es un órgano de la Administración Pública Centralizada, de carácter político-administrativo, encargado del despacho de

¹¹ Ibid, Página.305



los negocios relativos a un ramo de la administración pública, entendiéndose por tal, el conjunto

de asuntos o servicios que le compete conocer o prestar a cada Secretaría o Departamento Administrativo.

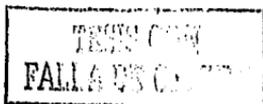
Como lo dispone el artículo 14 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el titular de cada Secretaría de Estado es auxiliado por uno o varios subsecretarios y por el oficial mayor; de ellos dependen los directores generales, y de éstos, a su vez, sucesivamente: subdirectores generales, directores de área, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, de oficina, de sección y de mesa, así como otros funcionarios que el reglamento interno respectivo establezca.

A pesar de lo anterior, el artículo 10 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal confiere igual rango a la Secretaría de Estado y al Departamento Administrativo de alto rango, y el artículo 92 otorga a los titulares de una y otro la facultad de refrendar todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente, que sin este requisito no serán obedecidos. Pese a tal similitud, la estructura administrativa de ese Departamento Administrativo se ha quedado sin usuarios.

Entre las principales facultades del secretario de Estado, figura lo contenido en el artículo 92 Constitucional y que consiste en refrendar con su firma todos los reglamentos, decretos, acuerdos u órdenes que conciernan a sus respectivas dependencias, expedidos por el Presidente de la República, sin lo cual no serán obedecidas.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, además de las facultades específicas otorgadas a los titulares de cada secretaria de Estado y Departamento Administrativo, les confiere entre otras facultades de carácter general, las siguientes:

- a) Ejercer sus funciones por acuerdo del presidente de la República.
- b) Formular, respecto de los asuntos de competencia, los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del titular del Poder Ejecutivo, y representarlo en los juicios de amparo de sus respectivas áreas.
- c) Delegar sus facultades en los subsecretarios, oficiales mayores y demás funcionarios de las secretarías, salvo las que por disposición legal o del reglamento interno no sean delegables;
- d) Expedir los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público.



Administración Centralizada de los Estados

En los Estados de la República, la Administración Pública Centralizada está a cargo del gobernador del Estado y por lo general se integra con la Secretaría de Gobierno, las demás secretarías para el despacho de los diversos ramos, la Procuraduría General de Justicia del Estado y, en algunos casos, con órganos administrativos de diversa denominación a los que se encargan sendos ramos y cuyos titulares acuerdan directamente con el Gobernador. Por ejemplo, el artículo 32 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, dispone:

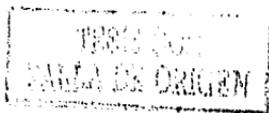
"Para el departamento de los negocios del Poder Ejecutivo, habrá un servidor público que se denomine secretario de gobierno, o varios que se denominan secretarios del despacho del ramo que se les encomiende. También podrá haber departamentos y direcciones administrativas encargadas de un sólo ramo, cuyos jefes acuerden directamente con el Gobernador y comuniquen y autoricen sus acuerdos."

En el Estado de México, aún cuando su ordenamiento jurídico no lo señala expresamente, se infiere del artículo 19 de su Ley Orgánica de la Administración Pública que su Administración Centralizada, jefatura por el Gobernador del estado se integra, además con las siguientes dependencias:

Secretaría General de Gobierno
Secretaría de Finanzas y Planeación
Secretaría del Trabajo y de la Previsión Social
Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social
Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas
Secretaría de Desarrollo Agropecuario
SECRETARÍA DE DESARROLLO ECONÓMICO
Secretaría de Administración
Secretaría de la Contraloría
Secretaría de Comunicaciones y Transportes
Secretaría de Ecología

El Procurador General de Justicia también depende del Gobernador, ejerce las funciones que el ordenamiento jurídico del estado le confiere y es el consejero jurídico del gobierno.

Otro ejemplo es el titular de la Secretaría General de Gobierno, quien tiene el monopolio del refrendo de leyes, decretos, reglamentos y demás disposiciones que el Gobernador promulgue o expida, de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 94 Constitucional y 7º de la Ley Orgánica de la Administración Pública



del Estado; y suple al Gobernador en sus faltas, en los términos de los artículos 79, 80 y 83 de la Constitución local.

Las demás secretarías tienen igual rango entre sí y sus titulares, lo mismo que el de la Secretaría General de Gobierno, son auxiliados por los subsecretarios, directores, subdirectores, jefes de unidad, jefes de departamento y demás servidores públicos que establezcan los reglamentos y otras disposiciones legales; su representación esquemática, bajo el mando del gobernador del Estado:

Administración Centralizada de los Municipios

En la esfera municipal existe una administración específica propia. Así, por ejemplo, el artículo 36 de la Constitución particular del Estado de Jalisco, dispone:

"Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular, que residirá en la cabecera de la municipalidad y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado".

La Administración Municipal registra también las tendencias organizacionales de la centralización, la descentralización y de desconcentración administrativas, que dan lugar a la Administración Municipal Centralizada, Descentralizada y Desconcentrada, respectivamente.

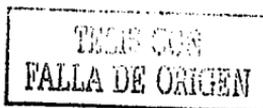
En el caso del Estado de México, la Constitución local al referirse al Municipio señala:

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

.....
.....

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

La Administración Centralizada Municipal queda bajo el mando del Presidente Municipal y en los municipios importantes se suele integrar con la secretaria, la sindicatura, los regidores, la tesorería, la o las oficialías mayores, y las direcciones, los departamentos, las administraciones y las oficinas u otras dependencias administrativas que se encargan de la prestación de servicios públicos o de actividades específicas, cuyos titulares están subordinados jerárquicamente de manera directa o indirecta al Presidente Municipal.



1.10.- La Administración Pública En México.

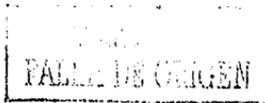
La evolución que ha tenido el estudio de esta disciplina en México, fundamentalmente por José Chanes Nieto y Omar Guerrero Orozco¹², señalan que la administración pública se estudiaba a la luz de diversas disciplinas y corrientes de pensamiento, es necesario reconocer que un valioso aporte lo constituye sin duda la ciencia histórica en la medida en que se recoge el pensar y el actuar como procesos del desarrollo de las sociedades e instituciones, en esta misma dirección nos ofrece lecciones sobre el futuro. La otra gran vertiente de pensamiento administrativo ha estado fundada en el Derecho Administrativo como disciplina jurídica y que de manera colateral, ha abordado el estudio del fenómeno administrativo.

La temática general por los diversos autores que abordan esta disciplina se han concentrado básicamente en las siguientes aspectos:

- La burocracia
- La organización y funcionamiento de la administración pública
- La organización administrativa
- La administración financiera
- La reforma administrativa
- La miscelánea
- La ciencia de la administración

Las perspectivas bajo las cuales ha estado enfocado el estudio de la administración pública en México han sido la economía, la ciencia política y el derecho; a partir de la década de los setenta del siglo XX, se puede observar cierto auge en los estudios de la administración pública aplicada y más notoriamente en el sexenio de José López Portillo quien impulsó el desarrollo de los estudios administrativos, lo anterior generó dentro del propio gobierno federal la intención de dar mayor racionalidad y eficacia a las acciones gubernamentales. Este periodo destaca particularmente porque marca el cambio de la perspectiva jurídica hacia aspectos organizacionales, de productividad, eficacia y en general hacia criterios aplicados para el mejoramiento del funcionamiento del aparato gubernamental. En los ochenta, se desarrolló con cierta fuerza doctrinal una corriente de análisis de la administración pública, bajo una perspectiva netamente económica, como resultado de la influencia que se empezó a sentir, a partir de 1976, por parte de economistas mexicanos que realizaron estudios en los Estados Unidos y se incorporaron al Gobierno Federal en el Banco de México y en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público principalmente, la influencia de estas perspectivas ha sido la dominante en el momento actual, y por citar algunos

¹² Para su estudio más profundo leer la obra La Investigación sobre la administración Pública mexicana, de 1980



casos de estudiantes que se formaron en el extranjero tenemos a los ex presidentes Carlos Salinas y Ernesto Zedillo.

La gran reestructuración que inicia con Miguel de la Madrid continúa hasta la administración de Ernesto Zedillo al llevar la política de Estado Totalitario, pasando al de Estado Administrador y fomentador de la activación económica.

El hecho de estar concurrentemente determinados los contextos nacionales por crisis económicas muy restrictivas en el ámbito gubernamental, ha proporcionado una fuerte expansión de estas corrientes. Por lo tanto, resulta indispensable definir con precisión lo que se entiende por administración pública.

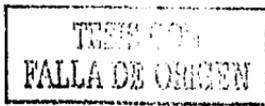
1.11.- Las Formas Y Funciones De La Administración Pública.

FUNCIONES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Vale la pena recordar que la administración pública basa su actuar en el ACTO ADMINISTRATIVO mismo que lo define según la Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal lo define: "El acto administrativo.- es la declaración unilateral de voluntad externa, concreta y ejecutiva emanada de la Administración Pública (del Distrito Federal), en el ejercicio de las facultades, que les son conferidas por los ordenamientos jurídicos, que tiene por objeto crear, transmitir, modificar extinguir una situación jurídica concreta, cuya finalidad es la satisfacción del interés general."

De la definición anterior podemos señalar que la administración pública tiene las funciones siguientes:

- a) Expedir normas jurídicas en sentido material (que no son otra cosa que los reglamentos, decretos, acuerdos, circulares, y en el caso Municipal "Bandos"), merced a la facultad reglamentaria con que se inviste a quien tenga la jefatura de la administración pública.
- b) Formular declaraciones unilaterales de voluntad con efectos jurídicos directos respecto de casos individuales específicos, traducidos en el acto administrativo así como ejecutarlos sin intervención de la autoridad judicial y apoyo de la fuerza pública e imponer sanciones administrativas como las multas.
- c) Celebrar actos bilaterales de tipo contractual en el ámbito civil con los privilegios inherentes a su situación jurídica, expresamente previstos para regular tal relación en aras del interés público, por encima del privado.
- d) Utilizar la fuerza pública para el cumplimiento de sus disposiciones.



e) Imponer sanciones administrativas a los ciudadanos cuando infragan el ordenamiento administrativo.

Podemos concluir que la Administración Pública tiene facultades exorbitantes del derecho común, tal y como la discreción hacendaria, la emisión de los reglamentos de sus instituciones sin la necesidad de aprobación de los órganos legislativos, además de poseer el control de la fuerza pública y los órganos de procuración de justicia.

Hoy en día existen formas legales que limitan a la Administración Pública en sus poderosas facultades y se cuenta también con una Ley del Procedimiento Administrativo en sus ámbitos de competencia federal y local; otra figura que surge como parte de la administración pública para contener este poder es el Tribunal Fiscal de la Federación y los Tribunales Contenciosos administrativos en la esfera local.

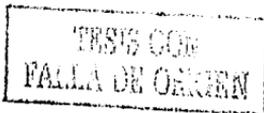
La administración pública está obligada a seguir los siguientes aspectos:

a) La sujeción de su actividad a procedimientos formales y trámites precisos, para garantizar su legalidad, su imparcialidad, y la igualdad de trato a los administrados.

b) En el modelo francés, el control jurisdiccional de su actividad se establece mediante el Tribunal Contencioso Administrativo o por medio de los órganos jurisdiccionales ordinarios cuando se somete al derecho ordinario, para hacer frente a los actos administrativos.

c) El control presupuestal de su actividad por parte del Poder Legislativo mediante la aprobación del presupuesto al que debe sujetar su gasto.

d) Control contable y financiero de su actividad por medio de la revisión de la cuenta pública, practicada por la Contaduría Mayor de Hacienda, dependiente del Poder Legislativo y sus equivalentes estatales, en los Congresos locales, sin perjuicio del autocontrol a que se someta la propia Administración Pública, como ocurre en México por medio de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.



CAPITULO II

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

2.1.- La Administración Pública Municipal.

El Estado mexicano, desde el punto de vista Constitucional, es una federación constituida por las Entidades Federativas y el Distrito Federal. Así, a la vez que existe la Federación como un Estado Soberano, las entidades federativas son autónomas para organizar su régimen interno y, dentro de ellas, existe la estructura política-administrativa fundamental que es el Municipio. De esta forma se configuran las tres esferas de competencia: la federal, la estatal y la municipal, que corresponde a la organización misma del Estado Federal.

Desde la perspectiva jurídica, la base política-administrativa del Estado mexicano es el Municipio libre y soberano, en los términos que el artículo 115 Constitucional lo señala.

Paradójicamente, desde la perspectiva teórica y práctica ha sido la institución mexicana menos estudiada y lo que es todavía más grave, menos desarrollada en nuestro país, a pesar de ser la instancia con la cual se enlaza directamente la acción administrativa del Estado con la ciudadanía, esta razón de las transformaciones políticas de nuestro país, un papel más activo en el escenario de la Administración Pública mexicana al lado de la administración federal y las estatales.

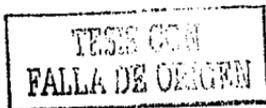
Las características del Municipio de acuerdo con lo que dispone el artículo 115 de la Constitución Federal Mexicana son las siguientes:

El Municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados.

El Municipio está previsto como organización política – administrativa, y su personalidad jurídica le es conferida en la propia Constitución y en las Constituciones locales y señalando en ambas las bases de su régimen y organización.

Tiene patrimonio propio.

El Municipio es gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no hay autoridad intermedia entre éste y el Gobernador del Estado. Impera también el principio de no-reelección inmediata.



Los Municipios administran libremente su hacienda formada con las contribuciones que señale las Legislaturas de los estados, que en todo caso deberán ser suficientes para atender sus necesidades.

2.2.- Personalidad Jurídica.

La personalidad jurídica del Municipio está reconocida en el artículo 115 Constitucional, fracción II; en consecuencia, son personas jurídicas de Derecho Público, órganos políticos administradores con autonomía para administrar las cuestiones estrictamente locales dentro de su territorio.

El Ayuntamiento es un cuerpo colegiado de elección popular directa de acuerdo con lo que dispone el artículo 115 Constitucional. A él corresponde ejecutar todas las atribuciones inherentes al Municipio. Celebra sus sesiones periódicamente: sus decisiones o resoluciones se denominan resoluciones de Cabildo, se anotan en un libro que se llama libro de Cabildo y su certificación corresponde al secretario del Ayuntamiento.

2.3.- Organización Y Funcionamiento Del Ayuntamiento.

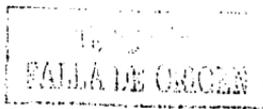
Organización y Funcionamiento del Ayuntamiento

Art. 14 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Nuevo León: "Dentro de la organización municipal, el Ayuntamiento es el máximo órgano de gobierno y se distingue por ser, a diferencia de los ámbitos federal y estatal, cuya responsabilidad recae sobre un solo individuo, ya sea, el Presidente de la República o el Gobernador del estado, un cuerpo colegiado y deliberante, de elección popular, a cuyo cargo queda la administración del Municipio y está integrado por el Presidente Municipal, los síndicos y regidores que conforme a su población, correspondan "

2.4.- Facultades Reglamentarias De Los Municipios.

Facultad Reglamentaria de los Municipios

El marco jurídico mexicano otorga a los Ayuntamientos la facultad para elaborar y publicar, de acuerdo con las normas que expida las legislaturas locales, los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general en sus circunscripciones territoriales, es decir, otorga a los Ayuntamientos la facultad reglamentaria que se traduce en la



capacidad de formular, instrumentar y aplicar las leyes estatales en el ámbito territorial del Municipio correspondiente a través de reglamentos y disposiciones administrativas de carácter general.

El bando de policía y buen gobierno, también conocido como bando municipal, es el conjunto de disposiciones de carácter reglamentario y administrativo que regulan la organización política y administrativa de los Municipios, establecen las obligaciones de los habitantes y vecinos, así como las competencias de la autoridad municipal para mantener la seguridad pública en su jurisdicción".¹³

2.5.- Integración De Los Ayuntamientos.

Miembros del Ayuntamiento



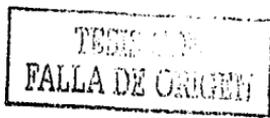
2.5.1.- Diferencia Entre Ayuntamiento Y Presidencia Municipal.

AYUNTAMIENTO

(Del latín adiunctum, supino de adiungere, juntar, unión de dos o más individuos para formar un grupo.) Corporación pública que se integra por un alcalde o presidente municipal y varios concejales, con el objeto de que administren los intereses del municipio.

En México, los ayuntamientos datan de la dominación española, eran también llamados cabildos y fungían como un elemental y singular gobierno de los pueblos. En esa época y no obstante que la investidura de alcalde se asumía

¹³ MARTINEZ CABAÑAS Gustavo La Administración Estatal y Municipal. INAP. México página 98.



en razón de la manifestación del voto popular, los cargos de regidor no se obtenían únicamente a través de un proceso electoral, sino que normalmente dichos oficios eran objeto de venta y además podían ser renunciables, generalmente recaían sobre los españoles que dominaban las provincias de la Nueva España.

En el derecho constitucional moderno, la doctrina emplea como sinónimos Municipio y Ayuntamiento; sin embargo existe entre ambos una distinción muy clara y precisa, el Municipio es la forma de organización político-administrativa que se establece en una circunscripción territorial para gobernar y el Ayuntamiento no es sino el órgano colegiado que se erige como autoridad política y representa al Municipio frente a los gobernados.

A este respecto la «fr.» I del «a.» 115 de la C. vigente, considera al Ayuntamiento como una autoridad dentro del Municipio designada por sufragio electoral directo y compuesto por el presidente municipal, los regidores, los síndicos y ediles, y no podrán ser reelectos para el periodo inmediato.

El régimen constitucional relativo a la modalidad de integración del Ayuntamiento, y de la esfera de sus atribuciones, así como lo relacionado con su desaparición, fue ostensiblemente innovado por las reformas y adiciones al «a.» 115 de la C, vigentes a partir del 4 de febrero de 1983. El alcance de las innovaciones de que se trata, puede ser apreciado siguiendo algunos de los comentarios que sobre la iniciativa que hiciera el Ejecutivo Federal al Poder Revisor Constituyente para transformar el artículo citado, hiciera José Francisco Ruiz Massieu al afirmar que 'quedó derrotada la escuela clásica que sostenía que todo lo municipal debía confiarse al orden local, a excepción de la garantía de la Libertad Municipal que podría instituirse por la Constitución General. Aunque sólidos y abundantes eran los razonamientos de los ortodoxos, hubo una inteligente praxis política no exenta de soporte doctrinal. Para dejar de lado la cautela clásica, el Ejecutivo tuvo en cuenta los siguientes argumentos: a) Los Estados poco habían hecho por reivindicar al municipio y un buen número de ellos era precisamente instancia de sojuzgamiento; b) El Poder Revisor, en cuya formación participan las Legislaturas Locales, posee facultades para ampliar sus directivas municipalistas, partiendo de las prevenciones que en este campo se han introducido de 1917 a la fecha; c) La Constitución no es una norma del orden federal, sino precisamente la fórmula que reparte la competencia entre los órdenes federal o nacional y el estatal o local y, por ende, se encuentra sobre ellos asegurando su validez, y d) El nuevo artículo 115 conservaría su carácter de catálogo de bases a desarrollar y completar por los constituyentes locales y por las Legislaturas de cada Estado.

Desde esta perspectiva en las «frs.» I, II, IV y VIII del «a.» 115 constitucional aparecen un conjunto de atribuciones y prerrogativas que se otorgan a los ayuntamientos en su carácter de autoridad político-administrativa. En efecto, por la naturaleza de las mismas, conviene mencionar en primer término a la facultad de reglamentar las bases normativas que definan las legislaturas, a

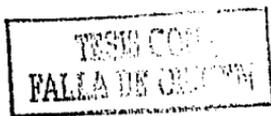


través de la expedición de bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general. En segundo término, cabe enfatizar el haberse otorgado con la reforma a los Ayuntamientos, la prerrogativa de acordar a sus municipios y con sujeción a la ley la posibilidad de coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los ser vicios públicos que les corresponda. En tercer lugar y en materia de finanzas públicas la reforma concede a los Ayuntamientos la atribución de aprobar los presupuestos de egresos de sus municipios, con base en sus ingresos disponibles, reservándose a las legislaturas de los Estados la aprobación de las leyes de ingresos de los Ayuntamientos y la revisión de sus cuentas públicas.

En el ámbito de las transformaciones políticas, se producen con las reformas y adiciones constitucionales dos cambios fundamentales, por un lado, se adopta en la elección de los Ayuntamientos de todos los municipios, el principio de representación proporcional, lo cual tiende a democratizar su integración, y por el otro, la «fr.» I del «a.» ya citado, en el pfo. tercero prevé el procedimiento para que las legislaturas locales declaren la desaparición, suspensión o revocación del mandato de alguno de los miembros del Ayuntamiento, atendiendo a las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan. Igualmente y en tratándose de la desaparición del Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de los miembros del mismo y ante la imposibilidad legal de que entren en funciones los suplentes o se celebren nuevas elecciones, se faculta a las legislaturas a designar entre los vecinos, a los Concejales Municipales que deban concluir los periodos respectivos.

En lo que concierne a las repercusiones de este último aspecto de la reforma constitucional Salvador Valencia comenta que 'pese a que estas adiciones constituyen un avance de seguridad jurídica indudable creemos que la democracia municipal reclamará en el futuro la intervención más amplia de la ciudadanía en estas decisiones vitales para los Ayuntamientos.

En la historia constitucional paradójicamente son, según afirma Tena Ramírez las constituciones centralistas las que se ocuparon en el siglo XIX con mayor rigor de asignarles funciones y dotarlos así de autoridad; de suerte que la Constitución centralista de 1836 confirió a los Ayuntamientos como funciones, las de cuidar de las cárceles y de los hospitales y de las casas de beneficencia, cuya fundación no hubiere sido de particulares, de las escuelas de primera enseñanza, de la recaudación e inversión de los propios tributos y arbitrios, así como las de promover el desenvolvimiento de la agricultura y comercio.



PRESIDENTE MUNICIPAL

Es la persona electa popularmente, que forma parte integrante de un ayuntamiento presidiéndolo y representándolo en los aspectos político y administrativo. Constituye, además, el órgano ejecutor de las decisiones del ayuntamiento.

De acuerdo con la Constitución federal y con las particulares de los estados, los ayuntamientos complementan su integración, por lo general, con regidores y síndicos, aunque en algunos estados se prevén otros nombramientos, como es el caso de los alcaldes judiciales.

Elección y duración en el cargo. El «a.» 115 referido establece en la «fr.» I, pfo. segundo, como se dijo, la elección popular directa de los presidentes municipales y su no elegibilidad para el periodo inmediato. Asimismo, señala en el propio párrafo lo siguiente: "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 periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio".

El registro de las candidaturas de los miembros de los ayuntamientos se efectúan por fórmulas, integradas, cada una, por los propietarios y suplentes respectivos. La calificación de elecciones se realiza en la mayoría de los casos por la legislatura, por disposición de las constituciones locales o por asambleas municipales, como en los estados de Hidalgo, Tlaxcala y Veracruz. El cargo de presidente municipal corresponde desempeñarlo, en algunos casos, como en Aguascalientes y Sinaloa, al primer regidor propietario.

La duración del cargo de presidente municipal se fija en las constituciones locales y en las leyes orgánicas municipales, siendo actualmente en todos los casos de tres años.

Mediante reforma realizada a la «fr.» VIII, pfo. último, del citado «a.» 115, publicada en el «DO» de 3 de febrero de 1983, se introdujo el principio de representación proporcional en la elección de todos los ayuntamientos, con lo cual, muchos candidatos a presidentes municipales y a primeros regidores de uno o varios partidos minoritarios tienen la oportunidad de participar, como regidores de ayuntamientos presididos por los candidatos del partido que haya obtenido la votación mayoritaria.

Requisitos para ser presidente municipal. La C federal deja a las de los estados la reglamentación de los requisitos que se deben cubrir para ser miembro de un ayuntamiento, igual que en otros muchos aspectos. Este señalamiento se

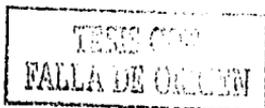
contiene también en algunos casos, en las leyes orgánicas municipales. Casi todas las constituciones estatales establecen como requisitos invariables los de la ciudadanía mexicana la vecindad o residencia efectiva por determinado tiempo en el municipio, y la edad mínima, la que oscila entre 21 y 25 años. Otros requisitos se hacen consistir en saber leer y escribir y tener una preparación suficiente para el desempeño del cargo, en no haber sido condenado con pena privativa de la libertad por la comisión de algún delito intencional, en no pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto, etc.

Algunas facultades de los presidentes municipales. En relación con la administración municipal, la doctrina ha distinguido tres formas de gobierno: la del alcalde consejo, en la que se conceden facultades ejecutivas al primero y legislativas al segundo; la del gobierno por comisión, en la cual el consejo representa la mayor autoridad y nombra y comisiona al alcalde para determinado cargo municipal, y el sistema de gerencia municipal; aquí, el ayuntamiento electo nombra o contrata un gerente municipal, encargado de la administración. El primer sistema es el adoptado en la totalidad de los estados por las constituciones políticas locales, con inclinaciones de algunos de ellos hacia el segundo sistema.

De esta manera, la función principal de los presidentes municipales consiste en ejecutar las disposiciones y acuerdos del ayuntamiento. Otras facultades contenidas en las constituciones locales y en las leyes orgánicas municipales, consisten en presidir y dirigir las sesiones del ayuntamiento, otorgándoles en algunos casos voto de calidad; representar en los aspectos político y administrativo al municipio y al propio ayuntamiento; publicar y velar por el cumplimiento de los bandos de policía y buen gobierno, reglamentos y disposiciones administrativas; tener bajo su mando la policía municipal; imponer sanciones administrativas y diversas facultades más de vigilancia, nombramiento y administración.

Por lo general, las leyes orgánicas municipales establecen el principio de que las facultades expresamente encomendadas al presidente municipal, no podrán ser desempeñadas por el ayuntamiento, ni aquél ejercer las asignadas a éste como cuerpo colegiado.

Suplencia, suspensión y destitución de los presidentes municipales. El sistema de suplencia de los presidentes municipales y demás miembros de los ayuntamientos se encuentra regulado en la «fr.» I último pfo., del «a.» 115 de la C adicionado según el decreto publicado en el «DO» de 3 de febrero de 1983, pues establece, refiriéndose a los integrantes de los ayuntamientos, que "si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley". En realidad, esta disposición deja la decisión final a las leyes de los estados, las cuales, con anterioridad a la reforma, habían reglamentado esta cuestión. Los sistemas establecidos varían de un estado a otro, según se trate de faltas temporales o



definitivas del funcionario municipal. Tratándose de faltas temporales, la facultad de sustituirlo corresponde en algunos casos al primer regidor, y a falta de éste, al que le siga en numero y en otras al secretario del ayuntamiento.

En los casos de faltas definitivas, los estados han adoptado también criterios diversos, pues en algunos de ellos se faculta al gobernador o a la legislatura para nombrar al nuevo presidente, mientras que en otros corresponde al propio ayuntamiento tal designación.

De conformidad con el nuevo pfo. tercero de la «fr.» I, del «a.» 115 de la C, la facultad de suspender o revocar el mandato de los miembros de los ayuntamientos corresponde con exclusividad a las legislaturas locales, las que sólo podrán ejercerla por alguna de las causas graves previstas en una ley local y respetando el derecho de audiencia de los funcionarios afectados. Muchas constituciones de los estados, que ahora deberán reformarse, otorgaban esta facultad a los gobernadores.

La facultad concedida a las legislaturas, comprende la posibilidad de suspender ayuntamientos o declarar la desaparición de los mismos.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPITULO III

EL ARTICULO 115 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

3.1.- La Reforma De 1999 Y Sus Elementos.

REFORMA CONSTITUCIONAL AL ARTICULO 115 DEL DIA 25 DE JUNIO DE 1999

Artículo 115

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 entre éste y el gobierno del Estado...

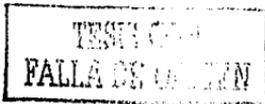
Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o procederá según lo disponga la ley.

En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta 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 Concejales Municipales que concluirán los periodos respectivos; estos Concejales estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores.

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 servidores públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

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

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



- b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los 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 convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;
- d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir 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)
- f) Las disposiciones aplicables en aquellos Municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

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

- I. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:
 - a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
 - b) ...
 - c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
 - d) ...
 - e) ...
 - f) ...
 - g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;
 - h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e
 - i) ...

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

Los Municipios, previo acuerdo entre sus Ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de los Municipios de dos o más Estados, deberán contar con la



aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del Ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio Municipio.

IV...

a) 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 personas o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

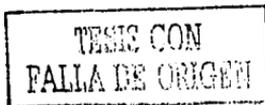
Los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad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

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

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos, o bien, por quienes ellos autoricen, conforma a la ley;

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

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



- g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamientos 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 zonas federales.

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

VII. La policía preventiva municipal estará al mando del presidente Municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquélla acatará las ordenes 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.....

CONSIDERACIONES SOBRE LA REFORMA AL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL

Las recientes reformas al artículo 115 Constitucional abren una amplia gama de posibilidades para el desarrollo municipal. Se fortalecen las facultades que consagraban la versión anterior de dicho precepto y se amplía sustancialmente su ámbito de acción. Todas las modificaciones resultan favorecedoras para el desempeño de las funciones de los gobiernos municipales, pero tal vez la más importante, la que resume el potencial de todo el conjunto de ellas, es el reconocimiento de éstos como ámbito de gobierno.

Este carácter, supera indudablemente la concepción como instancia administrativa de los Ayuntamientos, tiene efectos que trascienden la jurisdicción municipal, pues implican un reajuste en las relaciones existentes con los gobiernos estatales en diversos aspectos: el marco jurídico local, en el que se inscribe el ámbito de actuación de los gobiernos municipales deberá ser sujeto de modificaciones al tenor de los señalamientos de la fracción II del artículo 115 Constitucional; administrativamente también deberán revisarse las atribuciones y competencias correspondientes a cada orden de gobierno, pues la exclusividad de competencias establecida por la fracción III, también evidencia la necesidad de adecuaciones que permitan a los Municipios ejercer con plenitud las funciones otorgadas.

En síntesis, un análisis general de la trascendencia de la reforma nos permite tener un primer acercamiento de una nueva realidad municipal en el contexto

sociopolítico vigente. Lo que nos permite vislumbrar cambios estructurales y formales en la relación entre Estado y Municipios, de modo que emerge insoslayable la necesidad de analizar la posición de ambos órdenes de gobierno y valorar en sus diferentes dimensiones el impacto de esta reforma, para asumir con suficiencia un cambio en el que la característica principal será una mayor capacidad de determinación y actuación por parte de los Ayuntamientos, como elemento fundamental a considerar en las relaciones intergubernamentales.

La reforma adiciona en la fracción primera la palabra gobernado y como ya se ha señalado el Municipio es un nivel de gobierno desde el punto de vista del Estado de Derecho que nos rige, con atribuciones y facultades que la Ley Suprema le otorga.

En tal reforma al artículo 115 Constitucional, los Ayuntamientos ya cuentan con facultades exclusivas en materia administrativa. Con esto, la sociedad verá reflejados sus intereses en bienes muebles e inmuebles públicos a su servicio, asimismo la reforma se pronuncia en el sentido de que los bienes inmuebles de industrias paraestatales que no sean utilizados para fines públicos quedarán obligados al pago del impuesto predial en beneficio de los Municipios y la facultativa a los Ayuntamientos para participar en proyectos y planes de desarrollo regional.

En lo que respecta a los transitorios de la reforma en mención solo tienen el ánimo de actualizar legislativamente todos los reglamentos y bandos municipales e impulsar la recaudación fiscal.

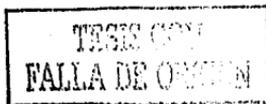
La reforma de la Constitución en su artículo 115 va en el sentido de consolidar el orden de gobierno más cercano a la comunidad, en donde cada Ayuntamiento refleje en forma directa la pluralidad política surgida sin más compromiso que mejorar el bienestar colectivo, siguiendo la tradición federalista y municipalista de los mexicanos, así surge la necesidad de que esta reforma sea incorporada a las legislaciones estatales y municipales.

El nivel de gobierno municipal está regulado en diversos ordenamientos, por ejemplo en las normas básicas o fundamentales (Constitución Federal y local)

"Ahora está emergiendo un federalismo de abajo a hacia arriba, de la sociedad y los Municipios hacia el estado y el gobierno federal"¹⁴

Es evidente que la reforma al 115 Constitucional de 1999 surge de la premisa de que los Municipios no podrán sobrevivir con mayor carga de trabajo y responsabilidad y menores recursos. La reforma que nos ocupa es resultado de acuerdos que se alcanzaron independientemente de las ideologías y de los partidos políticos protagonistas en la reforma y ésta consiste principalmente en un cambio real y cualitativo del nivel de gobierno municipal que retoma su fuerza en el concepto modificado de administrar por gobernar.

¹⁴ LABRA MANJARREZ, Armando, "Reunión del CEDEMUN", 27 de julio del 2000.



En tal reforma al artículo 115 Constitucional, los Ayuntamientos ya cuentan con facultades exclusivas en materia administrativa. Con esto, la sociedad verá reflejados sus intereses en bienes muebles e inmuebles públicos a su servicio, asimismo la reforma se pronuncia en el sentido de que los bienes inmuebles de industrias paraestatales que no sean utilizados para fines públicos quedarán obligados al pago del impuesto predial en beneficio de los Municipios y la facultativa a los Ayuntamientos para participar en proyectos y planes de desarrollo regional.

En lo que respecta a los transitorios de la reforma en mención solo tienen el ánimo de actualizar legislativamente todos los reglamentos y bandos municipales e impulsar la recaudación fiscal.

La reforma de la Constitución en su artículo 115 va en el sentido de consolidar el orden de gobierno más cercano a la comunidad, en donde cada Ayuntamiento refleje en forma directa la pluralidad política surgida sin más compromiso que mejorar el bienestar colectivo, siguiendo la tradición federalista y municipalista de los mexicanos, así surge la necesidad de que esta reforma sea incorporada a las legislaciones estatales y municipales.

3.1.1.- Carácter Político.

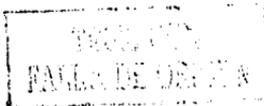
Carácter político.- El Municipio es la base de la división territorial, organización política y administrativa. Del texto Constitucional se deriva la obligación para los estados de la Federación de preservar al Municipio como base de la división territorial y de la organización política y administrativa.

3.1.2.- Libertad Municipal.

Libertad municipal.- "La competencia del Gobierno municipal.. se ejercerá de manera exclusiva..."

Nuestro sistema jurídico no nos presenta el obstáculo de cómo entender a la libertad municipal, claramente establece al Municipio libre aunque esta no implica que sea independientemente ya que debe subordinarse a la legislación federal y estatal como también lo establece la norma Constitucional, esto es, que el Municipio coexiste con su propia competencia, la cual impide cualquier intromisión local o federal, así pues, con la reforma del 99 quedó firme y fortalecida la libertad municipal.

Se entiende entonces, que los Ayuntamientos asumen mayor responsabilidad sobre las actividades constitucionales que tienen como parte de su obligación, sin embargo, hay funciones que serán compartidas con la federación como es el caso de los asentimientos humanos, ecología salud, educación, entre otros.



3.1.3.- Gobierno Municipal.

Gobierno Municipal.- “ Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento...”

El Municipio cuenta con un órgano de gobierno colegiado denominado Ayuntamiento (cabildo) que toma sus decisiones por mayoría de votos y que se integra por el presidente municipal, síndico o síndicos y varios regidores según la legislación de cada estado.

Es imprescindible mencionar que la reforma del 99 es clara al establecer que el Municipio será gobernado por un Ayuntamiento y las competencias que la Constitución otorga al mismo serán ejercidas por éste exclusivamente.

3.1.4.- Seguridad Jurídica Del Ayuntamiento.

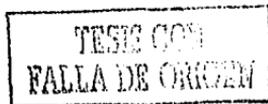
Seguridad jurídica del Ayuntamiento.- La reforma del 99 dispone la forma en que los integrantes de los Ayuntamientos ya sean separada o conjuntamente podrán ser privados de sus cargos, y esto será solamente por causas graves previstas en la ley, a juicio de las legislaturas correspondientes, después de practicar las diligencias que estime pertinentes y de oír a los afectados en defensa, su destitución no podrá ser acordada sino por más de las dos terceras partes de la legislatura local y el acuerdo sólo tendrá validez si es aprobado en referéndum por la ciudadanía del Municipio correspondiente.

3.1.5.- Personalidad Jurídica Del Municipio.

La personalidad jurídica del Municipio.- Al ser el Municipio una persona colectiva de Derecho está en aptitud de ser sujeto de derechos y obligaciones, por lo tanto, tiene capacidad de goce y de ejercicio, para realizar los actos jurídicos de la competencia que la Constitución le consagra. No se puede dejar de mencionar que tiene total libertad de manejar su patrimonio de acuerdo con los requerimientos de la colectividad.

3.1.6.- Facultad Legislativa.

Sus facultades legislativas.- La última reforma faculta al Ayuntamiento para expedir ordenamientos de carácter general, regular su organización interna, la forma y términos en que va a prestar los servicios públicos de su competencia, las relaciones entre sus vecinos y sus órganos de gobierno, los bandos de policía y gobierno y las que aseguren la participación ciudadana y vecinal, etc.



3.1.7.- Sus Servicios Públicos.

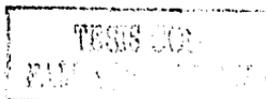
El Municipio y los servicios públicos.- A la luz del numeral en estudio tenemos una lista de servicios públicos competencia del Municipio, pero en realidad es difícil determinar específicamente cuáles son los que están a su cargo y los que no (competencia concurrente), pues en un principio solo son los que los vecindados requieran para satisfacer sus necesidades básicas. Con la reforma del 115 en 1999, se establece que los Municipios previa autorización de los Ayuntamientos (cabildos) podrán coordinarse y asociarse (asociación municipal) para la más eficaz prestación de los servicios públicos y que tratándose de Municipios de dos o más estados deberán contar con la aprobación de su respectiva legislatura... lo cual posibilita al Municipio para mejor proveer en materia de servicios públicos.

3.1.8.- La Hacienda Pública Municipal

La Hacienda del Municipio.- La hacienda municipal ha sido a lo largo de la historia un problema insuperable. "no se puede obtener libertad política, libertad administrativa ni ninguna clase de libertad a base de aire, se requiere tener esa libertad a base económica"¹⁵ Sobre esta cuestión resultaría redundante una referencia histórica sólo se mencionará el contenido de la reforma al 115 en 1999 en los siguientes términos: "Los Ayuntamientos, 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..."

El Ayuntamiento también contará con las participaciones federales que le sean asignadas por las legislaturas locales anualmente, con los ingresos derivados de la prestación de servicios con la salvedad en cobro a los bienes utilizados por entidades paraestatales.

¹⁵JARA, Heriberto, citado por ROBLES Reynaldo Op.cit., página 108.



CAPITULO IV

LA CREACIÓN DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL

4.1.- Los Empleos Municipales .

LAS FUNCIONES MUNICIPALES

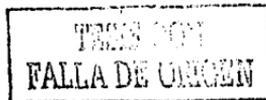
El estudio de las funciones del municipio, desde la perspectiva de su realidad, no aporta elementos para una sistematización seria y consistente. Sin embargo, al abordar la temática a partir del deber ser, selogra una visión integral, serviría sobre todo para el mejoramiento de textos doctrinarios en la regulación de la competencia servicios públicos municipal y consecuentemente en el arraigo de la convicción acerca de la sustantividad jurídica del Municipio, como un ámbito de gobierno.

El punto de partida es la noción de que el poder municipal es uno, y para su ejercicio requiere de tres funciones sustantivas que se complementan y desarrollan armónicamente en la tarea de gobernar a la comunidad local.

Frente a quienes califican de exagerada y aberrante la aplicación del esquema derivado de los postulados de Montesquieu al gobierno municipal, se contraponen una amplia y bien cimentada corriente que pugna por el reconocimiento de las funciones legislativa, ejecutiva y jurisdiccional. Esto no implica, por supuesto, que se soslaye o se desconozca lo que es cada función, desde el punto de vista formal y material, por ello y para no caer en extremos, por prudencia, es recomendable utilizar el cuasi --como si fuera--, tratándose de cada función y en particular de la legislativa y de la jurisdiccional. Lo ideal sería que nuestra legislación, sin tibieza, adoptara esa dirección atenta a la naturaleza jurídica de este ente, que lo es de un nivel de gobierno,

Reconocida la existencia y el ejercicio de las funciones legislativa, ejecutiva y judicial también denominadas funciones del Estado, es preciso conocer su dimensión en el entorno municipal, a partir de sus bases conceptuales.

- La función ejecutiva tiene por objeto la aplicación de una norma a una relación jurídica, creando un derecho, una obligación o una situación subjetiva. No brota de un vacío normativo, al presuponer la existencia de la norma que va a aplicar. No está referida al ordenamiento, sino a su actuación. De ahí que pueda apreciarse en este punto, un desdoblamiento de la función ejecutiva en otras dos funciones la de gobierno y la administrativa.
- La función Jurisdiccional está estrechamente vinculada con la función ejecutiva, de tal forma que varios autores niegan toda diferencia entre ellas.



Para establecer su diferencia, es esencial tomar en cuenta la finalidad que busca esta función: la actuación y el mantenimiento del orden Jurídica, aparece, por tanto, vinculada a la seguridad y sanción del derecho.

La potestad reglamentaria es la facultad de crear normas jurídicas de carácter general e impersonal, que legalmente se atribuyen al Poder Ejecutivo o a los ayuntamientos.

La expedición de normas reglamentarias es un temperamento de la división de poderes, y constituye una función materialmente legislativa y formalmente administrativa.

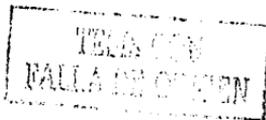
La potestad reglamentaria se manifiesta a través de actos palpables, que crean situaciones jurídicas generales, impersonales y objetivas. "Toda manifestación de voluntad en ejercicio de un poder legal que crea una situación jurídica general es una Ley en sentido material; no depende de la calidad del autor, de las formas que revista ni de los procedimientos observados en su creación. Lo esencial es la creación de una situación jurídica general, impersonal y objetiva"¹⁶ debe establecerse en toda su amplitud y como soporte, enseñar al personal de apoyo jurídico la técnica reglamentaria así como en las legislaturas hay una preparación en técnica legislativa complementando esto con la creación de órganos de consulta y asesoría técnica, de forma institucional, que asuman la orientación del cuerpo edilicio.

La función ejecutiva suele adjetivarse también con la denominación de la "función administrativa". Como toda función, la ejecutiva o administrativa se manifiesta en una diversidad cualitativa y cuantitativa de actos de autoridad específicos que corresponden al tipo abstracto de "acto administrativo". Este acto, según sus características esenciales, tiene sustanciales diferencias respecto de los actos legislativos por su parte, y los actos jurisdiccionales por la otra.

El poder ejecutivo, también llamado administrativo, implica la función pública que se traduce en múltiples y diversos actos de autoridad de carácter concreto, particular e individualizado sin que su motivación y finalidad radiquen, respectivamente, en la preexistencia de un conflicto, controversia o cuestión contenciosa de índole jurídica, ni en la resolución correspondiente.

La función administrativa es la actividad que normalmente corresponde al Poder Ejecutivo, se realiza bajo el orden jurídico y limita sus efectos a los actos jurídicos concretos o particulares y a los actos materiales, que tienen por finalidad la prestación de un servicio público o la realización de las demás actividades que le corresponden en sus relaciones con otros entes públicos o

¹⁶ DIEZ, Manuel María, El Acto Administrativo, 2ª ed., T.IV, Ed. Tipográfica, Buenos Aires, 1961, p. 148.



con los particulares regulados por el interés general y bajo un régimen de policía o control.

La importante actividad, que corresponde a la función administrativa, es encauzada por el derecho administrativo que forma el conjunto de normas que rigen a la administración pública, a los servicios públicos y demás actividades relacionadas.

4.2.- Vocación De Servicio De Los Funcionarios Públicos.

La experiencia universal demuestra que un país puede ser llevado a la ruina, la prostración material y aun moral, en pocos decenios de ineficiente conducción de los negocios públicos, de intervencionismo exagerado o de costoso, innecesario e inútil crecimiento de la burocracia estatal.

Los motivos de esa ineficiencia difieren según el país de que se trate, pero hay dos causas que creemos necesario destacar aquí como razón principal de los desaciertos en el manejo y preservación de los intereses de la República.

La primera se refiere a los gobernantes que frecuentemente olvidan que administrar un país es aplicar la Constitución, ponerla en acción, reconocer la existencia y el valor de sus ideales, su doctrina y los supuestos básicos previamente con sentidos que es necesario realizar.

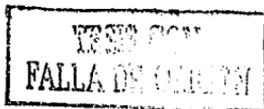
La segunda se relaciona directamente con la calidad, el mérito profesional y la motivación de los administradores que deben cuidar de dicha preservación y manejo.

Este trabajo se ocupa, principalmente, de cómo la sociedad puede asegurar el gobierno de los mejores, de los más aptos, no sólo para conservar o defender, sino además para impulsar al país y a sus habitantes en el camino del perfeccionamiento mediante el uso cabal de sus energías y recursos.

El examen de las obligaciones del administrador público puede hacerse tanto en lo que concierne a su responsabilidad de hombre de Estado, como a su relación con los medios y modos más idóneos para su formación al servicio de la comunidad.

A lo anteriormente expuesto, se refiere a las técnicas y contenidos docentes más apropiados para la formación del funcionario directivo, del político gobernante, del administrador público propiamente dicho; una cuestión de indudable importancia, especialmente para los países en vías de desarrollo. Su examen debería enfocar al menos lo siguiente:

- Los criterios que fundamentan la acción responsable del administrador en cumplimiento de su mandato;



- la definición del cuerpo de conocimientos que debe servir de base para la formación de este administrador gobernante en un estado de derecho;
- la insuficiencia de los contenidos didácticos actualmente ofrecidos, particularmente en el pregrado universitario, que ponen el acento en las técnicas gerenciales y descuidan, por lo general, el propósito genuino de la administración pública y sus contenidos éticos, de amor patrie, y
- la necesidad de complementar la información técnica del funcionario y su capacidad de percepción en lo que concierne a la realidad del país al cual debe sus servicios.

La enseñanza en este campo debe nutrirse vigorosamente de un núcleo de principios y nociones referidos al perfeccionamiento del yo nacional. El derecho, la geografía, la historia y la economía han de proveer lo básico para dar a la ciencia de la administración del Estado el carácter de una disciplina normativa y vocacional, cuyo objeto esencial es formar conciencia y guiar al funcionario sobre el *para qué*, y *el cómo*, más allá de la mera información sobre los operativos burocráticos.

Es indispensable estimular el ánimo del funcionario, establecer criterios de base para la acción administrativa en cuanto concierne al gobierno del hombre por el hombre. Los resultados del que hacer de los profesionales y especialistas, dedicados a la función pública, dependen a la postre del concurso armónico de los principios de administración integrados por una ética de gobierno referida al bien y de sus habitantes.

4.3.- Del Gobierno De Los Mejores.

Los intereses de la comunidad deben estar cargo de sus mejores hombres y que su gobierno sea eficiente y suficiente, son algunas de las permanentes y universales aspiraciones de los pueblos. Es necesario erradicar la idea errónea de que el mérito personal de los funcionarios, particularmente de los jefes, se considera tan importante o de mayor significación que la estructura misma de los mecanismos administrativos dispuestos para facilitar el manejo de intereses de la comunidad.

No debe confundirse la acción de gobierno, la función de dirigir con autoridad la marcha de un país, con la operativa u operativos de apoyo que se requieren de la maquinaria administrativa. Lo primero es de orden político, lo segundo meramente técnico. Sin embargo, como en este trabajo nos referimos a la misión del funcionario ejecutivo de alto nivel, que tiene prácticamente en sus manos el manejo y satisfacción de aquellos intereses y fines, utilizamos el concepto de gobierno en sentido amplio, que comprende todo el quehacer directivo o de jefatura.



A ese nivel de decisión, de disposición, gobernar o administrar son funciones de la misma índole y en sustancia la misma cosa; siendo desde luego la maquinaria, lo operativo, las técnicas de pesar, medir, registrar, etc., un mero auxiliar de los hombres responsables del rumbo y la suerte del país.

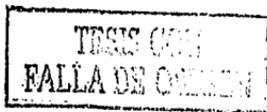
Esta observación resulta, asimismo, oportuna para reconstituir y reafirmar las jerarquías necesarias a nivel de jefatura en la administración pública, harto erosionadas en su autoridad por razones que no es del caso analizar aquí.

4.4.- Deontología Y Mística

Al enfrentarse a resolver el problema de dar un concepto de lo que se entiende por funcionario público, se presenta siempre la grave dificultad de encontrar el elemento común que pueda afectar a esta importante parte del personal al servicio de la administración pública, y ello es así, ya que no siempre el funcionario público ha sido considerado del mismo modo, pues con el paso del tiempo y las necesarias reformas legislativas, características o elementos que podían considerarse como típicos en el concepto de funcionario público, han desaparecido en beneficio de nuevas aportaciones que pueden llegar a producir una concertación de éste. Incluso en la actualidad, en el derecho comparado, en ordenamientos jurídicos afines al nuestro, tampoco encontramos una similitud conceptual referente al funcionario público, pues en cada derecho estatal existen particularidades que sólo sirven en ese derecho en concreto y que le diferencian del concepto que se puede tener del mismo en otros derechos estatales.

El concepto de funcionario público no es más que el resultado de diversas consideraciones jurídicas actuales, es decir, sólo deberán tenerse en cuenta las normas jurídicas actuales referentes a la función pública para determinar su concepto, normas jurídicas concretas en consonancia con los principios jurídicos inspiradores de la legislación funcionarial en un estado determinado, es lo que debe analizarse en la formación del funcionario público, para que con un criterio bien fundamentado y aplicado sea un ejemplo de servicio a la ciudadanía.

El concepto de funcionario público deriva de la palabra función y del adjetivo público. Por función podemos entender una capacidad de acción o acción propia de los cargos y oficios, el concepto de "función" es mucho más amplio que el de funcionario que sólo es cualidad personalizada de aquél y viene a significar a la persona que participa en determinada actividad, pero en una actividad dinámica, progresiva, tendente a conseguir un determinado fin. Pero también puede significar el término "función" la situación, el estado, la condición en que se encuentra una persona.



En el adjetivo público debemos entender todo lo que se refiere al bien común, al interés general o al interés colectivo, o incluso, un interés social. En consecuencia, no basta el ejercicio de una determinada función para que esa persona sea considerada inmediatamente como funcionario público, sino que es necesario que dicha función o actividad esté dirigida a satisfacer el interés general o el interés colectivo. En este caso, "público" cualifica y distingue a la "función", que de forma aislada o separada, apenas tendría un significado relevante en la tarea que nos ocupa, pues puede referirse también a otras actividades y no necesariamente a la pública.

Por ello, a nivel etimológico, funcionario público sería toda persona que realiza o desempeña una función pública. Este concepto es quizá el que más se ha respetado y observado a lo largo de la historia de la función pública. Bastaba ejercer cualquier actividad pública pero en el sentido de trascendencia a la comunidad o al interés general, para que la persona pudiera ser considerada como funcionario público.

Amplio en este nuevo intento para lograr una determinación conceptual del funcionario público podemos considerar a éste, como la persona que de una forma profesional presta sus servicios por cuenta de la administración pública, tanto de forma permanente como temporal y estando regulada dicha relación jurídica, bien por el derecho administrativo, bien por el derecho civil, derecho laboral o incluso por el derecho mercantil.

En este sentido técnico y amplio se concede especial importancia a la profesionalidad de los servicios prestados, pero es indiferente que dicha relación jurídica, que mantiene el interesado con la administración pública, sea permanente o temporal. En cuanto a las normas jurídicas que deben regular dicha relación, también se pueden elegir entre las distintas ramas del ordenamiento jurídico anteriormente citadas con esta amplia conceptualización del funcionario público. Quedarían excluidas todas las personas cuya relación con la administración pública no puede calificarse como jurídica, por falta de expresa tipificación en alguna de las relaciones jurídicas que contemplan los derechos anteriormente citados, en especial, se excluyen a las personas cuya relación con la administración pública se funda en consideraciones políticas más que jurídicas.

En el sentido técnico y estricto del funcionario público debemos entender a la persona que de forma profesional presta sus servicios en la administración pública, en virtud de una relación jurídica regulada por el derecho administrativo.

Con este concepto aún se delimita más la idea definitoria del funcionario público; de nuevo aparece el elemento necesario de la profesionalidad, en el sentido de que el interesado hace de la función pública su profesión, o su medio de vida ordinario, por ello, al hablar de profesionalidad, no es necesario hacer

referencia a algo que parece, insisto, dentro de la idea de profesionalidad, como es, la retribución.

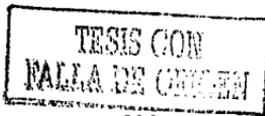
Efectivamente, no puede concebirse que una persona haga de una determinada actividad, su modo de vida ordinario, sin percibir retribución económica alguna. Dentro de la profesionalidad debe entenderse también a la retribución, como un elemento connatural a la misma. Así pues, no es necesario hacer referencia a la retribución por estar contenida dentro del concepto de profesionalidad.

Con frecuencia el legislador no ha dudado en dar su propio concepto sobre el funcionario público, estos conceptos legales suelen ser criticados por diversos autores, al estimar que no es materia propia de la función legislativa el determinar en un ningún concepto, pues ello es labor de la doctrina. De todas formas, cuando el legislador prefiere ofrecer su propio concepto y lo dispone en una norma jurídica determinada, como ahora veremos, es cuando a partir de dicho concepto se desarrolla el resto de las disposiciones normativas, además, no cabe la menor duda de que el concepto dado por el legislador siempre es de gran ayuda en toda labor doctrinal, pues tarde o temprano será seguido por la jurisprudencia, lo que significa, que no habrá más remedio que tener en cuenta dichos conceptos legales.

El que la prestación de los servicios por cuenta de la administración pública se lleve a cabo de forma imprescindible para considerar la situación jurídica del funcionario, es decir, que la relación jurídica que mantiene con la administración pública se haya producido por su voluntad, ni siquiera por la propia administración pública. De esta manera, quedarán fuera del concepto de funcionario público, como ya se ha dicho, todas las personas que mantienen relaciones jurídicas reguladas por el derecho administrativo, pero que no dependen de la voluntad de la persona interesada; por ejemplo, las personas que prestan el servicio militar obligatorio y las que se ven obligadas a llevar a cabo ciertas actividades forzosas.

Efectivamente, aún existiendo o presumiendo la voluntariedad en la persona interesada, también es necesario para que se produzca la relación jurídica regulada por el derecho administrativo, que el nombramiento sea legal, quiere decir, que debe adecuarse a los requisitos establecidos en la ley o en el reglamento correspondiente. Cualquier vicio en el nombramiento de la persona interesada podría producir su anulación y, en definitiva, la ineficiencia de la relación jurídica que se deriva del mismo.

En el concepto de funcionario público anteriormente expuesto, no es imprescindible el requisito de la permanencia para configurar la prestación de servicios en beneficio de la administración pública, y ello es así, por cuanto a nuestro derecho funcional, pues hay funcionarios públicos cuya relación con la administración no es de carácter permanente, sino temporal. Como veremos más adelante, junto a los funcionarios de carrera (cuya prestación de servicios sí es permanente), aparecen los funcionarios de empleo, que se caracterizan



por la temporalidad de sus servicios. Pero tanto los de carrera como los de empleo deben considerarse como funcionarios públicos.

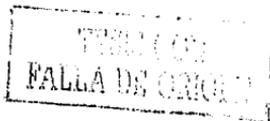
parado, pues salvo ciertas particularidades, es obligatorio tener que referirse a los siguientes: la voluntariedad, la legalidad en el nombramiento, la permanencia en los servicios, la integración en una plantilla administrativa, la profesionalidad y, por último, la intervención del derecho administrativo.

Legalidad del nombramiento. Efectivamente, como se expondrá más adelante, aún existiendo o presumiendo la voluntariedad en la persona interesada, también es necesario para que se produzca la relación jurídica regulada por el derecho administrativo, que el nombramiento sea legal, quiere decir, que debe adecuarse a los requisitos establecidos en la ley o en el reglamento correspondiente. Cualquier vicio en el nombramiento de la persona interesada podría producir su anulación y, en definitiva, la ineficiencia de la relación jurídica que se deriva del mismo

Permanencia. En el concepto de funcionario público anteriormente expuesto, no es imprescindible el requisito de la permanencia para configurar la prestación de servicios en beneficio de la administración pública, y ello es así, por cuanto a nuestro derecho funcional, pues hay funcionarios públicos cuya relación con la administración no es de carácter permanente, sino temporal. Como veremos más adelante, junto a los funcionarios de carrera (cuya prestación de servicios sí es permanente), aparecen los funcionarios de empleo, que se caracterizan por la temporalidad de sus servicios. Pero tanto los de carrera como los de empleo deben considerarse como funcionarios públicos.

Integración de plantillas administrativas. La plantilla administrativa no es más que un concepto que se utiliza para designar la ordenación de *puestos de trabajo* en los que se integran sus titulares; el funcionario de carrera, *sin ser titular* de la plaza que ocupe, pero no parado, pues salvo ciertas particularidades, es obligatorio tener que referirse a los siguientes: la voluntariedad, la legalidad en el nombramiento, la permanencia en los servicios, la integración en una plantilla administrativa, la profesionalidad y, por último, la intervención del derecho administrativo.

Voluntariedad. El que la prestación de los servicios por cuenta de la administración pública se lleve a cabo de forma imprescindible para considerar la situación jurídica del funcionario, es decir, que la relación jurídica que mantiene con la administración pública se haya producido por su voluntad, ni siquiera por la propia administración pública. De esta manera, quedarán fuera del concepto de funcionario público, como ya se ha dicho, todas las personas que mantienen relaciones jurídicas reguladas por el derecho administrativo, pero -que no dependen de la voluntad de la persona interesada; por ejemplo, las personas que prestan el servicio militar obligatorio y las que se ven obligadas a llevar a cabo ciertas actividades forzosas.



4.5.- Una Nueva Dimensión: Los Altos Cargos.

Junto al término autoridad con frecuencia aparece también el alto cargo, por lo que procede su distinción de los cargos de autoridad y funcionario público con el fin de poder determinar su contenido, pero los altos cargos ¿son autoridad?, ¿son funcionarios públicos? Para contestar estas preguntas debe tenerse en cuenta que como su propia denominación indica, si una persona ocupa un alto cargo en la administración pública, forzosamente deberá ir acompañada de la idea de "autoritas", con las consecuencias legales que ello puede suponer. La afirmación anterior no supone una total y absoluta equiparación entre una persona que es autoridad y otra que desempeña un alto cargo, pues el alto cargo no es funcionario público, aunque pueden haber excepciones.

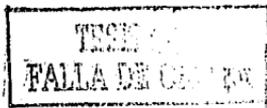
La diferencia radica en la relación del funcionario público, aunque con excepciones. La relación de éste y de la autoridad con la administración pública es jurídica, regulada por el derecho administrativo, mientras que la relación del alto cargo con la administración pública se fundamenta en motivos políticos, en la confianza política, en la afiliación a un determinado partido político.

Con frecuencia la doctrina se ha ocupado de distinguir entre funcionario público y empleado con resultados contradictorios. Para Royo Vilanova "el empleado sería el funcionario profesional, por eso dice que hay funcionarios que no son empleados (los honoríficos y los políticos), pero todos los empleados son funcionarios públicos. Para el mencionado autor, el empleado sería lo que conocemos en la actualidad como funcionario de carrera. En el mismo sentido se pronuncia Garda Oviedo, para quien "es funcionario todo aquel que se incorpora voluntariamente al organismo del Estado, el empleado es quien se incorpora al organismo estatal haciendo del ejercicio de la función encomendada el objeto primordial de sus actividades y de su vida". Por el contrario, García Trevano niega la pretendida distinción entre funcionarios y empleados, ya que no tiene trascendencia alguna en el derecho administrativo.

Efectivamente, como se ha expuesto a lo largo de la evolución histórica de la función pública, han habido periodos en los cuales al funcionario público se le ha denominado "empleado público pero sin que existiese una diferenciación de funciones entre funcionario público y lo que por aquel entonces se denominaba empleado público. Es la propia evolución conceptual de la función pública lo que ha afectado, entre otras cosas, a las personas que se encuentran integradas en la misma. Pero ello no justifica la posibilidad de establecer la diferencia entre el empleado público y funcionario público, pues tanto uno como el otro desempeñan la misma función y son la misma persona, Sólo a nivel histórico puede aparecer justificada su distinción, pero en la actualidad carece de trascendencia.

4.6.- Integración De Cuadros Capaces.

Para lograr un gobierno eficiente y suficiente se requiere: a) el celoso cumplimiento por parte de los poderes Legislativo y judicial de sus funciones de



guía y control del poder administrador en cuanto a la extensión de su esfera de actividad y al correcto cumplimiento, de su mandato, conforme a los objetivos políticos y sociales indicados por la Constitución nacional; y b) un cuadro o plana mayor civil de funcionarios en capacidad de formular un adecuado programa administrativo y de hacer efectivos tales objetivos sin exceder la acción del Estado más allá de los fines indicados por la ley.

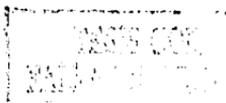
La primera condición de buena y "sana" administración es por sí misma evidente, incontestable. No así la segunda, cuyo cumplimiento todavía adolece de fallas por no tenerse en cuenta en todos los casos como la clave del problema en cuanto concierne al papel del Estado en la sociedad moderna.

Toda organización necesita una cabeza, un núcleo directivo. Desde tiempos antiguos es ésa una verdad reconocida y se han escrito muchos volúmenes sobre el valor fundamental del "factor humano" en la determinación de los resultados de un gobierno o de una empresa. No se podría agregar nada aquí a lo demostrado en tal sentido por la experiencia milenaria, salvo lamentar el hecho, ya anotado por el maestro Rafael Bielsa, de que es en los países peor administrados o menos desarrollados donde este factor humano no se valora, o donde a veces el manejo de la República se hace atendiendo ante todo a los intereses y ambiciones de los partidos o grupos en el poder.

En algunos casos hasta llegan a ofrecerse planes y proyectos maravillosos en el papel, que se olvidan pronto en discusiones bizantinas cuando los gobiernos son incapaces de llevarlos a la práctica por falta de cuadros directivos de calidad, o por la ausencia de políticas de personal que aseguren continuidad en el esfuerzo y el sostenimiento de elevadas miras de orden profesional y moral en el ejercicio de la función pública.

No se puede decir que las instituciones del país, incluidas las diferentes secretarías de Estado, hayan dejado de hacer esfuerzos para capacitar personal o para llenar vacíos creados en algunos campos profesionales de interés para la función pública, existiendo conciencia en los altos niveles políticos sobre la necesidad de mantener y fortalecer los cuadros de la administración civil. A pesar de ello, en relación con los crecientes requerimientos en este campo, parece haber disminuido el caudal del talento disponible.

Esta observación pone de relieve una situación que debe ser calificada de grave, no sólo en cuanto a la cantidad de personal directivo que realmente necesita el país, sino más bien por los niveles de preparación específica y general exigidos, y por falta de apoyo gubernamental para que dicho personal pueda considerarse en sí mismo como tal y servir como una auténtica jerarquía administrativa, en condición de conducir y manejar con efectividad los negocios del Estado.



El problema se ha originado, y en los últimos años pareció agravarse, como consecuencia de por lo menos tres factores importantes:

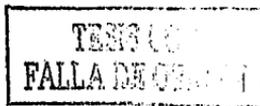
1. La obsolescencia de las estructuras formales y jerárquicas y de los sistemas y reglamentos de trabajo, que requieren urgente simplificación;
2. el largo proceso de erosión producido en el nivel de los cuadros propiamente dichos, que pierden continuamente sus mejores elementos y enfrentan cada día mayores limitaciones para formar los dirigentes realmente necesarios, y
3. los programas y métodos de capacitación utilizados, con el interés puesto en lo informativo antes que lo formativo y motivaciones.

Aunque no es el timonel, la administración sí es la quilla del barco del Estado y su limón. El nivel de efectividad de sus agentes es fundamental para poder imaginar nuevos rumbos de progreso y para llevar a buen puerto toda esa carga de ideales y aspiraciones, de objetivos y programas de trabajo, que constituyen el contexto y la base indispensables para la existencia, el desarrollo y la prosperidad de la nación.

Los funcionarios públicos que llegan al nivel de jefe de unidad de trabajo tienen hoy más que nunca una responsabilidad que excede las exigencias meramente profesionales o técnicas: ellos deben ser líderes en su campo de acción, y deben estar en condición de promover progreso y de coordinar esfuerzos con el resto de la administración para lograr objetivos de conjunto y evitar las monstruosidades y los riesgos del desarrollo unilateral en un país desintegrado.

Al establecer las bases del derecho administrativo, Rafael Bielsa enseñó que los conocimientos del funcionario auténticamente "jerarquizado" deben comprender una esfera mayor que la de la propia especialización profesional, y debe su capacidad ser siempre superior a la preparación que su cargo específico requiere, que incluya su responsabilidad como educador público, para una mejor aplicación de la ley. El funcionario directivo "debe tener conciencia metodológica; debe tener aptitud para conocer conceptos y expresarlos, para fundar sus decisiones y como veremos más adelante, para prever, imaginar, crear y conducir. Todo ello con prudencia, pero con ambición y audacia tratándose de las necesidades y del futuro del país.

No se pretende fomentar aquí el establecimiento de una casta de funcionarios privilegiados. La administración pública es o debe ser un sistema de servicios, subordinada a los requerimientos del interés general; pero quizá sí se debe hablar otra vez de la necesidad de una categoría especial constituyendo el cuadro directivo básico, donde la misión de servicio sea lo fundamental y el mandato recibido no un privilegio sino un honor, al que sólo puede accederse por mérito, tras una larga carrera, consustanciando el funcionario con los problemas de su tierra.



Si la jerarquización de un grupo directivo es necesaria, sólo será para dar contenido sustancial al gobierno en su labor administrativa cotidiana, con definida orientación y vigoroso empuje. Lo que se busca es que la existencia y organización del cuadro directivo se motive y fundamente en el conocimiento cabal del país y en los consiguientes deberes de sus funcionarios en capacidad de realizar los planes y políticas más convenientes para el bienestar y prosperidad de la comunidad. Esto es, un grupo directivo que funcione como tal, que tenga estilo, vigor y condiciones de trabajo que son menester en la función pública, donde la ecuación responsabilidad-autoridad debe darse en todos sus extremos. Si bien se puede y debe pedir excelencia o calidad al funcionario, la autoridad política y la sociedad, asimismo, deben reconocer la necesidad de ofrecerle a cambio un justo reconocimiento por sus méritos.

La relación calidad-costos es aquí también una ley que no puede violentarse por mucho tiempo sin desmedro para el servicio. En otras palabras, existe en esta relación un círculo de hierro: sin reconocimiento no hay calidad, y viceversa. El funcionario ideal, desde el punto de vista del gobierno empleador y del público usuario de los servicios que produce, puede definirse sin mayor dificultad. Basta una lista de esas cualidades que concurren a determinar su imagen de excelencia.

Más difícil es caracterizar la naturaleza y el comportamiento del otro elemento o elementos, pues en realidad son dos las partes por el otro lado de la ecuación: el gobierno y el pueblo. Y no se crea que estas partes, el gobierno-empleador y el público usuario, actúan contradictoriamente cuando se trata de juzgar la labor de los funcionarios, pues por diversas razones a menudo coinciden en una actitud negativa en cuanto al reconocimiento y estímulo de que estamos hablando.

4.7.- Deontología Del Administrador Público.

Toda actividad profesional o relación de servicio con terceros se rige de alguna manera, por virtud de la tradición o de la ley, por normas de conducta que establecen una obligación referida a la prestación de dicho servicio, el cumplimiento cabal del trabajo necesario según el propósito u objetivo que en cada caso corresponda.

En general, el problema se plantea principalmente en términos éticos, aun cuando el juzgar de la utilidad o bondad de la prestación pueda o deba basarse en la determinación de la calidad o utilidad del respectivo servicio.

En el dominio de la administración pública, la noción de ética profesional es de valor relativo a los criterios de moralidad vigentes en la comunidad, conforme al desarrollo cultural y cívico de ésta.

En el campo de la ética excede la cuestión de la legalidad o ilegalidad de la acción o del silencio del administrador; pero siempre lo más valioso de la obligación moral de éste, desde el punto de vista del administrado, es quizá lo relativo a su utilidad como funcionario público, esto es, a su efectividad en el cumplimiento de los objetivos de su cargo. La honestidad o decencia personal es absolutamente necesaria, pero no siempre lo suficiente en ese sentido.

El administrador público debe estar al servicio del administrado en una relación concreta, de persona a persona, y su trabajo debe ser útil a la comunidad. Ésta es la norma básica, el criterio fundamental para evaluar y juzgar su comportamiento. El parasitismo, la inoperancia, el compadrazgo y amiguismo, o el nepotismo, las negociaciones incompatibles con la función, la usurpación y el abuso de autoridad, el cohecho, el peculado, la negación y el retardo de justicia, son algunos aspectos negativos de un poder mal empleado, lesivo de los derechos de los contribuyentes y usuarios, contrario al interés público y al bien común.

La ética del ejercicio de la profesión de administrador estatal queda encuadrada en los términos y naturaleza de dicha responsabilidad, en el cumplimiento de ese deber que el funcionario tiene para con la República que lo emplea y le confiere autoridad como tal.

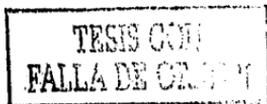
El ejercicio de esta autoridad, en el nivel de decisión que tratamos, se manifiesta principalmente por el uso del poder discrecional que el administrador gobernante tiene para poder descargar cabalmente su responsabilidad de dirigente, mas debe reconocerse y tenerse presente, tanto por el administrador como por los administrados, que este ejercicio del poder está sujeto a la prueba o evaluación de los

4.8.- La Creación Del Servicio Civil De Carrera En La Administración Pública Municipal.

Iniciaremos con una pregunta: ¿Por qué no existe un servicio civil de carrera en la administración pública municipal que coadyuve a resolver las deficiencias en la prestación de los servicios públicos?

En México, la administración pública es sumamente especial y con características propias de un país de múltiples contradicciones en el ejercicio de las actividades de los servidores públicos. Una de esas contradicciones, por ejemplo, es que en las dependencias y organismos de nuestra administración pública, en sus tres ámbitos de gobierno, existen numerosos servidores públicos que no cuentan con ninguna formación administrativa, ni conocimientos específicos en el área en que se desempeñan.

El presente trabajo se centra en el municipio, institución que representa la primera instancia donde acude el ciudadano para exponer sus demandas,



mismas que exige sean satisfechas, en primer lugar, por la autoridad municipal. Es por ello que se considera adecuada la forma en que nuestra máxima ley, la Constitución Política, concibe al municipio, considerándolo como la base de la división territorial y de la organización administrativa de los estados.

Tal conceptualización obedece al importante papel que el municipio ha desempeñado en México, como la institución que conoce en primer término de las necesidades e inquietudes de los gobernados, por ser el gobierno más próximo a ellos.

Existe un consenso entre los estudiosos del municipio acerca de una de sus funciones más importantes, y la más visible para la sociedad, que es la prestación de los servicios públicos. De hecho, de la calidad y cobertura con que se lleve a cabo dicha función, el gobierno municipal es merecedor de reconocimientos o de reprobación por parte de la población.

Son muchas las definiciones que se tienen sobre el servicio público: una de las más referidas es la que nos ofrece el maestro Miguel Acosta Romero, para quien el servicio público es "una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas, básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de derecho público, que determina los principios de regularidad, uniformidad adecuación e igualdad"¹⁷.

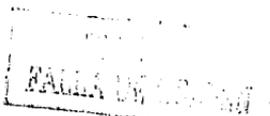
En 1983, el artículo 115 constitucional tuvo una serie de modificaciones tendentes a fortalecer la institución municipal, reconociéndole entre otras cosas, un ámbito específico de acción, como lo es la prestación de ciertos servicios públicos.

Uno de los propósitos fundamentales de esas reformas fue precisamente descentralizar la función estatal de prestación de los servicios públicos, buscándose con ello eficiencia y, por tanto, dar una respuesta más rápida y oportuna a los ciudadanos en dicha prestación. En consecuencia, se busca que ésta mejore, tanto en cobertura como en calidad.

No obstante, a 14 años de la citada reforma constitucional, la realidad es que en la mayoría de los municipios no se ha alcanzado aún, ni siquiera mínimamente, una satisfactoria prestación de servicios públicos. Tal situación obedece a diversas causas, pero para efectos del presente trabajo, nos limitaremos sólo a la falta de implementación de un servicio civil de carrera.

Entenderemos por servicio civil de carrera, como lo define Rosa María Guerrero "...la racionablación de todos los procesos de personal al servicio del Estado, llevados a rango de ley a fin de garantizar la vigencia y aplicación permanente, con el propósito de propiciar y fomentar en los trabajadores la realización de

¹⁷ ACOSTA, Romero, Miguel, *Teoría general de Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 1991, p. 742.



una auténtica carrera como servidores públicos", siendo su objetivo primordial, que en la administración pública se ocupe el cargo conforme al mérito; el nombramiento por cada puesto público del candidato mejor capacitado para desempeñarlo."

4.9.- Obstáculos Para La Implementación.

Existen diversas causas que han impedido la aplicación del servicio civil de carrera en nuestro país, especialmente en la administración

pública municipal. A continuación, nos referiremos brevemente a algunas de esas causas.

EN LO SOCIAL

La administración pública, en sus recursos humanos, está compuesta por personas físicas, trabajadores de diversa índole. En ella se concentran personas de diversos estratos sociales y de diferentes edades, lo que supone una educación distinta para cada una de ellas, así como una forma de pensar también diferente.

Ante esta diversidad, se hace realmente difícil la implementación de un servicio civil de carrera, ya que los programas y procedimientos serían asimilados de manera muy distinta por cada una de estas personas.

EN LO POLÍTICO

Desde el punto de vista político, difícil será sin duda la implementación de un servicio civil de carrera, debido fundamentalmente al sistema de botín imperante y recurrente cada tres años en el ámbito municipal de gobierno.

Una de las consecuencias de esta situación es que los servidores públicos que ocupan las secretarías, direcciones y subdirecciones municipales no están allí por elección popular, sino por designación, lo que ha implicado siempre la renovación del personal de confianza cada tres años. El problema no estriba en el sistema de designación en sí, sino más bien en los criterios que se toman en el momento de la designación de esos servidores: parentesco, relaciones de amistad con quienes designan, compromisos electorales, intereses de grupo, etcétera.

Lo anterior implica que las personas capacitadas durante un trienio, para el siguiente posiblemente ya no laboren en la institución municipal, lo que provoca que no haya continuidad en los diferentes programas y proyectos, los cuales se ejecutan en plazos que no van más allá de tres años, imposibilitando así una planeación municipal a largo plazo.

TEGEC CO
FALLA DE ORIGEN

EN LO CULTURAL

Desde el punto de vista cultural, es importante destacar que quienes conforman la administración pública son personas de distinta formación académica y de diferente perfil, y en muchas ocasiones son reacios a que se les capacite.

Lo anterior dificulta una capacitación homogénea, por lo que habría que crear diversos programas para cada uno de los perfiles académicos, lo que obstaculiza una paridad en el aprovechamiento de la capacitación. Además, es importante señalar que la mayoría de los servidores públicos municipales no aceptan fácilmente que se les capacite, puesto que aún no comprenden que es en beneficio de ellos mismos y de la sociedad a la cual sirven. Por el contrario, conciben la capacitación como una prolongación de su jornada de trabajo y, por tanto, no se prestan para el desarrollo de los programas.

EN LO ECONOMICO

El aspecto económico es una de las causas más determinantes por las que no se da la implementación de un servicio civil de carrera.

La iniciativa privada ofrece en muchas ocasiones salarios más retribuíbles que los del sector público, sobre todo en mandos medios y operativos; ello provoca que gente colaboradora en la administración pública, lo haga sólo de forma temporal, esperando una oportunidad para ingresar a otra organización donde le sea mejor retribuído su trabajo.

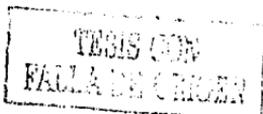
4.10.- El Servicio Civil De Carrera En Los Municipios De México.

Si somos rigurosos en la relación entre el concepto y la realidad, podremos afirmar categóricamente que en México no existe el servicio civil de carrera municipal, empero, existen ciertos elementos que posibilitan su instauración.

El primer elemento que encontramos es histórico; la Ley del 20 de marzo de 1837 para el gobierno interior de los departamentos, en la época del gobierno centralista, permitió el nombramiento de los secretarios de los ayuntamientos, pues anteriormente se turnaban los regidores en el desempeño de ese cargo, y era práctica común que el regidor menos antiguo sustituyese, sin sueldo, al secretario.

En caso de que por cualquier motivo faltara el empleado, éste era nombrado por acuerdo del cabildo y también por quien fuera suspendido o destituido.

Los ayuntamientos, al hacer el nombramiento del secretario además de las circunstancias de honradez y aptitud, procuraban que el agraciado tuviera educación y edad competentes para la representación de su empleo, que era dotado según lo permitían los fondos.



En el estado de Guerrero, conforme a su Ordenanza Municipal del 25 de septiembre de 1868, el ayuntamiento podía nombrar a todos los empleados que dependieran de sus fondos y removerlos con causa justificada, a excepción del secretario, que por ser empleado de confianza, era inamovible.

Sin embargo, estos casos eran excepcionales; sólo a partir del proceso revolucionario de 1910, se plasman a nivel general, en el artículo 123 de la Constitución de 1917, los derechos de los trabajadores.

Así, se disponía que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los estados debían expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, las cuales regirían el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de manera general, todo contrato de trabajo.

Ante las consecuencias negativas de este ordenamiento, en el sentido de que las Legislaturas estatales daban un tratamiento distinta a los trabajadores de cada entidad de la República, se expidió, en 1931, la Ley Federal del Trabajo, la cual estableció en su artículo segundo que: "Las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil que se expidan.

Evidentemente, tales leyes no se expidieron; fue la federación, en 1938, la que dio el primer paso al promulgar el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, reconociendo el carácter de asalariados de estos trabajadores, el derecho de sindicalización, de huelga (con las modalidades restrictivas que implica la función pública), el derecho de antigüedad y también la creación de un tribunal para resolver los conflictos entre los trabajadores y el Estado.

El nivel estatutario de este ordenamiento fue impugnado por la burocracia estatal y se solicitó su elevación a rango constitucional; tal solicitud fue aprobada a partir de la adición al artículo 123 constitucional, en 1960, de un apartado especial para los trabajadores al servicio de los poderes de la Unión y del gobierno del Distrito Federal. En virtud de esta reforma, se expide, en 1963, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Es de hacer notar que la disposición sólo se refería a los trabajadores al servicio de los poderes federales y de ninguna manera a los trabajadores de los estados y municipios.

Como esta facultad no es explícita para la federación, de acuerdo con el artículo 124 constitucional, se reserva a los estados; por tanto, varias entidades federativas han expedido sus leyes del servicio administrativo que regulan la relación de los estados y sus municipios con sus trabajadores.

Por regla general, en cuanto a los contenidos de estas leyes estatales, existe disparidad entre ellas mismas y la Ley de los Trabajadores de los Poderes de la



Unión, que trae consigo la no contemplación de derechos mínimos consagrados en la norma federal.

Es evidente que en nuestra administración pública existen grandes problemas y vicios. La mayoría de éstos se observan y originan en el momento del ingreso a la función pública. Debemos terminar con las designaciones y poner en alto el nombre de la función pública mexicana, a través del ingreso del personal público por oposición.

Para ello es necesario dejar a un lado la amistad, el parentesco, los compromisos electorales, y ser más justos y objetivos. La nueva realidad mexicana requiere de una función pública de respeto, que permita valorar sus propias actuaciones, en donde los servidores públicos tengan una convicción, precisamente de servir, con mayor responsabilidad, esmero y eficacia en la administración.

La creación de una verdadera carrera administrativa y la profesionalización de la función pública son las tendencias y perspectivas que debe seguir una administración moderna.

La generación de servidores públicos de carrera es una buena oportunidad para cambiar y modernizar nuestra administración pública, particularmente en el ámbito municipal. Por tanto se propone:

La creación de instituciones de apoyo a la capacitación de la administración pública, estatal y municipal, esto puede ser una realidad para quienes tienen el deseo de ofrecer sus conocimientos y servicios al estado y municipios> en beneficio de la propia administración y la sociedad.

La creación de una comisión en el seno del Poder Legislativo que estudie e instrumente el servicio civil de carrera a nivel municipal.

Sin embargo, éste no es el único aspecto que influye para que la administración pública municipal mejore la prestación de sus servicios públicos, ya que existen otros factores, como los recursos financieros y los vicios propios del mismo sistema.

Mientras tanto, concluiremos que, en efecto, la implementación de un servicio civil de carrera en la administración pública municipal, si bien no resolverá de fondo el problema, sí es factor importante para el buen logro de los objetivos públicos.

En este sentido, es importante realizar dentro de la administración pública una segmentación donde se separe al personal por elección del personal designado, también conocido como personal de confianza. A su vez, éstos deberán separarse de los llamados de base, donde se encuentran los técnicos, administradores y operativos.

TESIS
COTR

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

Para los técnicos, administradores y operativos, es conveniente la implementación del servicio civil de carrera, puesto que es importante su permanencia, ya que son éstos quienes conocen más de cerca el funcionamiento de las instituciones, además de que su experiencia servirá de apoyo para los nuevos funcionarios electos. Esta experiencia será factor fundamental para que no haya pérdida de tiempo y esfuerzo en su ubicación.

También sería importante implementar un sistema de entrega recepción de la administración. Esto, entre otras cosas, para que las autoridades que tomen posesión, reciban un panorama general de cómo se encuentra el municipio, no sólo en el aspecto hacendario como se ha manejado en algunos municipios, sino más generalizado; es decir, abarcando los recursos humanos, materiales y financieros, programas, proyectos, avances en obras, etcétera.

Todas estas consideraciones pueden ser factores fundamentales para que no haya un rompimiento y sí en cambio una continuidad en el accionar de la administración pública municipal, aspectos que han de redundar en beneficio de la sociedad.

Ley Orgánica y Reglamentaria del artículo 115 de la Constitución Federal.

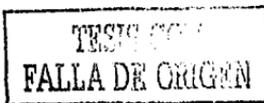
En opinión del Dr. Reynaldo Robles se debería crear una ley reglamentaria del artículo 115 de la Constitución Federal, pues resulta insuficiente la ley orgánica municipal que tienen la mayoría de los estados de la república, para regular al Municipio.

Es tarea de cada Estado (Ejecutivo y Legislativo) regular al Municipio mediante una ley reglamentaria de la Ley Orgánica Municipal tomando en cuenta la siguiente consideración de la doctrina jurídica.

De las normas que se consagran en la Constitución federal surge en la mayoría de casos la necesidad de regular un precepto en este caso el artículo 115 Constitucional que contiene al Municipio en principios muy generales, es decir, no detalla como organizar al Municipio, su funcionamiento, las actividades concretas a desarrollar por el Ayuntamiento etc., de donde surge la necesidad de contar con una LEY ORGÁNICA y REGLAMENTARIA MUNICIPAL, pues las reformas dan origen a su regulación.

- LEY ORGÁNICA.- "Por Ley Orgánica entendemos el conjunto de normas jurídicas que tienen por objeto: crear unidades con competencia específica y determinar las características y requisitos que deben satisfacer las personas que integran cada una de las unidades y su funcionamiento"¹⁸

¹⁸ ROBLES MARTINEZ, Reynaldo, El Municipio, Ed. Porrúa, México, 2000, p. 339



- **LEY REGLAMENTARIA:** "La Ley Reglamentaria es el conjunto de normas que desenvuelven los principios contenidos en una norma Constitucional, con el objeto de hacerla aplicable a un caso concreto..."¹⁹

De la simple lectura y análisis del artículo 115 de la Constitución Política de nuestro país se desprende la necesidad de un ordenamiento que integre, organice, precise y determine con claridad la competencia del Municipio.

En la Ley Orgánica Municipal, podemos sugerir la creación de la figura del ADMINISTRADOR MUNICIPAL, quien debe tener como requisito indispensable el ser un ciudadano partidista, gozar de una imagen de honorabilidad y, sobre todo, ser un administrador competente. El Cabildo puede ser la instancia que lo contrate, como un prestador de servicio, mismo que puede ejecutar las políticas administrativas del Ayuntamiento, con el objetivo de darle continuidad y seguimiento a los programas de desarrollo urbano y en su caso rural.

Dentro de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, con el objetivo de eficientizar la carrera del servicio público, se puede crear el primer "Instituto de Administradores Municipales", organismo autónomo, que se encargue de fijar los lineamientos de la administración pública municipal, mismo que deberá regirse bajo el esquema del Plan de Desarrollo Estatal, lo que permitirá mantener a todos los Municipios bajo la rectoría del ejecutivo estatal.

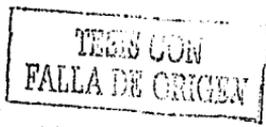
Dicho Instituto podrá capacitar, actualizar y evaluar a los administradores municipales, lo que permitirá tener administradores eficientes que den continuidad a los planes y programas de gobierno.

Lo anterior, generará que el gobierno del estado sea un real interlocutor con la sociedad civil a través de los administradores municipales, contrarrestado los liderazgos caciquiles y partidistas.

Es importante "ciudadanizar" a los Ayuntamientos para que los habitantes puedan contender por candidaturas a todos los cargos de representación popular, y en consecuencia los partidos políticos sean una herramienta de la política; por ello, ésta pase a un segundo plano por encima de los mismos ciudadanos y vaya más allá. Existen convenios de colaboración entre Municipios de origen partidista distinto, que los une solamente la búsqueda por eficientizar los servicios públicos y el ahorro de los recursos del erario.

Por lo que la administración pública es vista más como una empresa que como una posición de poder político.

¹⁹ ídem, p. 341



CONCLUSIONES

Primera.- En el sistema político mexicano, el Municipio existe, se alimenta, alimenta y se retroalimenta de manera tal que es considerado como el primer nivel de gobierno.

Segunda.- El Municipio mexicano se sustenta en las ideas y experiencias de organización indígenas, en el seccionamiento de algunas partes de la Nueva España y en las exigencias derivadas de las necesidades de las provincias que dan vida al estado federal.

Tercera.- En virtud de la primera, es que la administración pública municipal se torna como punto angular en cuanto hace a la prestación de servicios y la seguridad pública.

Cuarta.- Con toda seguridad puedo comentar que en derecho no hay principios inmutables, las constituciones incluyen decisiones fundamentales y comunes, las primeras deben de especificarse con tal carácter y señalarse el procedimiento y órgano para modificarlas y las segundas pueden modificarse por el constituyente permanente o revisor.

Quinta.- La constitución federal vigente adopta el sistema de enunciar la competencia de la federación, los estados y ahora de los municipios como nivel de gobierno.

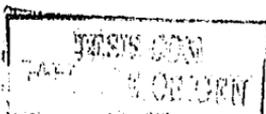
Sexta.- el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es uno de los preceptos básicos para la administración pública pues ahí inicia en el mismo municipio la prestación de servicios públicos.

Séptima.- La población de cada municipio participa en la titularidad de la soberanía de su nivel de gobierno y por ende de la soberanía nacional, los municipios son parte integrante de una república representativa democrática y federal.

Octava.- Debe establecerse dentro de los planes de estudio de las universidades del país la materia "Derecho municipal" tal y como lo ha hecho la Universidad Nacional Autónoma de México en su Campus Aragón.

Novena.- El aumento constante de la población, el cambio de la mentalidad, las tendencias centralizadoras y la limitación de recursos financieros son los factores que han incidido para originar una crisis municipal a nivel nacional.

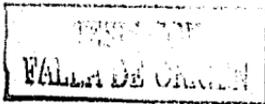
Décima.- Para salir de la crisis municipalista se requiere de una sistemática regulación administrativa territorial.



Décimo primera.- las leyes estatales de mayor importancia para los municipios son la ley orgánica municipal, lo cual genera la exigencia de un reglamento para esta ley.

Décimo segunda.- En la medida en que se optimizen las administraciones municipales se podrá estar hablando de estar dando cabal satisfacción a las exigencias de la población.

Decimo tercera- Y finalmente si se cuenta con cuadros capaces de poder servir eficientemente a la comunidad, entregados a una actividad la cual por medio de la experiencia la dominan, lo que tiene que ser repartido en términos de responsabilidad con todos, la construcción de un Servicio Público de Carrera, un Servicio de Profesionalización, de profesionales que puedan mantener y sostener el aprendizaje global de lo que implica la administración pública municipal, es una responsabilidad que exige un trabajo de aprendizaje colectivo, en donde quepan todos, que sea incluyente y sustentable. El tema de la Profesionalización, tiene que ver directamente con atraer y conservar a los mejores en cada lugar en donde sirven.



BIBLIOGRAFÍA

DOCTRINA

- ACOSTA ROMERO Miguel. Teoría del Derecho Administrativo. Ed. UNAM. México, 1972.
- BAEZ MARTINEZ, Roberto. Manuel de Derecho Administrativo. 3ª Edición. Editorial Trillas, México, 1999.
- BAWIE Y FRIEDRICH, Estudios sobre el federalismo. Editorial. Bib. Argentina, 1989.
- BUTTGENBACH André. Manual de Droit Administratif. Jarcie, Bruselas, 1996.
- DE CASTRO, Viveiro Tratado de Ciencia de Administracao e Direito Administrativo. Rio de Janeiro.
- DE PINA, Rafael. Diccionario de Derecho. 26a edición. Editorial Porrúa. México, 1998.
- DELGADILLO Luis Humberto. Manual de Derecho Administrativo. Trillas, México 1990
- DIEZ Manuel María. Manual de Derecho Administrativo. 2da edición. Plus Ultra. Buenos Aires, 1980,
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. Panorama del Derecho Mexicano. Mc Graw Hill. México, 1998.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor. La Reforma Municipal en la Constitución, Editorial Porrúa. México, 1986.
- FRAGA Gabino, Derecho Administrativo. 40ª edición. Editorial Porrúa 2000
- FUNDACIÓN TOMAS MORO. Diccionario Jurídico Espasa. Editorial Espasa Calpe. Madrid España, 1991.
- GÁMAZ TORRUCO, José. El Federalismo Mexicano. Editorial Pensamiento Político, Vol. 5, Núm. 18. México, 1970.



GÁMIZ PARRAL, Máximo N. Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas. Segunda edición. Editorial UNAM. México, 2000.

GARCIA MAYNES, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. 47 edición. Editorial Porrúa. México, 1997.

GARCÍA OVIEDO, Carlos y MARTÍNEZ USEROS, Enrique. Derecho Administrativo. 9ª edición. Editorial EISA. Madrid, 1989.

GÓMEZ DÍAZ de León, Carlos. Administración Pública Contemporánea. Editorial Mac Graw Hill. México, 1998.

HAURIOU, Maurice. Principios Elementales de Derecho Administrativo. Sirrey París, 1943.

KELSEN, Hans. Teoría General del Estado. Editorial Labor. Madrid, España, 1934.

KELSEN, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado. Textos Universitarios México, 1995.

LABRA MANJARREZ, Armando. " Reunión del CEDEMUN", 27 de julio del 2000.

LARES Teodosio. Lecciones de Derecho Administrativo. 1852.

MARTÍNEZ CABAÑAS, Gustavo. La Administración Estatal y Municipal. INAP. México, 1992.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael I, Derecho administrativo, Primer curso, 2ª ed., Harla, México,

MUÑOZ AMATO, Pedro. Introducción a la Administración Pública. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1978.

QUIROGA Lavie Humberto Derecho Constitucional Latinoamericano de la UNAM. 1998

ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo. El Municipio, Editorial Porrúa. Cuarta edición. México, 2000.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. 26ª Edición. Editorial Porrúa. México, 2001.

FALLA DE OCTUBRE

LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Ley Federal de Empresas Paraestatales

Ley Orgánica Municipal del Estado de México

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal

Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal

Constitución del Estado Libre y Soberano de México

Constitución del Estado Libre y Soberano de Jalisco

