

00761



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MEXICO

*ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS
PROFESIONALES CAMPUS ARAGÓN*

DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO E INVESTIGACIÓN

" LA CONSTRUCCIÓN DE UNA POLÍTICA MUNICIPAL EN LA PARTE ORIENTE DEL ESTADO DE MEXICO "

T E S I S

QUE PARA OBTENER
EL GRADO DE:
**MAESTRO EN DERECHO
P R E S E N T A
LIC. CARLOS ALFONSO
CASTILLO GALLARDO**

TUTOR ACADÉMICO:
DR. DAVID MANUEL VEGA VERA

m343637

CONTENIDO.

Introducción.	1
Objetivo de la maestría	6
Objetivo general.	6
Planteamiento.	7
Hipótesis	7
Justificación del tema	8
Delimitación.	8

CAPÍTULO PRIMERO

“SEMBLANZA DEL MUNICIPIO”

1.1 EL MUNICIPIO	9
1.2 Origen del Municipio.	15
1.3 El Municipio Factor Fundamental del Cambio	21
1.4 El Municipio en la Estructura del Estado.	26
1.5 La Personalidad Jurídica del Municipio	28

CAPÍTULO SEGUNDO

“DESARROLLO HISTÓRICO DEL MUNICIPIO EN MÉXICO”

2.1 Antecedentes.	38
2.1.1 El Municipio en Roma.	38
2.1.2 El Municipio en España.	44
2.1.3 El Municipio de América.	51
2.1.4 Gobierno Municipal de la Colonia.	55
2.2 El Municipio del México Independiente.	64
2.2.1 El Municipio en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	74
2.2.2 La Constitución de Cádiz.	76
2.2.3 La Constitución de Apatzingán.	77
2.2.4 La Constitución Federal de 1824.	79
2.2.5 Las Leyes o Bases Orgánicas de 1843.	82
2.2.6 La Constitución de 1857.	82
2.2.7 Constitución de 1917.	86

CAPÍTULO TERCERO

“EL GOBIERNO MUNICIPAL”

3.1 El municipio como nivel de gobierno.	94
3.2 El Ayuntamiento.	95
3.2.1 Concepto.	97
3.3 El Presidente Municipal.	100
3.4 El Síndico Municipal.	102
3.5 Los Regidores.	103
3.6 Otros Servidores Públicos de Elección y Designación.	104
3.6.1 Atribuciones de la Secretaría del Ayuntamiento.	105
3.6.2 Atribuciones de la Tesorería Municipal.	106
3.6.3 Atribuciones de la Contraloría Municipal.	110

CAPÍTULO CUARTO

“LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL Y LOS SERVICIOS QUE OTORGA”.

4.1 Generalidades sobre la Administración.	115
4.2 Administración Municipal.	117
4.3 Planeación Municipal.	123
4.3.1 Fases del Proceso de Planeación.	127
4.3.2 Análisis de Información y Proyección de Tendencias.	128
4.3.2.1 Análisis.	128
4.3.2.2 Proyección de Tendencias.	128
4.3.2.3 Diseño de Fines	129
4.3.2.4 Valores.	129
4.3.2.5 Visión.	129
4.3.2.6 Diseño Estratégico.	130
4.3.2.7 Implementación.	131
4.3.2.8 Control y Seguimiento del Proceso.	131
4.3.2.9 Evaluación.	132
4.4 Servicios Públicos Municipales.	137
4.5 La Concesión	145
4.5.1 Marco Jurídico de la Concesión.	147

**CAPÍTULO QUINTO.
“DERECHO COMPARADO MUNICIPAL”.**

5.1 Fundamento del Derecho Municipal Mexicano.	167
5.2 Comparación con el Derecho Municipal Español.	179
5.3 Comparación con el Derecho Municipal Venezolano.	196
5.4 Fundamento del Derecho Municipal en los estados libres y soberanos de México, Veracruz y Oaxaca.	204
5.4.1 El Derecho Municipal en el Estado de México	204
5.4.2 El Derecho Municipal en el Estado Libre y Soberano de Oaxaca.	212
5.4.3 El Derecho Municipal en el Estado Libre y Soberano de Veracruz.	219

**CAPITULO SEXTO.
PROPUESTA.
CENTROS DE INFORMACIÓN.**

6.1 Centros de Información.	227
6.2 Estructura de los Centros de Información.	231
6.3 Operatividad de los Centros de Información.	232

CONCLUSIONES.

236

FUENTES CONSULTADAS

Investigación de Campo.	243
Investigación Documental.	243
Investigación Legislativa.	243
Investigación bibliográfica.	244
Otras Fuentes.	246

INTRODUCCIÓN

El desarrollo municipal es un asunto de carácter nacional y también local. El desarrollo es algo de naturaleza profundamente endógena, interior al organismo mismo. Nada ni nadie puede producir el desarrollo de otro. Se autoconstruye en comunidad con otros, en la intermediación de lo cotidiano del mundo. A lo más que podemos aspirar desde fuera es a construir condiciones que lo propicien.

Si de desarrollo municipal se trata, y éste se produce en la interacción, entonces no podemos descartar un tema importante: las relaciones intergubernamentales. ¿Qué es lo que ha producido el subdesarrollo? ¿A cuenta de que hay entidades que pretenden apropiarse el derecho de decidir el futuro municipal, so pretexto del subdesarrollo, como si ellas fueran prototipo de éste? El subdesarrollo también es producto de la interacción.

Probablemente, si los gobiernos estatales y federal se hubieran propuesto poner condiciones para el desarrollo municipal hace mucho tiempo que este tema de la innovación y del desarrollo municipal tendría otras experiencias que contar.

El presente estudio se basa en la región oriente del Estado de México, conformada por los municipios, Valle de Chalco Solidaridad, Chalco, Tlamanalco, Amecameca, Atlautla, Ozumba, Ecatingo, Tepetlixpa, Juchitepec, Tenango del Aire, Temamatla, Cocotitlán, siendo el municipio de Amecameca el centro de atención para la propuesta aquí presentada.

La sociedad moderna se caracteriza por su diversidad y pluralidad, lo que significa que nuestra vida social, económica y política refleja la creciente complejidad de un mundo cada vez más integrado en lo económico, pero también más diverso en lo político y cultural.

Lo que es válido a escala mundial lo es también en las comunidades más pequeñas, pues en la medida en que avanza la descentralización política, también se recrea y fortalece uno de los principios que constituyen el federalismo: el sistema democrático.

Así, la ampliación y el perfeccionamiento de la democracia hace posible una mejor integración de las diferencias sociales en un proyecto común, y con ello, permite que, sin perder la unidad social y cultural básica de la nación, florezcan los matices que existen en cada comunidad, sus estilos de vida, su percepción del mundo, su idea del futuro.

No es posible pensar en la ampliación y perfeccionamiento del régimen democrático de gobierno si no es a partir de que el municipio se consolide como la estructura en la cual participan de manera directa e inmediata los habitantes de una región.

Desde esta perspectiva se comprenderá mejor que el municipio es un factor fundamental en la conciencia de México como nación, pues el reconocimiento de las peculiaridades de la historia regional contribuye a enriquecer esa historia común que ha forjado el perfil de México de hoy, esto es, una nación diversa, pluricultural, pero integrada en un proyecto de vida que cobra su forma en la Constitución.

El desarrollo equilibrado de la nación sólo será posible hasta en tanto se consolide el ejercicio de la autonomía municipal. Para lograrlo será necesario diseñar todos aquellos instrumentos jurídicos y administrados que promueven los procesos de descentralización política y económica. El progreso político y económico de la nación deberá fundarse a partir de estrategias que fomenten el desarrollo de las regiones en su conjunto, particularmente los municipios, y abandonar por completo la idea de que el centro político y económico puede ser capaz de promover el desarrollo de todas las regiones y sus municipios.

El origen del municipio es muy antiguo, algunos investigadores lo explican como una respuesta natural de las poblaciones humanas para reunirse con el propósito de buscar satisfacer sus necesidades más elementales, como seguridad y alimentación, hasta adquirir formas más complejas de integración y representación política.

En la historia de las comunidades humanas diversos ejemplos de formas de organización como el cantón suizo, la villa castellana, el Koljoz ruso, los Calpulis aztecas, las ciudades griegas y romanas, entre otras. Todas ellas representan ejemplos de comunidades integradas por diferentes sistemas de organización y de representación política.

Tal como lo conocemos hoy, el municipio es una institución típicamente occidental; apareció en la antigua Roma, con la intención de organizar las comunidades rurales conquistadas durante la expansión imperial.

Su función administrativa fue la de resolver las necesidades colectivas y políticas de las comunidades sometidas a las grandes ciudades desde las cuales se gobernaba la inmensa extensión territorial del imperio romano.

Si nos detenemos a analizar las funciones que por ley deben realizar los municipios, lo primero que nos llama la atención es que prácticamente todos los asuntos relacionados con la vida diaria de la población son tareas encargadas al gobierno de la ciudad en que vivimos; las labores de limpieza, seguridad (preventiva y de tránsito), alumbrado, salud, educación, protección de la familia, transporte, agua potable y alcantarillado, disposición y tratamiento de aguas y materiales residuales, parques y jardines, panteones, mercados, registro civil y de la propiedad, mantenimiento de calles, entre otras actividades.

La complejidad y la trascendencia del municipio en el desarrollo político, económico y social de México, es lo que motivó la realización de éste trabajo de investigación, en la cual se utilizó como método el partir de lo más elemental, hasta llegar a lo más complejo de su administración interna, ubicando los problemas que le aquejan y el enorme reto que representa para los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial a nivel federal y estatal.

La estructura de este trabajo es la siguiente:

En el primer capítulo se presentan al municipio factor fundamental del cambio, el municipio en la estructura del Estado y la personalidad jurídica del Municipio; realizando una semblanza del municipio en nuestro país, su regulación constitucional y legal del Estado de México; mencionando las características del municipio desde el punto de vista jurídico, doctrinario haciendo referencia al origen del municipio y las teorías de su origen; exponiendo el marco conceptual en el trabajo de investigación, de acuerdo a los conceptos de la ley fundamental y la normatividad aplicable en México.

En el segundo capítulo trata sobre los antecedentes históricos del Municipio y la trayectoria constitucional del Municipio; en nuestro país, y en el derecho comparado citando a Roma, España; y considerando el municipio en el continente americano, el gobierno municipal en la colonia y el municipio durante el México independiente, señalando como sus antecedentes las constituciones de Cádiz, de Apatzingan, la constitución de 1824, la constitución de 1857, se contempla el municipio en el porfiriato, y en la constitución de 1917, permitiendo conocer las causas y los efectos jurídicos, políticos y sociales en cada una de las épocas de la historia.

El tercer capítulo aborda la estructura del gobierno municipal como son: el ayuntamiento, el presidente municipal, el síndico, los regidores y otros servidores públicos de elección y designación; haciendo referencia a los órganos que lo integran y las atribuciones y obligaciones que éstos tienen. Analizando y precisando los principales debates que se dieron en torno al gobierno municipal.

En el cuarto capítulo, mencionaremos la administración y servicios públicos municipales que otorga, tomando en cuenta las generalidades que reviste la administración pública moderna; y señalando dentro de la administración pública la importancia de la planeación así como sus fases; destacando la figura jurídica de la concesión es decir se detalla su marco jurídico en el ámbito constitucional y legal, haciendo un estudio de las principales figuras de la administración municipal y de los servicios que otorga.

En el quinto capítulo se realiza una semblanza del derecho municipal en el ámbito comparado, fundamentando el derecho municipal mexicano de acuerdo al artículo 115 constitucional y demás artículos relacionados con disposiciones municipales, se realiza una comparación con el derecho municipal Venezolano, Español y comparándolo con legislaciones internas de nuestro país como son las pertenecientes a los estados de Veracruz y Oaxaca

En el capítulo sexto se ubica la propuesta para la construcción de una política municipal realizándose a través de la integración del Centro de Información en los Municipios con la finalidad de que construyan un instrumento de análisis y proceso de información que a su vez le permita evaluar la actividad de los servicios que presta el municipio y su ambiente en el ámbito social señalando la estructura que contendrán los centros de información así como de los elementos materiales y humanos.

Finalmente para concluir el presente trabajo de investigación encontramos las conclusiones que son breves pero concisas.

Objetivo de la maestría:

Es la profesionalización del tema en la zona oriente del Estado de México, para su aplicación y observancia adecuada en las administraciones municipales, para brindar un servicio de calidad a la ciudadanía.

Objetivo:

Apoyar las acciones municipales para la superación de la pobreza y mejorar la calidad y las condiciones culturales, espirituales, sociales, económicas, científicas y políticas de los habitantes del municipio, mediante una actuación decidida y concertada de los diferentes actores locales; y contribuir a la construcción de municipios democráticos, equitativos y solidarios, que generen recursos para las actuales y futuras generaciones.

Con este objetivo podemos plantear una serie de estrategias que nos permitan acercarnos cada vez más a un ideal de desarrollo municipal.

- Formular e implementar planes integrales de desarrollo municipal.
- Coordinar acciones regionales en torno a programas de desarrollo de municipios comunes y/o afines.
- Formular y gestionar proyectos económicos que permitan generar recursos para las actuales y futuras generaciones.

Planteamiento

Los centros de información instrumentados por los municipios representan poderosas herramientas para el análisis y la reconfiguración del proceso de decisión en la estructura burocrática gubernamental. Representan, también, un poderoso banco de información que permite examinar el estado de los servicios públicos y el ambiente social del municipio. En esencia, la tarea de recopilar las demandas de la ciudadanía de manera sistemática es una manera de entender y resolver los problemas relacionados con el lugar y el espacio en el que interactúan el gobierno local y la ciudadanía, a través de la provisión de los servicios públicos.

Hipótesis

Los centros de información son necesarios para la creación de una cultura política municipal en la zona oriente del Estado de México.

Los centros de información propiciarán un mejor desempeño de la administración pública municipal.

Justificación del tema

En el corto plazo, las implicaciones de un servicio de información sobre los servicios públicos municipales, construido a partir de las demandas de la ciudadanía, resultan obvias; mayor eficiencia en la instrumentación de acciones para solucionar las demandas ciudadanas, acceso más eficaz a las solicitudes, e información más pertinente sobre la capacidad de respuesta de cada una de las áreas del gobierno.

En el corto plazo representa la posibilidad de ofrecer un gobierno más eficiente y eficaz a los ciudadanos. En el largo plazo, este sistema hace compatible la utilización de la tecnología con los valores democráticos. Los centros de información (CI) pueden contribuir a la conformación de un gobierno completamente democrático.

Delimitación

El análisis de la investigación se delimita a la zona oriente del Estado de México, debido a que en estos municipios se ha tenido un acercamiento más profundo con las diferentes administraciones municipales; observando sus reglamentaciones internas, no obstante debemos recordar las leyes que rigen el municipio en el Estado de México son de carácter general en la entidad, es por ello que considerando de manera global, en el capítulo cuarto se habla de la administración municipal en forma general, debido a los lineamientos normativos se considera de esta forma.

CAPÍTULO PRIMERO

“SEMBLANZA DEL MUNICIPIO”

1.1 EL MUNICIPIO

La vida institucional, política y administrativa del municipio representa la base fundamental de un genuino desarrollo y crecimiento nacional, por ello se debe poner especial cuidado en que la administración pública municipal que de manera muy directa afecta la esfera jurídica de los gobernados, ampliándola, limitándola o extinguiéndola, por ello se requiere que la población municipal se percate, plenamente, de que sus autoridades trabajen para servirle y que los recursos con los que cuenta el municipio sean óptimamente aprovechados para satisfacer las necesidades de la colectividad.

Como es de sobra conocido corresponde a la administración pública el uso y aplicación del patrimonio del Estado, por lo cual se considera que el patrimonio estatal son: todos los bienes, derechos, acciones u obligaciones propiedad del Estado convertible en dinero, para que pueda satisfacer las necesidades colectivas y cumplir con las funciones y atribuciones que históricamente tiene encomendadas, obviamente el órgano del Estado encargado de la administración pública es el Ejecutivo, a cuyo cargo se encuentran las tareas inherentes a la administración pública, que se realiza mediante actos administrativos, creadores de situaciones jurídicas concretas, subjetivas e individuales y los actos de administración.

Lamentablemente se advierte que los municipios tienen una gran carga de tareas que realizar mediante actos administrativos y de administración, considerados como servicios públicos y cuya existencia determina que el presupuesto para dar cumplimiento satisfactorio a las necesidades colectivas deba ser mucho mayor del que actualmente tienen, puesto que estadísticamente está probado que mientras la

federación participa aproximadamente de un 79 por ciento, del ingreso nacional y los estados de la unión de un 17 por ciento, los municipios de toda la República tienen un ingreso equivalente al 4 por ciento del ingreso nacional, lo que es un absurdo, puesto que claramente se advierte que los municipios carecen de recursos para dar satisfacción cabal a las necesidades de la comunidad, por lo cual su administración pública carece de los recursos adecuados para solventar sus necesidades, siendo ineludible e inaplazable una más justa distribución del ingreso nacional, incrementando el de los municipios.

El marco jurídico de la administración pública de los municipios está establecido en los artículos 41, 90 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, y que de acuerdo con el segundo de ellos, la administración pública es centralizada y paraestatal y como forma intermedia de administración pública se tiene a la administración desconcentrada como una forma de realizar con mayor eficiencia y prontitud la administración centralizada.

Por lo que se refiere al Estado de México, la administración pública municipal tiene además como marco jurídico lo previsto por los artículos 112, 113, 114, 115, 116, 117 y 122 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, mediante la reforma publicada en la Gaceta del Gobierno el 27 de febrero de 1995¹.

Así mismo, el marco jurídico de la administración pública municipal en el Estado de México, está contenido en varios preceptos de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, publicada en el Periódico Oficial Gaceta de Gobierno con fecha 5 de enero de 1994².

¹ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. Editorial ISEF México 2004.

² Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

El capítulo segundo del título II de la Ley Orgánica que se comenta que consta de los artículos del 27 al 40, inclusive de la misma, se refiere al funcionamiento de los ayuntamientos.

El capítulo tercero del título II trata lo relativo a las atribuciones de los ayuntamientos y está formado por los artículos 31 y 32 de la ley citada. El capítulo cuarto del título II trata de los actos administrativos que requieren autorización de la Legislatura y está compuesto por los artículos del 33 al 39, inclusive.

El título III se refiere a las atribuciones de los miembros del ayuntamiento, sus comisiones, autoridades auxiliares y órganos de participación ciudadana.

El capítulo primero del título III trata de las atribuciones de los Presidentes Municipales, está formado del artículo 48 al 51, inclusive, de la ley en cita. El capítulo segundo del título III se refiere a las atribuciones de los síndicos y consta de los artículos 53 y 54 de la ley mencionada. El capítulo tercero se refiere a las atribuciones de los regidores y lo forman el artículo 55 de la misma ley.

El capítulo cuarto del título III está compuesto por los artículos 56 al 63, inclusive, y se refiere a las autoridades auxiliares del municipio. El capítulo quinto del título III, se refiere a las comisiones, consejos de participación ciudadana y organizaciones sociales, y está formado de los artículos 64 al 80 de la ley citada.

El capítulo sexto del título III, compuesto por el artículo 81 se refiere a los consejos municipales de protección civil.

La autonomía municipal tiene tres postulados fundamentales:

- A) La municipalidad tiene el derecho a elegir entre sus propios ciudadanos los funcionarios que hayan de aplicar sus propias leyes que son las de la localidad.

- B) La ciudad goza de facultades para definir su propia forma de organización a los fines de gobierno.
- C) La localidad tiene facultad para determinar el fin o esfera de gobierno local, lo que supone el derecho de ampliar o restringir los poderes municipales según el criterio político imperante en la localidad.

Estos postulados tienen su base en la fórmula siguiente: "la soberanía de la ciudad para resolver la organización y problemas de su gobierno local reside en el pueblo que vive en la ciudad".³

En el derecho municipal contemporáneo, se habla de la llamada "teoría dialéctica de la autonomía municipal" que esencialmente ha sido expuesta por Ives de Oliveira quien señala:

Tesis: "el municipio es una institución que surgió antes que el Estado".

Antítesis: "después pasó a ser el municipio una institución del Estado".

Síntesis: en el Estado moderno, el municipio tiene tres caracteres fundamentales: I) en el político, la autonomía es asegurada por el gobierno representativo propio; II) en el administrativo, en la organización de sus servicios públicos; III) en el financiero, en cuanto a la reglamentación de sus finanzas".⁴

Nada es más discutido en el campo de la ciencia municipal, que la autonomía del municipio, sin embargo nada más oscilante en la práctica su concepto.

³ GRECA, Alcides, Derecho y Ciencia de la Administración Municipal, Imprenta de la Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, 1937, Págs. 96-100.

⁴ DE OLIVEIRA, Ives Orlando Tito, Curso de Derecho Municipal, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1960, pág. 83.

Se hace preciso ubicar la autonomía municipal, dentro de las funciones del Estado moderno. Determinar hasta que punto queda limitada la competencia del municipio en sus actividades de gobierno local.

El municipio surgió antes que el Estado, y es la institución primaria de los pueblos.⁵

El municipio pasó a ser, con el tiempo, una entidad dependiente del poder del Estado, sometido a su tutela, subordinado legalmente a su *imperium*.

Síntesis: "del análisis dialéctico de las dos entidades de derecho público, el municipio y el Estado, podremos obtener los elementos para afirmar la síntesis de la teoría de la autonomía municipal.

G. Tellinek, divide el campo de acción del municipio: "en campo de acción propio e independiente y campo de acción concedido, delegado".

Destacamos de ella que: "en el círculo de actividad propia, ejercitan los municipios sus derechos; en el que le es concedido, y delegado, el municipio tiene el carácter de órgano del Estado". La autonomía del municipio se ciñe al llamado "campo de acción propio e independiente".

Lo municipal, es el mínimo de autonomía que el municipio puede tener en el sentido político, administrativo y financiero en el Estado moderno.

Actualmente el Estado tiene un "imperium originario, mientras que el municipio lo tiene derivado..."

⁵ Al respecto Alexis de Tocqueville —considerado como el "padre del municipalismo tradicional"—en su libro "la democracia en América", ya citado, pone de manifiesto su afán por demostrar que en la historia de las instituciones políticas, aparece primero el municipio que el Estado. Asimismo, Alexandre Herculano, en su obra "Historia de Portugal".

En el terreno político, la autonomía municipal es asegurada por el principio de gobierno local propio, elegido por el sistema representativo.

En el aspecto administrativo, podemos caracterizar a la autonomía municipal en lo que concierne a su peculiar interés y, especialmente en los servicios públicos locales. En el sector financiero, en cuanto a cobro y aplicación de su renta".⁶

No es posible establecer apriorísticamente la total autonomía del municipio; ya que ésta no es una categoría absoluta en cuanto a la naturaleza jurídica del mismo.

Desde el punto de vista estrictamente jurídico, del deber ser, la naturaleza o sustantividad del municipio es autónoma. Efectivamente, de jure el municipio es un ente autónomo que de acuerdo a nuestro orden constitucional reúne las siguientes características⁷:

- A) Personalidad jurídica propia.
- B) Patrimonio propio.
- C) No tiene vínculos de subordinación jerárquica entre el gobierno del Estado y su ayuntamiento.
- D) Administra libremente su hacienda.
- E) Tiene facultades materialmente legislativas, ejecutivas y judiciales.
- F) El ayuntamiento es electo popularmente.

⁶ DE OLIVEIRA, Ob. Cit., Pags. 84-93.

⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2000.

En este punto son contradictorios, irreconciliables, los principios fácticos y los enunciados legislativos y ello origina también las incongruencias doctrinales a que se ha llegado. De cualquier forma aún cuando fuera posible la autonomía total cabe señalar que sí se consigue en los otros dos campos: en el legislativo, donde contamos con un cuerpo de leyes propias que regulan la materia comunal (independientemente de quien las emita), y en el terreno didáctico, existe una disciplina especial y especializada que con el nombre de "Derecho Municipal", permite y propicia el conocimiento jurídico particular de dicha institución.

Reconocemos que la autonomía municipal en el orden nacional nunca ha existido y que es un ideal difícil de alcanzar.

1.2 Origen del Municipio.

El Derecho, y particularmente el Derecho Municipal señala el origen del municipio, a través de las teorías escritas por diversos autores, que sobre el municipio, han expuesto interesantes hipótesis sobre el surgimiento. La primera es la *jusnaturalista*, la cual plantea que el municipio emerge como algo natural, espontáneo y divino.

Esta teoría consiste en mostrar como ha nacido esta institución, "proyecta una viva luz sobre la organización social, sabido es que la agrupación de los hombres en sociedades implica necesidades, que son las instituciones... esas necesidades nacen de una apetencia profunda, de una lógica interna... nacida de la necesidad de protección, es decir, de volver el desorden en orden"⁸

⁸ PETIT-DUTAILLIS, Ch., Los Municipios Franceses, Traducción de Lic. José López Pérez, Ed. Uteha, México, 1959, Prólogo.

En este sentido, es menester reconocer que, la idea que inspira a esta teoría está basada en el *zoon politikon* de Aristóteles, "cuando el hombre evolucionó a ser sociedad para poder subsistir, y después, a medida que fue desarrollándose, organizó su vida política a través de dos elementos esenciales, Estado y Derecho, es decir, organización y orden convencional".⁹

En otras palabras, esta teoría sostiene que el municipio, es una institución social, que existe antes que el Estado, por lo que no puede ser una creación del Estado ni del Derecho, sino que el municipio es resultado inmediato de la voluntad solidaria y espontánea de la comunidad.

La segunda teoría, trata de explicar el origen del municipio como un fenómeno sociopolítico, que identifica al nacimiento del Estado con el del municipio.

Así por ejemplo, Federico Engels, al exponer la evolución de la sociedad, explica que el ser humano al entrar al periodo de la civilización con tantos avances, sólo le faltaba una cosa: "una institución que no sólo asegure sus riquezas como individuo, que no sólo se consagre a la propiedad privada, sino que además imprimiese el sello de reconocimiento general de la sociedad, a las nuevas formas de convivencia y de adquisición de la propiedad que se desarrollaban una tras otra, y por tanto la acumulación, cada vez más acelerada, de las riquezas, en una palabra, faltaba una institución que perpetuase la naciente división de la sociedad en clase".¹⁰

Es decir, hizo posible la estratificación de la sociedad y con ello la organización política de la misma.

En ese mismo sentido, se expresa Carlos Quintana al señalar: "como fenómeno sociopolítico que es el municipio, sus características que lo identifican como tal son:

⁹ LÓPEZ SOSA, Eduardo, *La Lucha por el Poder Político*. Ed. U.A.E.M, México, 1994, Pág. 17.

¹⁰ ENGELS, Federico, Citado Por Teresita Rendón, Ob. Cit., Pág. 20.

- A) Que el municipio es un organismo natural, una entidad histórica y socialmente viva.
- B) Que consiguientemente, esa comunidad local tiene ciertas facultades que le son propias e inherentes, y;
- C) Que la vida del municipio y en especial sus transformaciones y disoluciones dependen de fenómenos naturales y entre ellos la voluntad de sus integrantes, antes que la decisión legislativa”.¹¹

La tercera teoría sostiene que el municipio es, ante todo un ente jurídico y por tanto una creación del Estado, siendo este último el que le da vigencia al municipio convirtiéndolo en una institución jurídica, con personalidad, patrimonio y competencia propia.

Prestigiados juristas en México, son seguidores de esta teoría, Ignacio Burgoa, señala “mientras un conglomerado humano que forma parte de la población estatal no se organice o sea organizado jurídica y políticamente y no se le confiera o reconozca por el derecho un determinado marco de autonomía y autarquía, no asume el carácter de municipio”.¹²

Felipe Tena Ramírez, expresa: “es la legislación legal a la que corresponde fijar las condiciones que ha de satisfacer una comunidad de personas agrupadas normalmente en familias para merecer la categoría de municipalidad.

¹¹ QUINTANA ROLDÁN, Carlos, Derecho Municipal, Ed. Porrúa, México, 1985, Pág. 8.

¹² BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, México, 1984, Pág. 873.

Una vez satisfechas estas condiciones y reconocida su existencia por la autoridad, surge el municipio con la personalidad jurídica que *ipso jure* le otorga la constitución federal".¹³

El Dr. Reynaldo Robles, expresa: "el municipio es una creación jurídica... nuestro estado, en caso a su voluntad soberana, pudo determinar cual era su forma de organización, entre otras alternativas, escogió la que denominó municipal, y por ello instituyó jurídicamente al municipio, en su propia visión, como base de la división territorial, la organización política y la administrativa".¹⁴

Teresita Rendón, si bien no gusta de asumir una posición personal, si está de acuerdo en la teoría del origen jurídico del municipio al expresar: "podemos afirmar con certeza que esa idea latente y primigenia del municipio que se tuvo en Grecia, llegó a concretarse como una verdadera institución jurídica en Roma".¹⁵

Y cita reiterando, "pues como lo afirma Domingo Villar Grangel: el municipio es creación soberana de Roma".¹⁶

Estas son las teorías que explican el origen del municipio: la *jusnaturalista*, la sociopolítica y la que sostiene que el municipio tiene un origen jurídico.

El municipio, es un producto directo de la ley y que si bien es cierto, se le reconocen sus atributos de origen social, y de organización política, estos no tendrían valor, como no lo tienen los centros de población que la ley no les concede la categoría de municipio. Esto es, que simple y sencillamente no basta que exista un conglomerado humano, que se ha reunido para satisfacer sus necesidades. Más aún, tampoco basta que ese conglomerado se dé una autoridad entre ellos mismos, para adquirir la categoría de municipio.

¹³ TENA RAMÍREZ, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, México, 1974, Pág. 47.

¹⁴ ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo, Ob. Cit., Pág. 37.

¹⁵ RENDÓN HUERTA, Teresita, Ob. Cit., Pág. 28.

¹⁶ Ibidem, Pág. 23

Sino que formalmente, en nuestro país existe un procedimiento que la legislación de cada entidad federativa, tiene expresamente señalado para la creación e incluso supresión de municipios, requisito, sin el cual no tiene vida jurídica un centro de población con la categoría municipal sino lo crea la ley. En tal sentido y a mayor abundamiento, como un ejemplo la legislación del Estado de México dispone, en la ley orgánica municipal, artículo 4.

“La creación y supresión de municipios, la modificación de su territorio, cambios en su denominación o ubicación de sus cabeceras municipales, así como la solución de conflictos sobre límites intermunicipales, corresponden a la Legislatura del Estado”.¹⁷

Aunque este artículo, es resultado de lo que dispone la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, en su artículo 61, en sus fracciones XXV y XXVI, que expresan:

“artículo 61, son facultades y obligaciones de la legislatura”:

XXV. Fijar los límites de los municipios del Estado y resolver las diferencias que en esta materia se produzcan:

XXVI. Crear y suprimir municipios, tomando en cuenta criterios de orden demográfico, político, social y económico”.¹⁸

Y para ser aún más específico, el procedimiento para crear y suprimir municipios está regulado en una ley de la materia, llamada: “Ley para la Creación de Municipios en el Estado de México”, dada por Decreto de la III Legislatura el 19 de enero de 1996.

¹⁷ Ley Orgánica Municipal del Estado de México. Editorial ISEF México 2004

¹⁸ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México Editorial ISEF México 2004.

El concepto sobre el municipio en México es el siguiente: "el municipio mexicano, es la entidad jurídica, integrada por una población, asentada en un espacio físico, que sirve de base a la división política y administrativa de las entidades federativas, las cuales le otorgan su categoría política, su personalidad jurídica y le reconocen su órgano de gobierno llamado ayuntamiento".

Los requisitos que señala el artículo 3 de la citada Ley para la Creación de Municipios en el Estado de México, indica que "podrá otorgar la categoría de municipio a los centros de población que por sí solos o unidos a otros cumplan los siguientes requisitos:

- I. Que medie solicitud por escrito.
- II. Tener un censo de población no menor de 40,000 habitantes.
- III. Disponer de los recursos económicos suficientes para cubrir erogaciones que requiera la administración pública municipal.
- IV. Que el centro de población señalado como cabecera municipal, cuente con los inmuebles e instalaciones necesarias para el funcionamiento de los servicios públicos municipales; señalados en la ley orgánica municipal; y
- V. Que los centros de población que lo integren, cuando sean varios, estén debidamente comunicados".¹⁹

Luego entonces, es el municipio mexicano, producto de la ley formal y materialmente, pues mientras la ley no le otorga la categoría, se queda simplemente en vecindario, ranchería o simplemente comunidad, aún con su organización interna, su voluntad y su asociación de vecindad.

¹⁹ Ley para la Creación de los Municipios en el Estado de Mexico.

1.3 El Municipio Factor Fundamental del Cambio.

Mientras más se amplían e internacionalizan los ámbitos de la economía, la política, y la sociedad, paradójicamente más se tienden a fortalecer los vínculos de integración local, buscando así sobrevivir a un mundo globalizado y sin fronteras, mediante la cohesión de un núcleo identificable y de acción inmediata. Reafirmar los vínculos locales e interpersonales es hoy una necesidad social para enfrentar el anonimato incierto de lo global.

Es una estrategia de reinserción en las nuevas condiciones regionales, nacionales y mundiales. De hecho hay evidencia de esta tendencia y de los beneficios de fortalecer lo local. El continente europeo por ejemplo, que es la región más avanzada en el actual proceso de internacionalización, muestra un fortalecimiento de los espacios locales como generadores de nuevas estrategias para el desarrollo, de nuevas formas y prácticas de gobierno, de nuevos mecanismos para la gobernabilidad.

Es claro que sin células fuertes el conjunto del organismo tiende a debilitarse. Es cada día más evidente que si fallan los gobiernos locales se debilita, se atrofia o hasta se paraliza. Cada día es más claro que lo global depende de la dinámica local. Es obvio, lo global no deja de ser un discurso, lo local es el contenido. Cuando se habla de lo global no se habla de algo diferente a lo local, simplemente se hace referencia al fenómeno resultante de una movilización local que se multiplica y se aglutina e interconecta de formas diversas.²⁰

Por todo ello los gobiernos municipales en el mundo contemporáneo están sometidos a una rápida transformación.

²⁰ CABRERO, Enrique, Un Panorama de Experiencias Municipales en México, Ed. CIDE, México, 2002, Pág. 26.

Sin gobiernos locales fuertes, las oportunidades para el desarrollo no aterrizan, los nuevos vínculos gobierno-ciudadanía no se establecen, y las nuevas formas de gobernabilidad, democracia y legitimidad no fructifican. De ahí que los gobiernos locales deban renovarse, generar mayor creatividad, afinar mejor sus sistemas de acción y desempeño, y fortalecer sus mecanismos de hechura de políticas públicas. Es decir, los gobiernos locales deben cambiar su cultura política administrativa²¹.

La nueva cultura en materia de gobiernos municipales significa readecuar las estructuras de administración, los mecanismos de interacción con la ciudadanía, y el marco institucional de gobierno a un nuevo escenario, de tal forma que los resultados sean mejores tanto en la calidad de las acciones y servicios del gobierno local, como en la gobernabilidad democrática y en la confianza de los ciudadanos. Innovar no necesariamente significa inventar nuevas cosas. Puede ser ese el caso o puede simplemente requerirse de mejorar sustancialmente las prácticas de gobierno y de sentar un precedente en la historia del municipio en cuestión.

Esta idea de innovación no se refiere sólo a casos inéditos en el panorama nacional o internacional, se refiere también a casos inéditos en la historia de un municipio particular²².

Esta nueva cultura tampoco se refiere a implantar las últimas técnicas administrativas de moda y a la adquisición de sistemas altamente sofisticados de gestión. Esto puede ayudar en algunos casos y en algún tipo de municipios, sin embargo también imaginar mejoras modestas pero útiles a los sistemas ya en operación y construir una acción pública local de entendimiento mutuo entre gobierno y ciudadanos, es una nueva cultura municipal.

²¹ CABRERO, Enrique, Un Panorama de Experiencias Municipales en México. Ed. CIDE, México, 2002, Pág. 26.

²² OCHOA CAMPOS, Moisés, La Reforma Municipal, Ed. Porrúa, México, 1995, Pág. 229.

El tamaño del municipio, lo sofisticado de los cambios propuestos, la capacidad de difusión de los programas municipales, son elementos que influyen pero no determinan el potencial innovador de una experiencia. Podemos encontrar un municipio grande, con muchos recursos, con sistemas altamente sofisticados de gestión, y que no necesariamente estén generando un impacto importante en el bienestar y confianza de la ciudadanía. De la misma manera podemos encontrar un municipio modesto que artesanalmente ha reconfigurado su funcionamiento interno y que con un simple diálogo permanente ha logrado reestablecer un vínculo intenso con la población.

La fuerza de una experiencia innovadora está en el compromiso responsable de las autoridades y en el impacto social de las acciones. Lo sofisticado del proceso es sólo una cualidad adjetiva y no sustantiva.

Se innova para mejorar el impacto final de la acción del gobierno municipal. Las reestructuraciones internas, la adopción de nuevos sistemas de gestión, el diseño de nuevos mecanismos de interacción con la ciudadanía, son sólo medios para el fin último: mayor bienestar social y un clima democrático y abierto entre gobernantes y gobernados.

Diversos estudios sobre experiencias innovadoras de gobierno municipal en México han mostrado algunas enseñanzas:

- Un gobierno entrante que no lleva a cabo un diagnóstico detallado del estado de la administración y de los problemas más urgentes a ser resueltos en el municipio, tiene pocas posibilidades de éxito, tres años transcurren muy rápido;
- Un gobierno que no es escrupuloso en el manejo de los recursos de la administración municipal y que no rinde cuentas sistemáticamente ante la población difícilmente generará confianza lo cual debilitará sus iniciativas;

- Un gobierno que no se da el tiempo de pensar creativamente en cómo resolver de una mejor manera los problemas locales, y que no aprende de otras experiencias, no logrará un impacto importante, la deliberación de los programas municipales y la discusión con actores externos es fundamental;
- Un gobierno que no integra a la ciudadanía en el diseño y evaluación de los programas municipales no multiplica su impacto y permanece débil y aislado;
- Un gobierno que no se apoya en otros programas estatales o federales –por motivos partidistas u otros- o que se aleja de iniciativas intermunicipales o de otros sectores sociales, está dejando ir oportunidades muy importantes para tener un mayor impacto local;
- Por último, un gobierno municipal que sólo actúa en función del período trianual es un gobierno de visión corta que difícilmente trasciende. Es evidente que se trata de una limitante constitucional que restringe en mucho a un gobierno municipal, sin embargo una visión de largo alcance al final es reconocida por la ciudadanía y si es exitoso algún programa iniciado en esta mística, es más difícil que el siguiente grupo gobernante deseche los esfuerzos. Preocuparse por la institucionalización de los programas municipales y por la sustentabilidad de los mismos es actuar responsablemente.

Observar este tipo de enseñanzas no es particularmente innovador, es simplemente construir una mística de buen gobierno que facilitará el surgimiento de programas innovadores y la generación de impactos positivos en la gestión municipal. Existen métodos más específicos de gerencia pública municipal que pueden apoyar lo anterior, sin embargo sin las anteriores cualidades los métodos de poco servirán.

El aprendizaje en materia gubernamental viene por tanto de fuentes diversas: la observación de programas similares, el diálogo con beneficiarios y observadores, y el análisis del desarrollo e impacto del programa en cuestión una vez que se pone en marcha. Por ello un gobierno municipal que emprende un esfuerzo renovador y que desea ampliar el repertorio de acciones posibles en la gestión municipal, es recomendable que esté atento a otras experiencias municipales que se desarrollan en el país mediante la participación en reuniones de intercambio con otros gobiernos municipales (participación en asociaciones y redes de gobernantes y funcionarios municipales); además debe establecer mecanismos permanentes de interacción con la ciudadanía (sondeos de opinión sobre el programa, encuestas de satisfacción, mesas de discusión, comités de participación, entre otras modalidades); y también debe desarrollar conocimientos técnicos y métodos internos de trabajo que le permitan evaluar los alcances que está teniendo cada programa (incorporación de profesionales al equipo de trabajo, capacitación permanente, especialización de las tareas de la administración municipal, entre otros aspectos)²³.

Con el objeto de promover y facilitar esta mística de "aprendizajes cruzados" entre gobiernos municipales similares, desde hace algunos años en diversos países se han puesto en marcha programas de premiación o reconocimiento a prácticas municipales exitosas

Este tipo de certámenes buscan incidir en la transformación de los gobiernos locales mediante: la generación de una sana competencia por mejores gobiernos locales; la difusión de aquellas prácticas que se destacan por haber mejorado sustancialmente el bienestar de la población local fortaleciendo la democracia; y mediante la dignificación de los gobiernos locales en el entorno nacional, mostrando su importancia y haciendo públicos sus éxitos. Cada vez son más los países que se suman a esta idea de convocar a procesos de premiación y evaluación de experiencias de gobierno.

²³ ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo, El Municipio, Ed. Porrúa, México, 2000, Pág. 220.

1.4 El Municipio en la Estructura del Estado.

El municipio forma parte del Estado y legalmente le está subordinado, si bien con un estatuto legal que le deja una esfera de competencias para ser ejercidas autónomamente. Particular importancia tiene para nosotros la apreciación del municipio en la estructura del estado federal que constituye nuestro país.

En efecto, la república, en cuanto a su organización y estructura, establece tres esferas competenciales: la federal, la estatal y la municipal. El texto constitucional en diversos de sus preceptos deja clara esta diferenciación, por lo que se suele denominar a estas esferas competenciales como "niveles de gobierno", resultando así: el nivel federal, el nivel estatal y el nivel municipal²⁴.

Existe discordancia, por otra parte, en cuanto a cuál de ellos deberá denominarse primero, segundo o tercer nivel de gobierno; cuestión que si bien carece de importancia, no deja de ser de interés por el uso frecuente que se hace de estos conceptos. Siguiendo el pensamiento de Reynaldo Robles, es el municipal el "primer nivel de gobierno", porque es el más cercano a la población, tanto por su diseminación por todo el territorio nacional, como por el tipo de servicios básicos que atiende. El municipio mexicano es el primer nivel de gobierno, con capacidad jurídica, política y económica para alcanzar sus fines, conformado por una asociación de vecindad asentada en la circunscripción territorial que sirve de base para la integración de la entidad federativa.²⁵

Sin perder la perspectiva de que en nuestro país el municipio, forma parte integrante de los estados federados, pero que de ninguna manera es política, ni jurídicamente su igual. Al respecto la Constitución Política define ciertas prerrogativas, para el municipio, fundamentalmente en el artículo 115.

²⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ob. Cit., Pág. 99.

²⁵ ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo, Ob. Cit., Pág. 72.

Si partimos del principio constitucional que prescribe de forma expresa las competencias federales, según lo señala el artículo 124, al establecer que las facultades que no estén concedidas expresamente a los funcionarios federales, se entenderán, por exclusión, reservadas a los estados.

Correlacionando lo anterior con el texto del artículo 115 de la ley suprema, llegamos así a la conclusión que nuestra carta magna otorga competencias a los estados a través de una doble exclusión; o sea, por una parte lo que no sea privativo de la federación (artículo 124), y por otra, lo que no sea prerrogativa de los municipios, las que, como ya señalamos, se regulan principalmente en el citado artículo 115, sin dejar de observar también que el artículo 122 establece lo concerniente al distrito federal.

Para precisar de manera integral las disposiciones constitucionales que tratan lo relativo a la distribución de competencias, deben considerarse también los artículos 117 y 118 de la ley suprema en lo relativo a las prohibiciones totales y parciales que se establecen para estados y municipios.

Por otra parte, nuestra estructura federal determina que a más de la reglamentación prevista en la constitución de la república, las propias constituciones de los estados y las leyes orgánicas municipales, serán el marco que establezca el régimen legal del municipio. Estos ordenamientos locales de ninguna manera podrán contradecir lo previsto en la ley suprema de la unión, debiéndose sujetar a ella en sus postulados municipales²⁶.

El municipio dentro del Estado es, de acuerdo a las ideas anteriores, una forma, nivel o instancia de gobierno, definida en sus perfiles por la propia constitución. El municipio participa de los atributos propios del poder público, principalmente de: *imperium*, que se manifiesta en los actos de autoridad que realizan sus órganos del gobierno.

²⁶ RENDON HUERTA, Teresita, Ob. Cit., Pág. 115. editorial Porrúa México 2001.

1.5 La Personalidad Jurídica del Municipio.

Las personas públicas estatales, entre las que se encuentra el municipio, tienen ciertos atributos como la personalidad jurídica propia; es decir, que las personas estatales pueden actuar por sí mismas, en nombre propio, pueden concurrir a juicio, celebrar contratos, etc. En suma, dicha personalidad "comprende la capacidad de administrarse a sí mismo en las competencias específicamente asignadas. La capacidad de derecho es esencial a la persona jurídica, y en esta materia no admite limitaciones, excepto la del ámbito funcional. Por eso no se conciben personas jurídicas incapaces o personas jurídicas parciales".²⁷

En consecuencia, puede decirse que se da una evidente distinción jurídica entre personas públicas y personas privadas. Dicha diferencia de régimen jurídico puede delimitarse de la siguiente manera:

A) las personas públicas se sujetan habitualmente a las leyes de contabilidad, obras públicas y procedimientos administrativos, al menos cuando tales personas públicas son estatales;

B) los agentes de las entidades públicas son, en principio, funcionarios públicos;

C) los bienes de las personas públicas son "fondos públicos", no así los de las personas privadas y, además, el patrimonio de algunas personas públicas estatales integra, en ciertos casos, la categoría del dominio público;

D) las personas públicas realizan actos administrativos y celebran contratos administrativos, en tanto las personas privadas emiten actos jurídicos comunes y contratos civiles o comerciales regidos invariablemente por el derecho privado;

²⁷ DROMI, José Roberto, Derecho Administrativo Económico, Págs. 39-41.

E) la jurisdicción que atiende las controversias con entes públicos es, por lo común, la procesal administrativo o contencioso-administrativa, al paso que los conflictos jurídicos con entes privados se tramitan por la vía procesal civil o comercial;

F) Las personas públicas, a diferencia de las privadas, forman parte de la administración pública en sentido objetivo, por cuanto pueden ejercer funciones administrativas".²⁸

De lo anterior se concluye que el municipio reúne características que lo ubican, como un ente público con personalidad. Otro punto es la denominada duplicidad de la personalidad del Estado. Se afirma que el Estado cuenta con doble personalidad: una de derecho público y otra de derecho privado, para actuar en relaciones de *imperium* o como un particular, respectivamente. Las ideas modernas afirman que es incorrecta, pues la personalidad es indivisible y única, pudiendo manifestarse, sin perder tal unidad, en relaciones de derecho público o sea de autoridad y, en otros de derecho privado, porque así lo prevé y lo autoriza la propia ley, otorgando al Estado (y al municipio) facultades y capacidades para esto.

Por cuanto hace al derecho positivo, tanto la constitución general de la república, como las propias de cada entidad federativa, reconocen de manera expresa la personalidad del municipio.

El artículo 115, Fracc. II, párrafo primero de la Ley Suprema, así lo señala. De esta propia manera lo regulan la totalidad de las constituciones estatales y leyes orgánicas municipales.²⁹

²⁸ Dromi, José Roberto, Ob. Cit., Págs. 30-32.

²⁹ Por ejemplo Baja California Sur. Art. 117 Constitucional. El municipio libre es una entidad de carácter público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, autónoma en su régimen interior y con libre administración de su hacienda; Art. 5º. LOM. El municipio tiene personalidad jurídica propia de conformidad con la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 117 de la Constitución Política del Estado de Baja California Sur. Chiapas. Art. 63, Const. Los municipios tienen personalidad jurídica para todos los efectos legales; Art. 2o. LOM.

Como es de observarse, los Estados de la República contemplan expresamente la personalidad municipal tanto en sus constituciones, como en las leyes orgánicas reglamentarias de los asuntos municipales.

Otra cuestión de interés se deriva de la práctica legislativa de incluir en los Códigos Civiles el principio de la personalidad del municipio. El Código Civil del Distrito Federal, en su artículo 25 señala que son personas morales entre otros, la Nación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios. La casi totalidad de los Códigos Civiles estatales siguen esta fórmula, cuando más con alguna pequeña variante de conceptos pero que en esencia aparecen igual.

El municipio libre es la base de división territorial y de la organización política y administrativa del Estado de Chiapas. Los municipios constituyen entidades con personalidad jurídica y patrimonio propio, y por consiguiente, son sujetos de derechos y obligaciones, autónomos en su régimen interior y con libre administración de su hacienda. Hidalgo; Art. 115 Const. El municipio es una institución jurídico-política, con territorio determinado, en el que se asienta un núcleo de población dotado de autonomía para atender sus necesidades y elegir directamente a sus autoridades. Art. 130. El ayuntamiento es un órgano de gobierno municipal a través del cual, el pueblo, en ejercicio de su voluntad política, realiza la autogestión de los intereses de la comunidad; Art. 5º LOM.- El municipio posee personalidad jurídica propia de conformidad con la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Art. 130 de la Constitución Política del Estado de Hidalgo. México; Art. 15 Const.- El municipio, que es la base de la organización política del Estado, tiene personalidad jurídica y es capaz, por lo tanto, de sus derechos y obligaciones de acuerdo con el Art. 115 de la Constitución Federal. Art. 1º. LOM.- El municipio libre es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado, investido de personalidad jurídica propia en términos del Art. 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Michoacán; Art. 113 Const.- El ayuntamiento tiene personalidad jurídica propia para todos los efectos legales; Art. 12 LOM.- los ayuntamientos del Estado tienen personalidad jurídica para todos los efectos legales. Oaxaca; Art. 92 Const.- Los municipios libres constituyen entidades con personalidad jurídica y por consiguiente son susceptibles de derechos y obligaciones. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley. (se adiciona este párrafo el 21 de enero de 1984); Art. 12 LOM. El municipio libre es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado, investido de personalidad jurídica y propia en los términos del Art. 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Quintana Roo; Art. 126. Const.- El municipio libre es una entidad de carácter público dotada de personalidad y patrimonio propio, autónoma en su régimen interior y con libre administración de su hacienda; Art. 2º. LOM.- El municipio libre, base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado, es una entidad de carácter público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, autónoma en su régimen interior y con libre administración de su hacienda. Veracruz; Art. 144 const.- las leyes reglamentarias municipales se sujetarán a las bases siguientes: F. I. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y administrarán libremente su patrimonio conforme a la ley.

El principio constitucional de la personalidad jurídica del municipio está claramente establecido en el artículo 115 de la Ley Suprema, repitiéndose en las constituciones locales y leyes orgánicas municipales.

Este atributo hace que el municipio sea un ente jurídico susceptible de derechos y obligaciones, con facultades de contar con un patrimonio propio y con libre disposición de su hacienda. Además, tiene nombre que lo identifica y lo diferencia de otras entidades y, finalmente, tiene un domicilio para su órgano de gobierno que es el ayuntamiento y que se denomina comúnmente cabecera municipal.

Como todas las personas jurídicas colectivas, el municipio lo es, se presenta el problema de la representación, esto es de la persona u órgano que jurídicamente pueden adquirir las obligaciones o ejercitar los derechos propios de su representada. El municipio no queda exento de la problemática derivada de la representación, ya porque en ocasiones no se precisa quien lo representa o porque, en otros casos, la delegación de facultades es obscura en las legislaciones estatales. En general, podemos afirmar que el órgano representativo del municipio es el ayuntamiento quien por disposición de las propias leyes orgánicas municipales ejerce esta facultad por conducto del Presidente Municipal para todos los efectos administrativos y de representación civil, como contratos diversos, convenios, etc. Sin embargo, debemos precisar que tratándose de representación ante procesos jurisdiccionales formales, quien representa al municipio, en casi la totalidad de las legislaciones estatales, es el Síndico Municipal, pues precisamente uno de sus atributos es el de velar y custodiar los intereses del municipio.

RESUMEN DEL CAPITULO I

El Municipio.

Origen del Municipio.

Teorías

Jusnaturalista.
Sociopolítica
Origen Jurídico.

Concepto: Es la entidad jurídica integrada por una población, asentada en un espacio físico que sirve de base a la división política y administrativa de las entidades federativas, las cuales le otorgan su categoría política, su personalidad jurídica y le reconocen su órgano de gobierno llamado ayuntamiento

Uso y Aplicación del Patrimonio del Estado.

Marco Jurídico

Art. 41, 90, y 115 de La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Art. 112, 113, 114, 115, 116, 117 Y 122 de La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México
Ley Orgánica Municipal Del Estado De México

Un gobierno entrante que no lleva a cabo un diagnóstico detallado del estado de la administración y de los problemas más urgentes a ser resueltos en el municipio, tiene pocas posibilidades de éxito, tres años transcurren muy rápido;

El municipio factor fundamental del cambio.

El Municipio.

El municipio factor
fundamental del cambio

Un gobierno que no es escrupuloso en el manejo de los recursos de la administración municipal y que no rinde cuentas sistemáticamente ante la población difícilmente generará confianza lo cual debilitará sus iniciativas;

Un gobierno que no se da el tiempo de pensar creativamente en cómo resolver de una mejor manera los problemas locales, y que no aprende de otras experiencias, no logrará un impacto importante, la deliberación de los programas municipales y la discusión con actores externos es fundamental;

Un gobierno que no integra a la ciudadanía en el diseño y evaluación de los programas municipales no multiplica su impacto y permanece débil y aislado;

Un gobierno que no se apoya en otros programas estatales o federales –por motivos partidistas u otros- o que se aleja de iniciativas intermunicipales o de otros sectores sociales, está dejando ir oportunidades muy importantes para tener un mayor impacto local;

Por último, un gobierno municipal que sólo actúa en función del periodo trianual es un gobierno de visión corta que difícilmente trasciende, es evidente que se trata de una limitante constitucional que restringe en mucho a un gobierno municipal, sin embargo una visión de largo alcance al final es reconocida por la ciudadanía y si es exitoso algún programa iniciado en esta mística, es más difícil que el siguiente grupo gobernante deseche los esfuerzos. Preocuparse por la institucionalización de los programas municipales y por la sustentabilidad de los mismos es actuar responsablemente.

El Municipio

En La Estructura
Del Estado.

Observar este tipo de enseñanzas no es particularmente innovador, es simplemente construir una mística de buen gobierno que facilitará el surgimiento de programas innovadores y la generación de impactos positivos en la gestión municipal.

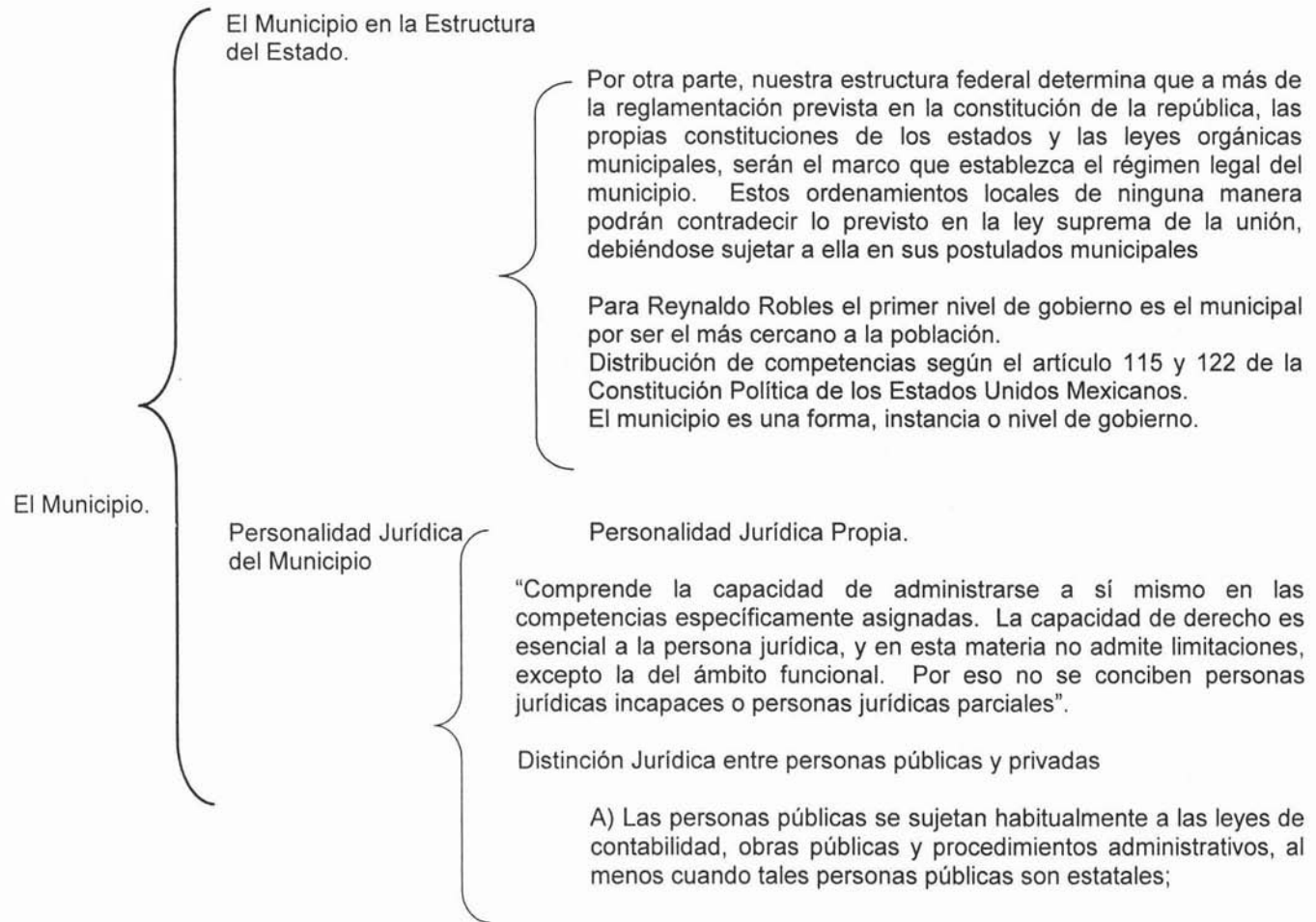
Organización de la estructura de la República

{ Federal
Estatal.
Municipal.

El principio constitucional que prescribe de forma expresa las competencias federales, según lo señala el artículo 124, al establecer que las facultades que no estén concedidas expresamente a los funcionarios federales, se entenderán, por exclusión, reservadas a los estados.

Correlacionando lo anterior con el texto del artículo 115 de la ley suprema, llegamos así a la conclusión que nuestra carta magna otorga competencias a los estados a través de una doble exclusión; o sea, por una parte lo que no sea privativo de la federación (artículo 124), y por otra, lo que no sea prerrogativa de los municipios, las que, como ya señalamos, se regulan principalmente en el citado artículo 115, sin dejar de observar también que el artículo 122 establece lo concerniente al Distrito Federal.

Para precisar de manera integral las disposiciones constitucionales que tratan lo relativo a la distribución de competencias, deben considerarse también los artículos 117 y 118 de la ley suprema en lo relativo a las prohibiciones totales y parciales que se establecen para estados y municipios.



El Municipio.

Personalidad jurídica
del municipio

B) Los agentes de las entidades públicas son, en principio, funcionarios públicos;

C) Los bienes de las personas públicas son "fondos públicos", no así los de las personas privadas y, además, el patrimonio de algunas personas públicas estatales integra, en ciertos casos, la categoría del dominio público;

D) Las personas públicas realizan actos administrativos y celebran contratos administrativos, en tanto las personas privadas emiten actos jurídicos comunes y contratos civiles o comerciales regidos invariablemente por el derecho privado;

E) La jurisdicción que atiende las controversias con entes públicos es, por lo común, la procesal administrativo o contencioso-administrativa, al paso que los conflictos jurídicos con entes privados se tramitan por la vía procesal civil o comercial;

F) Las personas públicas, a diferencia de las privadas, forman parte de la administración pública en sentido objetivo, por cuanto pueden ejercer funciones administrativas.

Duplicidad de la Personalidad del Estado.

El Estado cuenta con doble personalidad: una de derecho público y otra de derecho privado, para actuar en relaciones de imperium o como un particular, respectivamente. Las ideas modernas afirman que es incorrecta, pues la personalidad es indivisible y única, pudiendo manifestarse, sin perder tal unidad, en relaciones de derecho público o sea de autoridad y, en otros de derecho privado, porque así lo prevé y lo autoriza la propia ley, otorgando al estado (y al municipio) facultades y capacidades para esto.

El Municipio.

Personalidad jurídica
del municipio

El principio constitucional de la personalidad jurídica del municipio está claramente establecido en el artículo 115 de la ley suprema, repitiéndose en las constituciones locales y leyes orgánicas municipales. este atributo hace que el municipio sea un ente jurídico susceptible de derechos y obligaciones, con facultades de contar con un patrimonio propio y con libre disposición de su hacienda. Además, tiene nombre que lo identifica y lo diferencia de otras entidades y, finalmente, tiene un domicilio para su órgano de gobierno que es el ayuntamiento y que se denomina comúnmente cabecera municipal.

El órgano representativo del municipio es el ayuntamiento quien por disposición de las propias leyes orgánicas municipales ejerce esta facultad por conducto del presidente municipal para todos los efectos administrativos y de representación civil, como contratos diversos, convenios, etc. sin embargo, tratándose de representación ante procesos jurisdiccionales formales, quien representa al municipio, es el síndico municipal, pues precisamente uno de sus atributos es el de velar y custodiar los intereses del municipio.

CAPÍTULO SEGUNDO

“DESARROLLO HISTÓRICO DEL MUNICIPIO EN MÉXICO”

2.1 Antecedentes.

El municipio es una institución creada y conformada expresamente por la ley; desde el punto de vista estrictamente jurídico se debe estudiar históricamente a la institución municipal a partir de su concepción como ente jurídico.

El municipio, debe abordarse a partir de sus antecedentes y estos son Roma y España por dos razones:

Primera: porque se debe tener muy en cuenta, que el Imperio Romano integró y absorbió a la Península Ibérica.

Asentamiento posterior de la Corona Española pueblo conquistador del continente americano; y,

Segunda: porque nuestro derecho, es producto del derecho romano, y se debe reconocer que en la historia de la humanidad, Roma ha sido, quizá el pueblo que mayor aportación ha hecho a la ciencia jurídica.

2.1.1 El Municipio en Roma.

El municipio como institución jurídica en Roma, cultura de la cual provienen casi todas las instituciones jurídicas del mundo occidental, de acuerdo con la afirmación que hace Teresita Rendón: “al derecho romano se le califica, encomiásticamente, como la propia razón escrita aquí por primera vez, se encuentra la figura del municipio como institución jurídica”.³⁰

³⁰ RENDÓN HUERTA, Teresita, Ob. Cit., Pág. 51. editorial Porrúa México 2001.

Roma durante el florecimiento del gran Imperio, entendió la institución municipal.

La fundación de Roma, data del año 753 a. C. Designaban a su organización política como *civitas*; término que quiere decir ciudad.

El pueblo romano tiene su origen en tres grupos étnicos; latinos, sabinos y etruscos; los cuales se dividieron en tres tribus que formaron el *populus romanus quiritium*, siendo estas las de los ramneses, titienses, luceres, la confederación de estas tres tribus fue la que integró la ciudad romana, en *comitia curia* que era la Asamblea Pública y que finalmente formaba el Estado romano.³¹

Según el criterio histórico – político, o atendiendo a las formas de gobierno la clasificación de los periodos de Roma se dividen en:

A). La monarquía que va de su fundación (753 a. C.) a la caída de Tarquino el soberbio, año de 509 a. C.;

B). La República, que va del año 509 a. C. Al 27 a. C.; y,

C) El Imperio, el cual se subdivide en dos:

- El primero: del 27 a. C. al 284 d. C., que se denomina Principado o Diarquía.
- El segundo, del año 284 al 565 d. C., llamado de la Monarquía Absoluta.³² es decir, que corre desde el Emperador Dioclesiano hasta Justiniano.

³¹ AHEREBS, Enrique, Citado por Moisés Ochoa Campos, Ob. Cit. Pág. 51.

³² BRAVO GONZÁLEZ, Agustín, Compendio de Derecho Romano, UNAM, México, 1971, Pág. 2.

Dada la gran aportación, que para el mundo jurídico es el pueblo romano también existe una clasificación de la historia de Roma en atención, al criterio jurídico, que nos da Roberto Von Mayer, quien indica que existen cuatro estaciones:

“La del derecho nacional puro y de la jurisprudencia pontifical que va desde la fundación de Roma hasta mediados del Siglo IV a. C.; la del florecimiento del derecho romano, y de la jurisprudencia del *iusgentium*, desde mediados del Siglo IV a. C., a principios del Siglo III d. C., la tercera la desnacionalización del derecho romano, cuando los derechos nacionales de los pueblos sometidos predominan sobre del derecho imperial y va del S. III a principios del Siglo IV d. C., finalmente, viene del Siglo IV al VI de la decadencia del derecho romano y su orientación”.³³

Las primeras leyes que rigen a los municipios, se dieron en la época de Tarquino el soberbio y fueron coleccionados en un código por orden real del sexto papiro también fue llamado Código Papiriano, se dividieron en dos partes: la primera fueron las prescripciones de carácter religioso y la segunda de orden político y público.³⁴

Por tanto también podemos afirmar que el derecho municipal escrito, surgió en Roma hacia el Siglo VI a. C., pero además hay que advertir que el municipio adquirió con su propia legislación un carácter diferente al del Estado; es decir que aunque forma parte integrante; el Estado a su vez le distinguió al municipio sus propias funciones. En Roma existían como clases sociales predominantes los patricios y los plebeyos; los primeros controlaban el sistema electoral y con ello la concentración del poder en manos de una aristocracia. La ciudad de Roma constituyó un Estado hostil a toda reforma que desquiciara su organización, aunque esto muy pronto constituyó un obstáculo para el progreso social. Así cuando los romanos decidían que el derecho civil *jus civile*, no sólo entendían que cada ciudad tenía su código,

³³ VON MAYER, Roberto, Historia del Derecho Romano, Trad. Ronces Wenceslao, Ed. Labor, España, 1930, Pág. 8.

³⁴ OCHOA CAMPOS, Moisés, El Municipio su Evolución Institucional, Pág. 52.

sino que querían decir, que sus leyes sólo tenían valor y efecto entre los miembros de una ciudad, es decir, que la ciudad era el todo para ello y había de ser el escenario de su desarrollo municipal; el espíritu de la ciudad creado por los romanos tuvo trascendentales defectos y virtudes como:

“La circunstancia de estar reducido el pueblo romano a una sola ciudad, que es la base de la conformidad de sus costumbres y después de la igualdad de sus leyes, le da un carácter municipal, que deja grabada una huella profunda en su derecho; huella que no logran destruir ni el tiempo ni las revoluciones, ni el comercio con los extranjeros, no la extensión colosal de sus conquistas”.³⁵

En el año 494 a. C., los plebeyos quisieron poner fin a la desfavorable situación que sufrían y procedieron a abandonar la ciudad, retirándose al *mon sacer*, al ver este estado de cosas, los patricios cedieron, estableciendo dos, luego cinco y finalmente diez *tribuni plebis*, con el carácter de inviolables y elegibles sólo por los plebeyos. Estos nuevos magistrados junto con otros dos, los ediles plebis, encargados de los intereses y derechos de la plebe a quien protegían de todos los abusos.³⁶

De esta manera surgieron los ediles, y de hecho inició el régimen edilicio es decir prácticamente apareció en Roma el municipio ya institucionalizado.

El carácter romano tendía hacia el poder político, al que llamaban los romanos *imperium*.

La lucha entre patricios y plebeyos, no era otra cosa que la lucha por el poder político, el *imperium*, que fue su suprema aspiración.

³⁵ GÓMEZ DE LA SERNA, Pedro, Citado por Ochoa Campos Moisés, Ob. Cit., Pág. 54.

³⁶ Ibidem, Pág. 55.

Este *imperium*, finalmente fue una obsesión para los romanos, pues pronto se dieron cuenta, que la guerra era un medio para obtenerlo así y conquistar otras ciudades.

De esta manera, para los romanos la idea del *imperium*, les hizo concebir la manera de conservar a la ciudad vencida bajo su dominación, es decir, bajo su *imperium*; de esta manera poco a poco y conquista a conquista fue como surgió el Imperio Romano, de tal manera, los romanos sometieron a las ciudades vencidas surgiendo así el régimen municipal.³⁷

Roma se valió de la fuerza de la intriga y de su habilidad para ir dominando a los municipios que iban conquistando.

Y para ello crearon dos fórmulas mediante las cuales lograron imponer su dominio estas son:

- A) La de los súbditos. *Dediti*.
- B) La de los aliados. *Foederati o socii*.

Los súbditos eran "Los que habiendo pronunciado la fórmula *dediti* entregaron al pueblo romano sus personas, sus murallas, sus aguas, sus casas, sus templos, sus dioses. No sólo habían renunciado, a su gobierno municipal sino también a lo que más amaban los antiguos; esto es, a su religión y a su derecho privado. A partir de ese momento esos hombres ya no formaban entre sí un cuerpo político. Nada tenían de regular, su urbe (villa) podía subsistir ingente, pero su ciudad (cite) había sucumbido, si continuaban viviendo juntos, era sin gozar de sus instituciones leves ni magistrados."³⁸

³⁷ BARTOLINI, Francisco, *Historia de Roma*, Citada por Moisés Ochoa Campos, Ob. Cit., Pág. 61.

³⁸ FOUESTEL DE COULANGES, *La Ciudad Antigua. Estudio sobre el Culto, el Derecho y las Instituciones de Grecia y Roma*, Ed. Porrúa, México, 1978, Pág. 152.

Por otro lado, los aliados o *foederati* “eran los que invocaban la fórmula *socii*, es decir, que entregaban el poder político sin luchar, y entonces podían conservar sus instituciones, seguía conservando la organización de sus ciudades, mantenían sus leyes, sus magistraturas, el Senado y sus jueces.

La ciudad se reputaba independiente y tenía relaciones con Roma de aliada a aliada, aunque dependiendo de la metrópoli romana. Estas ciudades eran libres en cuanto a su régimen interior formaban parte del imperio; pagaban sus atributos a Roma y le enviaban a los hombres para ser soldados del Imperio.³⁹

Sin duda, esta fue la forma como Roma crea al municipio y le va conformando sus características; pues hay que entender que, a través de la fórmula *socii* una comunidad subordinada al Imperio conservaba su autonomía, por medio de dos leyes. Ley Julia Municipales 90 a. C. y la Plautia Papira 89 a. C., desaparece la distinción entre municipios y ciudades confederadas persistiendo las diferencias en cuanto a régimen local, y en razón a los derechos ciertas ciudades recibieron la *civitas* entera a la *civitas sine sufragio* estas ciudades constituyeron los *municipia* el *civi municipis*, esto es, el derecho de ciudadanía romana. En Roma se distinguieron cuatro tipos de municipios:

- Los que tenían el derecho de ciudadanía, completo *optimo jure*.
- Los que sólo tenían parte de él.
- Los que conservaban su propia legislación; y,
- Los que adoptaban la de Roma: los *difuni facti*.

³⁹ POSADA, Adolfo, *El Régimen Municipal de la Ciudad Moderna*, Ed. Librería General de Victoriano Sánchez, España, 1927, Pág. 37.

- Los elementos del municipio en roma, fueron de acuerdo a lo que señala Teresita Rendón son: un *territorium*, un *populus*, que se manifestaba en asamblea general; un poder organizador, curia cuerpo deliberante integrado por magistratura, y una legislación propia o igual a la de Roma.

Y las características principales eran: el culto especial a sus dioses; la configuración de una personalidad propia; la organización, derivada de la *Lex Julia Municipalis* y de *Lex Rubria* en la que se establecía que cada municipio debía tener su Consejo, su Curia, sus Comicios y sus magistrados; y el establecimiento de la institución municipal como solución al problema de equilibrio político.⁴⁰

Aunque quizá también, es menester, la clasificación que da, Jacques Ellul de los municipios romanos "los *optimo jure*; que gozaban de *jus suffragii* y del *jus honorum* y se administraban de manera independiente; los *caerites* que tenían todos los derechos con excepción de *jus suffragii* y del *jus honorum*; es decir, estas eran las *civitas sine suffragium*, y por último, los llamados *aerari*, que no tenían ninguna ventaja ya que eran administrados por el *praefectus*, que llegaba de Roma y cuyo nombramiento lo otorgaba la *comitia tribuna* y tenía que pagar un tributo especial por Roma.⁴¹

Reynaldo Robles expresa "en conclusión podemos ver en este perfil histórico municipalista en Roma que muchas de las instituciones municipales que nos son comunes encuentran justificación y origen en dicho periodo".⁴²

2.1.2 El Municipio en España.

Quizá ningún otro territorio, sufrió tantas invasiones en la antigüedad como la Península Ibérica y ello se debe, a que la economía estaba basada

⁴⁰ RENDÓN HUERTA, Teresita, Ob. Cit., Pág. 36.

⁴¹ ELLUL, Jaques, *Historia de las Instituciones Jurídicas de la Antigüedad*, Ed. Aguilar, España, 1970, Pág. 157.

⁴² ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo, Ob. Cit., Pág. 46. editorial Porrúa México 1996.

fundamentalmente en el comercio marítimo, y dos territorios estratégicamente ubicados para tal fin, lo constituyeron las Penínsulas Itálica, centro político del mundo occidental dominado por los romanos; y la Península Ibérica, territorio también altamente codiciado por los pueblos de la antigüedad.

Cuando Roma tuvo que retirar sus tropas para defender contra los visigodos el corazón del Imperio de Occidente, la Península Ibérica quedó al arbitrio de los invasores germánicos. Primero llegaron los vándalos, alanos y suevos; luego los visigodos tomaron el poder, a la península llevaron sus propias costumbres jurídicas que pronto fueron codificadas en el Código de Eruriciano de aproximadamente 475 d. C.⁴³

El municipio en la Península Ibérica lo encontramos hasta la romanización; esta institución conservó en la época visigótica la organización y funcionamiento que tenía en los tiempos de la dominación del Imperio Romano.

En tal sentido, históricamente existen cuatro teorías que explican el surgimiento del municipio en la península ibérica.

- A) El municipio europeo de la Edad Media, es derivación del romano visigótico; expositores de esta teoría son Herculano, Raynouard, Savigny y Eichorn. Particularizando en España, sostiene Herculano que esta procedencia deviene de que los alcaldes no son sino once viri conservados entre los mozárabes y que división de los hombres de caballeros y peones, es trasunto de la de los patricios y plebeyos y prueba es que hasta el nombre de *concilium* se enlaza con el *conventus vicinorum*.⁴⁴

⁴³ FLORIS MARGADANT, Guillermo, Introducción a la Historia del Derecho Mexicano, 7ª edición, Ed. Esfinge, México, 1986, Pág. 28.

⁴⁴ OTS Y CAPDEQUI, José María, Historia del Derecho Español en América y del Derecho Indiano, Ed. Aguilar, España, 1968, Pág. 45.

- B) La de que el concepto de municipio, tal y como fue concebido en el derecho romano, termina con el periodo de la dominación visigoda, seguidor de esta teoría es hinojosa, esta teoría refuta a la primera señalando, que con la llegada de los visigodos se implanta en España el régimen municipal, con características diferentes a las romanas.
- C) La de la influencia romana en la Península Ibérica, hasta el periodo de la dominación árabe. Esta teoría es sostenida por Pérez Pujol.
- D) La que sostiene que el municipio romano desaparece durante la dominación germánica, que sostiene Sánchez Abornoz quien dice además que no fue sustituida por las instituciones hasta que fue creciendo el municipio español, con sus peculiaridades y organización propia.⁴⁵

Reynaldo Robles Martínez sostiene que "el municipio subsiste en España aún después de la dominación visigótica. Los visigodos respetan, en algún grado, la religión, las costumbres y la legislación especial de los españoles quienes formaron un pueblo separado de sus dominadores".⁴⁶

Teresita Rendón, dice al respecto: "consideremos más aceptable la explicación del nacimiento del municipio en España, al principio de la reconquista del territorio español en poder de los árabes, ya que es, hasta entonces, cuando el municipio surge con vida propia y alcanza a integrarse como órgano político".⁴⁷

El municipio de España, fue influenciado por la cultura romana, visigoda y aún la árabe, lo que hizo que esta institución, tuviera sus propias peculiaridades y características, que hicieron que el municipio español sea genuino y auténtico. Más aún, a principios del Siglo VIII d. C., los árabes, se lanzan a la conquista de la

⁴⁵ SÁNCHEZ, Albornoz, Reino y Extinción del Municipio Romano en España e Instituciones que la Reemplazan, España, Pág. 5 126 en adelante.

⁴⁶ ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo, Ob. Cit., Pág. 48. editorial Porrúa México 1996.

⁴⁷ RENDÓN HUERTA, Teresita, Ob. Cit., Pág. 75. editorial Porrúa México 2001.

Península Ibérica, y la van ocupando en diferentes partes, lo que propició que casi durante toda la edad media, la Península Ibérica, estuvo dividida en pequeños reinos, y además, viviendo en eterna lucha contra los árabes.⁴⁸

Este periodo de lucha contra los árabes fue el de la reconquista, época en la que comenzaron a florecer las libertades municipales. Apreciándose cuatro diferentes etapas:

- A) De 711 a 756 Emiratos Dependientes de Damasco;
- B) De 756 a 912 Emiratos Independientes;
- C) De 912 a 1031 Califatos; y,
- D) De 1031 a 1492 reino de Taifas.

El Califa manda al *Caid o Alcaldi*, palabra que se transformó alcalde (que en lengua árabe significa juez), para que este fungiera como jefe administrativo del gobierno, de los pueblos y ciudades que sometieron, hubo una fuerte oposición a las acciones de los funcionarios turcos, hecho que fortaleció la conciencia municipal en los españoles, por el que municipio se convirtió como un recurso político de gran interés.

Con el fin de ganarse la voluntad de la gente y así enfrentarse a los ataques de los moros, sobre todo en aquellas poblaciones que aún no habían invadido.

Además como cita Moisés Ochoa Campos: al contar el S. XI, las ciudades comenzaron a florecer debido al renacimiento del comercio que favoreciendo las cruzadas, con esto aumentó enormemente el poder municipal, que se dispuso a limitar las arbitrariedades del señor feudal, para ello las Comunas, formaron ligas que exigieron se fijaran obligaciones y derecho que les incumbían, a estas les llamaron

⁴⁸ Secretaría de Gobernación, El Municipio Mexicano, Ob. Cit. Pág. 83.

estipulaciones, mismas que fueron redactadas en un acta, firmada por el Señor Feudal o por el Rey y con su sello, a esto se le llamó Fuero, y al municipio que lo recibía se le llamó comuna aforada.⁴⁹

En España, para atraer gente a establecerse en los pueblos, villas o ciudades que se fundaban o se reedificaban, los reyes les concedieron grandes franquicias y privilegios que constituyeron el fuero municipal, es decir, la ley que regulaba la vida de la localidad.

En este tiempo, los hombres libres de una población se reunieron en el Concilium o Asamblea Judicial, y elegían jueces o justicios del concilium, surge el Consejo Municipal, ahí eligieron a juezes; y a los alcaldes, quienes por un año ejercían las funciones judiciales.

Los Consejos Municipales eran autónomos en lo político y administrativo; los magistrados municipales, tenían la autoridad y era un hecho el sufragio popular.⁵⁰

Existieron dos tipos de Consejos, afirma Víctor Manuel Comisille; uno, el que se llevaba a cabo en Asamblea General, donde participaba toda la comunidad, únicamente con voz y voto, a las gentes que les había sido otorgado el fuero se le llamó cabildo abierto. Y el segundo, llamado cabildo secular o ayuntamiento, se efectuaba sólo con personas que estuvieran investidas de función pública.

La suprema autoridad en la localidad, se atribuía a la Asamblea de Vecinos al Cabildo abierto, ahí se vigilaba el manejo de la administración el municipio y se designaban a los funcionarios que ejercían las responsabilidades oficiales; quienes de acuerdo a su función recibían el nombre de alcaldes o justicias; jurados o fieles; alguaciles; alarifes y almotacenes. A través de los Fueros o Cartas Puebla, los gobernantes fijaban libertades a las Villas.

⁴⁹ COMISILLE C, Víctor Manuel, Del Municipio Mexicano, Ed. Universidad Autónoma de Morelos, México, 1985, Pág. 14.

⁵⁰ OCHOA CAMPOS, Moisés, Ob. Cit., Pág. 87 México 1998.

Son los municipios españoles, los que obtuvieron derechos esenciales para el ciudadano, tales como: igualarlos ante la ley; inviolabilidad del domicilio; colaboración de los habitantes en tareas públicas; elegir a los funcionarios y volverlos responsables y que, los magistrados electos por cabildo abierto, administraran la justicia. El municipio tuvo, su época de gloria en España, de los años 115 a 1237; los municipios se constituyeron en valuarte del pueblo español que se mostró muy deseoso de reconquistar sus ciudades, en manos de los musulmanes, para lograr su liberación.

Los municipios alcanzaron excesiva influencia y poderío al grado de que todos los monarcas convocaron a las Cortes y en ella confirmaban y/o incrementaban sus fueros y privilegios. Los pueblos y ciudades que preservaron sus fueros eran administrados por un Consejo abierto valiéndose de la protección de las Cartas Forales de ahí su denominación de Comunas Aforadas, tenían tal fuerza los Consejeros Municipales que llegaron a ejercer parte del poder real.⁵¹

Fue el Rey Alfonso X. "el sabio", de Castilla y de León, quien inicia a restringir las facultades de los Consejos Municipales, y les impuso cuantiosos tributos a los municipios, y entre el sabio y la burguesía acabaron con la democracia municipal, con la promulgación de las 7 Partidas, los burgueses se apoderaron de los ayuntamientos y prácticamente dieron fin a los cabildos abiertos.⁵²

Posteriormente el Rey Alfonso XI "el justiciero" emitió el "ordenamiento de Alcalá de Henares" en 1348, donde socavó las libertades municipales.

El monarca Enrique III "el doliente", en el año de 1396, designa a los Corregidores, especie de alcaldes nombrados por el rey, para debilitar aún más al municipio.

⁵¹ COMISILLE C., Víctor Manuel, Ob. Cit. Pág. 15.

⁵² Secretaría de Gobernación, El Municipio Mexicano, Ob. Cit. Pág. 83.

El corregidor era; el poder central en funciones administrativas con autoridad pudiendo presidirlo o revocarlo.⁵³

Sin embargo, expulsados los árabes de España en 1492, con la recuperación de Granada, como último reducto de los musulmanes. El municipio tiene que defenderse ahora de los caudillos que participaron en la reconquista, los cuales habían obtenido en feudo los territorios recuperados, siendo ahora necesario delimitar los feudos y los municipios, surgiendo así leyes tendientes a resolver estos problemas y a resguardar los derechos municipales.⁵⁴

Los reyes vieron ahora en el municipio, un aliado, para controlar a los Señores Feudales; aunque los reyes principian a intervenir en la vida interna del municipio limitando sus derechos; poco a poco los funcionarios del rey asumen gran parte de la jurisdicción de los municipios.⁵⁵

El último intento, que se efectuó, con el objeto de que el municipio salvaguardara sus libertades y privilegios, fue en la época de Carlos V, el 31 de octubre de 1520.

Por parte de las comunidades castellanas de Toledo, Segobia, Ávila y Salamanca, la rebelión estaba encabezada por la ciudadanía de Toledo, finalmente fueron vencidos el 23 de abril de 1521 en la Batalla de Villalar, donde fueron degollados Juan de Padilla, Juan Bravo y Pedro de Maldonado.

⁵³ ÁLVAREZ GENDIN, Sabino, Manual de Derecho Administrativo Español, Ed. Bosh, España, 1954, Pág. 129.

⁵⁴ ORTIZ DE ZÚÑIGA, Manuel, El Libro de los Alcaldes y Ayuntamientos, Ed. Instituto de Administración Local de Madrid, España, 1978, Pág. 14.

⁵⁵ ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo, Ob. Cit., Pág. 50. editorial Porrúa México 1996.

Con la derrota de Villalar, la suerte del municipio español cambió por completo, pues finalmente se impuso el autoritarismo centralista.⁵⁶

2.1.3 El Municipio de América.

Para iniciar el desarrollo histórico municipal se deba hacer dos importantísimas aclaraciones, a manera de fijar la posición frente a la historia y al derecho municipal.

Primera.- El municipio tiene un origen eminentemente jurídico, esta es una posición ya fijada en este trabajo; pues insistí que sólo la ley, es la que, formal y materialmente le da vida, a la institución municipal, y la:

Segunda.- El municipio no surge en América, pues antes de la llegada de los españoles; si bien es cierto, que existían comunidades de grupos étnicos también lo es que, su organización social, era muy primitiva y su cultura apenas se iba delineando y conformando y aunque algunos autores, han tratado de establecer un cierto paralelismo con las instituciones europeas, lo cierto es, que si hiciéramos una comparación con las instituciones de la época entre Europa y América para 1492 d.c, veremos que en nada existe similitud, pues mientras en Europa ya llevaban casi 1500 años después del nacimiento de Cristo, la América culturalmente hablando, apenas se encontraban los grupos sociales en un incipiente neolítico, (periodo que va de los 6000 a los 4000 años a. C.), es decir, apenas los hombres se van volviendo sedentarios, van cambiando su economía recolectora por productora de alimentos, aún no descubrían ni la rueda, ni mucho menos la escritura, por tanto la organización social de los pueblos del nuevo mundo, era en aldeas, tribus, clanes, hordas, organizaciones primitivas antecedentes de la organización suprema del hombre

⁵⁶ J. A. MARANALL, Las Comunidades de Castilla, Citado por Moisés Ochoa Campos, La Reforma Municipal, Pág. 90.

como lo constituye el estado, que en Europa para 1500 ya era una forma sólida de organización.

Hechas estas aclaraciones, veamos como llegó el municipio de América.

Cristóbal Colón, salió del Puerto de Palos de Moguer en 1492, en busca de país productor de oro, de la plata, de las especies de todo género que eran grandemente demandadas por el comercio de Europa, y el resultado de ese viaje y de los que le siguieron, emprendidos por él y por los que le emularon, fue el descubrimiento de las tierras que producían o podían producir, en abundancia no imaginada, todo lo que los descubridores querían para ellos.

Ahora bien, si nada más eso, hubieran encontrado en este nuevo mundo, el problema social no se hubiera presentado, sin embargo, como bien cita, el historiador Toribio Esquivel Obregón: "el problema había sido de técnica de producción y de transporte; pero encontraron también seres humanos y esto creaba un nuevo problema, el de la convivencia de dos razas, es decir, el problema era jurídico"⁵⁷

Este problema jurídico era en dos sentidos: primero, para determinar hasta donde tenía derecho España sobre las nuevas tierras descubiertas y segundo; ¿cuál era el trato que se debía de dar a los hombres del nuevo mundo?; respecto a este segundo problema el mismo Toribio Esquivel Obregón indica:

"si se dejaba al español con el mismo derecho que él tenía, en su trato con sus trabajadores españoles, sin intervención de ninguna autoridad, habría abusado de su superioridad hasta acabar con el indio".⁵⁸

Es decir, que el europeo, caucásico – español consideraba que era un ser superior y el indio americano un ser que debía exterminarse, esta polémica

⁵⁷ ESQUIVEL OBREGÓN, Toribio, *Apuntes para la Historia del Derecho en México*, Ed. Porrúa, México, 1984, Pág. 192.

⁵⁸ *Ibidem*, Pág. 192.

finalmente fue dirimida por el Papa Paulo III, quien se colocó del lado del humanismo con que debían ser tratados los hombres de América; "Juan Gines de Sepúlveda, con el argumento aristotélico de que la raza inferior no puede alegar derechos adquiridos contra los intereses de la raza superior; Fray Bartolomé de las Casas para algunos censurado como agitador y por otros venerado como santo, pues se hizo dominico a los 40 años y dedicó los otros 52 de su vida a su lucha por proteger al natural, considerado como un niño que necesita protección y formación religiosa, y de que se le otorgaron cuando menos las condiciones mínimas para el trabajo. Esta fue la postura del Papa Paulo III en 1537 mediante su Bula *Sublimis Deus*.⁵⁹

En cuanto a los derechos que debía tener España, sobre esta tierra recién descubierta; también fue discutido y determinado a través de la Bula *Inter Caetera* del Papa Alejandro VI del 4 de mayo de 1493; siendo una especie de "laudo arbitral", que puso fin, a la disputa entre los reyes de Castilla y Portugal acerca de la soberanía sobre las nuevas tierras. Así el Papa Alejandro VI, al establecer una línea de separación para las empresas de ambos soberanos, cien leguas al poniente de las azores, quiso resolver el conflicto.⁶⁰

En síntesis, la bula dice que el Papa sabedor del empeñoso celo con que Fernando e Isabel laboraban por la propagación de la fe, como se vio en la reconquista de Granada, se consideraba obligado a estimularlos en sus empresas concediéndoles lo que al efecto era conveniente; que sabedor igualmente del afán con que mediante los servicios de Cristóbal Colón habían descubierto islas y tierra firme, habitadas por hombres, entre los cuales se proponían introducir la fe cristiana" por la autoridad del omnipotente dios, y del vicariato de Jesucristo que ejercemos en la tierra con todos los señoríos de ella, ciudades, fortalezas, lugares, villas, derechos, jurisdicción".⁶¹

⁵⁹ FLORIS MARGADANT, Guillermo, Ob. Cit., Págs. 47 y ss.

⁶⁰ ESQUIVEL OBREGÓN, Toribio, Ob. Cit., Pág. 192.

⁶¹ *Ibidem*, Pág. 194.

Para finalizar este problema jurídico, en su análisis y alcance, como bien cita nuevamente don Toribio Esquivel: "por último, no se comprendería el carácter de mero notario mayor de reyes de parte del papa, cuando éste, en la bula, prohíbe a los otros reyes de Europa o de toda cristiandad emprender nada, en las indias ni entrometerse en la colonización y evangelización de los naturales, bajo pena de excomunión"⁶²

Analizados estos dos aspectos jurídicos, del descubrimiento del Nuevo Mundo y que juzgué muy importantes, para el tema que nos ocupa, pues toda la obra de la colonización y de la conquista, de América, se hizo precisamente a través del municipio hasta ir delineando el régimen colonial en los virreinos que estableció la corona española en territorio de América.

Cristóbal Colón, en su primer viaje realizó su primera fundación, que fue el fuerte de navidad, este fue en América, el primer sitio poblado por europeos.

En el segundo viaje, en las instrucciones dadas a Colón, se apunta la creación de municipios; atendiendo a los deseos del soberano Colón procedió a fundar la primera ciudad insular, la Isabela, hoy República Dominicana el 27 de noviembre de 1493, Colón trazó las calles, repartió solares y tierras y dice Ochoa Campos "parece que al principio no nombró cabildo, sino que se reservó para sí el propio gobierno". Sin embargo, en la Isabela se constituyó el primer municipio americano, pues más tarde, se organizó el gobierno local, a través de regidores, pues en las instituciones de 1493 se establece la forma de elección y el nombramiento de estos funcionarios municipales.⁶³

El 6 de agosto de 1496, se funda la nueva Isabela, ciudad que en 1502, Fray Nicolás de Ovando la cambió a su sitio actual y le cambió el nombre por el de Santo Domingo de Guzmán. Tras la Conquista de Cuba, su gobernador Velásquez en

⁶² Ibidem, Pág. 195.

⁶³ DOMÍNGUEZ, Francisco, La Isabela Primera Ciudad Fundada por Colón, Citado por Moisés Ochoa Campos, Ob. Cit., Pág. 133.

1512, fundó la Villa de Nuestra Señora de la Asunción de Baracua, primer municipio en la isla y posteriormente primera capital de Cuba; en 1513, fundó la Villa de Bayamo, en 1514, las Villas de Saneti Aspiritus, Trinidad y Santiago (segunda capital de Cuba) Puerto Príncipe (Camagüey) y en 1515 fundó san Cristóbal de la Habana que en 1519 se convirtió en la capital de Cuba.⁶⁴

Se puede decir, entonces que, la obra de colonización del Nuevo Mundo, se realizó por medio de la institución municipal y de esa manera se fue desarrollando el régimen virreinal en todo el continente, pues más tarde llega también el municipio a tierra firme, es decir, a la América Continental.

2.1.4 Gobierno Municipal de la Colonia.

El primer municipio de la América Continental, lo fue el de la Villa Rica de la Veracruz, (hoy conocido como la antigua a 10 km. del puerto), fundado por Don Hernán Cortés el 22 de abril de 1519. Y nos narra Bernal Díaz del Castillo para esto, se levantaron algunas enramadas simulando casas, se marcó la plaza pública erigiéndose en ella una picota y se instaló una horca en los alrededores.⁶⁵

Hernán Cortés, parte de las tierras occidentales, en contra de la voluntad de Don Diego de Velásquez, gobernador de Cuba, Cortés desembarcó en las costas de Chalchihuacan, e inició sus operaciones con dos actos simbólicos: "la quema de las embarcaciones con que vino desde Cuba, y la solemne fundación del ayuntamiento".⁶⁶ Cortés sabedor de que, no había sido autorizado para conquistar un nuevo reino, se valió de la institución municipal, que para ese entonces estaba en su apogeo, para ocupar las nuevas tierras, y como bien señala Reynaldo Robles: "y así lograr sus aspiraciones, los expedicionarios utilizan la institución más respetable de su época, el municipio, sabedores que era la fuente del poder que podía

⁶⁴ OCHOA CAMPOS, Moisés, *El Municipio en Evolución*, Pág. 134.

⁶⁵ DÍAZ DEL CASTILLO, Bernal, *Historia Verdadera de la Conquista de la Nueva España*, Ed. Herrero Hermanos, Tomo I, México, 1937.

⁶⁶ RENDÓN HUERTA BARRERA, Tteresita, Ob. Cit., Pág. 92. editorial Porrúa México 2001.

facultarlos para llevar a cabo su empresa, y además el medio idóneo para independizarse de Diego de Cervantes”.⁶⁷

Hernán Cortés con sus compañeros más cercanos fundan además, el primer cabildo a la usanza del derecho municipal español, Alonso Hernández Portocarrero, Pedro de Alvarado, Cristóbal de Olid, Alonso de Ávila, Juan de Escalante, Francisco de Lugo, Francisco de Montejo y el propio Bernal Díaz, formaron el primer ayuntamiento. Una vez creada la autoridad de la villa, Cortés viendo en el ayuntamiento el representante de la corona en las nuevas tierras, le entrega sus deficientes poderes, y es nombrado a su vez, justicia mayor y capital general.⁶⁸

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

Y fundada la villa, hicimos alcaldes y regidores y fueron los primeros alcaldes Alonso Hernández Puertocarrero y Francisco de Montejo, y a este Montejo, porque no estaba muy bien con Cortés, por meterle en los primeros y principal, le mandó nombrar por alcalde; y los regidores dejarlos he de escribir, porque no fuera de la villa una horca, y señalamos por capitán a Pedro de Alvarado, maestre de campo a Cristóbal de Olid, y alguacil mayor a Juan de Escalante, y tesorero Gonzalo de Mejía, y contador Alonso Ávila, y Alferes a fulano corral... y alguacil del real a Ochoa, Vizcaino, y un Alonso Romero.⁶⁹

⁶⁷ ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo, Ob. Cit., Págs. 75 y 76. editorial Porrúa México 1996

⁶⁸ Secretaría de Gobernación, El Municipio Mexicano, Ob. Cit. Pág. 94.

⁶⁹ DÍAZ DE CASTILLO, Bernal, Ob. Cit., Pág. 25.

Aunque hay que aclarar, que si bien es cierto que la fundación se dio en el mes de abril, tal y como quedó asentado, también es de destacar que la carta del regimiento de la Villa Rica de la Vera Cruz, tiene fecha 10 de julio de 1519.⁷⁰

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

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

Y aquí nos narra, el historiador Moisés Ochoa Campos, la forma en que llegan los españoles a establecerse y a dominar la gran Tenochtitlán punto de partida de hecho y de derecho para la conquista.

“Después de setenta y cinco días de sitio, una vez transpuesto el crucial 13 de agosto de 1521 se arrasaba la antigua y gran Tenochtitlán... pocas ciudades han escrito una epopeya más gloriosa que la de Tenochtitlán, arrasada por una avalancha de 200 mil aliados españoles, 900 infantes castellanos, 80 de caballería, 17 piezas de artillería, 13 bergantines y 6,000 canoas. La ciudad quedó tan desbaratada y destruida y asolada, que casi no quedó piedra sobre piedra. (Se dice en el proceso de residencia que años más tarde se le informó a Sortés), tal situación obligó al conquistador a trasladarse a Coyoacán el 17 de agosto; instalándose el primer ayuntamiento, en el mismo edificio que ocupaba su cuartel general en

⁷⁰ OCHOA CAMPOS, Moisés, La Reforma Municipal, 3ª edición, Ed. Porrúa, México, 1979. Pág. 96.

Coyoacán, sesionado de agosto de 1521 a marzo de 1524, y el 8 de marzo de 1524, se instala en ayuntamiento en el mismo sitio que ocupara la antigua Tenochtitlán".⁷¹

Son las ordenanzas de Cortés del 1525, los más antiguos documentos que regulan la vida municipal.

Reynaldo Robles, nos refiere en relación a las Ordenanzas de 1525, "estas organizaron al gobierno, estableciendo que cada villa debía de tener dos alcaldes con jurisdicción civil y criminal. Cuatro regidores, un procurador y un escribano, con nombramientos que debían hacerse cada primero de enero de cada año; los alcaldes y regidores no podían celebrar cabildo sin estar presente Cortés o su lugarteniente y el alguacil mayor tenía derecho de concurrir al cabildo con voz y voto".⁷²

La principal institución política, en los pueblos españoles era el cabildo o consejo municipal, pues además, de ellas se valió Cortés, para legitimar y legalizar su poder, así que las poblaciones de españoles que se fundaron después del gobierno de Cortés debieron sujetarse a las ordenanzas dadas por él; hasta que el 13 de junio de 1573 el Rey Felipe II, emitió; las ordenanzas sobre descubrimientos, poblaciones y pacificación de las indias; gran parte de sus disposiciones, pasaron a formar parte, posteriormente de la recopilación de las leyes de los reinos de las Indias.⁷³

Los municipios en la colonia, son organismos colegiados o corporativos que funcionan, como autoridad gubernativa, había dos tipos de ayuntamientos: los de españoles en el nuevo mundo y los de indios o naturales; veamos pues como estaban organizados y las funciones que tenían sus autoridades. Los ayuntamientos de españoles; cuando no eran regidos por corregidores o alcaldes mayores; estos se gobernaban por los siguientes funcionarios; dos alcaldes ordinarios, el Alférez real;

⁷¹ Ibidem, Págs. 97 y ss.

⁷² ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo, Ob. Cit., Pág. 79. editorial Porrúa México 1996.

⁷³ LÓPEZ SOSA, Eduardo, Paquete Didáctico sobre apuntes de la Historia del Derecho, Facultad de Derecho UAEM, México, 1984.

un número variable de regidores; según la importancia política o económica de la población, dos jurados, por cada una de las parroquias, colaciones o barrios: fieles ejecutores: alguacil mayor de cabildo secular; procurador general; escribano o secretario; mayordomo, depositario: funcionarios burocráticos y personal subalterno.

Los dos alcaldes ordinarios, se eligen el primer día no festivo de cada año, por los regidores esta elección debía ser aprobada por la autoridad superior con jurisdicción; uno de los alcaldes representaba a los encomenderos y el otro a los domiciliarios; los requisitos para ser alcalde eran: ser habitantes con casa abierta y con permanencia de muchos años en la población; que sepan leer y escribir; no ser deudores de la real hacienda, ni oficiales de ella, presidente en la sala capitular; y ocupan el primer asiento en los bancos del cabildo en las fiestas eclesiásticas; además no pueden ser reelegidos sino pasados tres años; están sujetos a juicio de residencia; ellos dirigían al ayuntamiento y tenían voto en los asuntos judiciales (también se le llamaban justicias menores u ordinarias); asistían a la visita anual de las cárceles; a su ausencia eran substituidos por el alférez real, o el regidor más antiguo; vigilaban el cumplimiento del presupuesto y supervisan la administración de las rentas concejales.

Al alférez real: le corresponde llevar el pendón real; hace solemne la proclamación del nuevo rey; tiene el mando de la milicia ciudadana; goza del privilegio de entrar a cabildo con armas. Primeramente era nombrado por el monarca, aunque posteriormente se convirtió en oficio vendible y renunciable.

Los regidores: su número era de 24 a semejanza del municipio de Sevilla; 12 en las ciudades metropolitanas, 8 o 6 en las ciudades sufragantes y 4 en las villas; en un principio eran electos por los vecinos, luego nombrados por autoridad superior, jurisdiccional y finalmente fueron oficios vendibles; (llamados así porque se subastaban al mejor postor), sus atribuciones principales eran la de gobernar al municipio y atender la gestión pública. Era requisito ser vecino y podían ejercer trabajos calificados de viles y les estaba prohibido ejercer el comercio.

Los jurados: eran representantes de barrio, eran elegidos anualmente por los vecinos, en la sala capitular ocupaban los escaños bajo; y su función principal era atender las necesidades de sus electores.

Los fieles ejecutores: eran dos o más regidores o jurados; nombrados por el cabildo, están encargados de los abastos así como de la regulación de las pesas y medidas para evitar los fraudes.

El alguacil mayor: al principio era nombrado por el consejo, aunque luego pasó a ser oficio vendible, tenía la prerrogativa de entrar armado al salón de sesiones, corre a su cargo del cumplimiento de los acuerdos, o decisiones del ayuntamiento, el castigo de los infractores y con los alguacilillos hacían la ronda diurna y nocturna.

El Procurador General: el representa jurídicamente a la corporación municipal, es cargo anual designado en cabildo, también era el apoderado legal del ayuntamiento y representante de éste, en los asuntos pendientes con la corona.

El escribano: tiene la fe pública, siendo al mismo tiempo escribano público o de número; levanta el acta de sesiones; custodiaba el archivo consejil y realiza toda clase de información, obligándose a guardar silencio de los asuntos de cabildo.

El mayordomo: es el encargado de la casa capitular y le compete además, el abandono de los gastos del ayuntamiento, consignándolos como un libro de la mayordomía, fuente de datos para la historia del municipio.

Al depositario: era el tesorero y custodio de todos los bienes que le depositaran, era el encargado de la caja del consejo llevando los libros de cargo y data.

Otros cargos burocráticos eran: los pregoneros, el corredor de longa (daban fe de los contratos celebrados en su intervención), los maceros, porteros, alcalde de la cárcel y sayón o verdugo.⁷⁴

Mención especial es la hacienda municipal, que era constituida por los ingresos, gastos así como por los bienes patrimoniales y muebles del ayuntamiento los artritrios, tasas, bienes de propios comunales, positos, alhondigas que integraban las finanzas de las corporaciones locales.

Los ayuntamientos de indios: junto a los ya descritos, existían también los ayuntamientos de indios llamados de agregaciones, en la Nueva España, cuyos vecinos eran exclusivamente indios, es decir estaba prohibida la estancia en estos lugares de españoles, criollos, mestizos o negros, para evitar abusos.

Su integración exclusiva de naturales, sin intervención de caciques (señores de los indios), su creación estuvo motivada por el afán de cristianización, reuniéndolos en pueblos fundados con la misma meticulosidad urbanística de los españoles, adiestrando a los indios en el buen manejo del gobierno, donde además adquieran experiencia e idoneidad necesarias; se fundaban por orden del monarca y no podían ser suprimidos sin expresa licencia real; estos ayuntamientos se integraban por los siguientes funcionarios: un alcalde ordinario, de cuatro de los regidores; un escribano o quipocamayo, un alguacil, alferes real, pregonero, portero y sayón; sus funciones eran idénticas a los de los ayuntamientos de españoles.⁷⁵

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

⁷⁴ MURO OREJON, Antonio, Lecciones de Historia del Derecho Hispano Indiano, Ed. Coedición Escuela Libre de Derecho, México, 1989, Págs. 229-231.

⁷⁵ *Ibidem*, Pág. 231.

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

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

1. El cuidado de las obras públicas, puentes y caminos.
2. La vigilancia de los mercados, ventas y mesones.
3. El cuidado del disfrute de pastos y montes.
4. El corte y plantación de árboles.
5. El remate de los derechos de vender carne y pan.
6. La formación de sus ordenanzas, que debían ser aprobadas por el virrey.
7. El repartimiento de vecindades, caballerías y peonerías.
8. La administración del municipio e inspección de cárceles, hospitales y cementerios.
9. La atención de los servicios públicos, policía, agua potable, alumbrado y pavimento.⁷⁶

⁷⁶ BAYLE CONSTANTINO, Los Cabildos Seculares en la América Española, Citado por Moisés Ochoa Campos, *El Municipio*, Pág. 137.

Como es de verse el ayuntamiento, como órgano de superior autoridad en las comunidades locales de la Nueva España, tenían reservados para sí funciones administrativas, judiciales y legislativas, el municipio estaba técnicamente independiente y gozaba de autonomía.

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

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

Las alhóndigas: que fueron almacenes para guardar granos y mercancía diversa para el comercio directo a consumidor sin intermediarios ni especulación, puesto que el productor estaba obligado a vender su cosecha a la alhóndiga y no podía vender más grano que el que utilizaba para su consumo doméstico.⁷⁷

En el Siglo XVIII el régimen de intendencias formalizaría la nueva etapa en la organización municipal, dentro de la época "ciclo de la influencia francesa"; que acentuó la política de centralización, al dejar a los intendentes el control de los principales ramos y restar a su vez facultades a los ayuntamientos sobre todo en materia hacendaria en 1767 por disposición de Carlos III quién envió a la colonia al visitador general José de Gálvez, con instrucciones de reorganizar los municipios.

⁷⁷ Secretaría de Gobernación, *El Municipio Mexicano*, Ob. Cit. Pág. 103.

Los intendentos reemplazaron a los gobernadores, corregidores y alcaldes mayores; presidían los cabildos aprobaban las ordenanzas redactadas por el ayuntamiento y estos a su vez fueron reducidos a juntas municipales.⁷⁸

En México la Revolución Francesa le inyectó razones al movimiento precursor de la independencia actitud asumida por el ayuntamiento de la capital, pues el 19 de julio de 1808.⁷⁹ el síndico Lic. Francisco Primo de Verdad y Ramos declaró que la Nueva España debía de ser una nación soberana e independiente.

Finalmente la historia de nuestro país nos señala que el movimiento de independencia inicia el 15 de septiembre de 1810 encabezados por el cura de Dolores, Don Miguel Hidalgo y Costilla y Callaga, anhelo que se vio cristalizado hasta el 28 de septiembre de 1821 fecha en que formalmente se instaló la junta gubernativa, la cual nombró a Iturbide como su presidente, levantó el Acta de Independencia del Imperio Mexicano.⁸⁰

2.2 El Municipio del México Independiente.

El municipio mexicano surge a partir del 28 de septiembre de 1821.

Durante todo el Siglo XIX, en México los municipios se vieron afectados en cuanto a su libertad y a su autonomía, pues desde la Constitución de Cádiz, jurada en la Nueva España el 30 de septiembre de 1812, se introdujo el nefasto sistema de los jefes prefectos políticos, quien presidía el gobierno del municipio sujetando a su voluntad a los ayuntamientos.

⁷⁸ OCHOA CAMPOS, Moisés, El Municipio, Pág. 156.

⁷⁹ *Ibidem*, Pág. 183.

⁸⁰ LÓPEZ SOSA, Eduardo, La Lucha por el Poder Político en México, Pág. 78.

Consumada la independencia, el Plan de Iguala, así como el Reglamento Provisional del Imperio Mexicano del 18 de diciembre de 1821, el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana del 31 de enero de 1824; la propia Constitución del 4 de octubre de 1824, reconocieron la organización municipal, aunque no aportaron cosa alguna importante o trascendente en materia municipal, incluso el régimen federal tal parece que deja en libertad a los estados para adoptar su régimen interior claro sin oponerse a esta constitución ni al acta constitutiva.⁸¹

Ejemplo de lo anterior lo podemos ver en la trayectoria constitucional del Estado de México.

La primera Constitución del Estado de México dada en la Ciudad de Texcoco (Tezcoco) el 14 de febrero de 1827 teniendo como presidente del congreso al ilustre liberal José Ma. Luis Mora; y siendo gobernador de la entidad el coronel Don Melchor Muzquiz dispone en su subtítulo III parte segunda artículos del 152 al 170 en cuatro capítulos lo relacionado al gobierno político y administrativo de los pueblos.

Capítulo I. Autoridades por quienes se ha de desempeñar; aquí indica que sean los prefectos, subprefectos y los ayuntamientos.

Capítulo II. De los prefectos; aquí indica que el será el encargado del gobierno político.

Capítulo III. De los subprefectos; quien será una especie de auxiliar de los prefectos; y el;

Capítulo IV. De los ayuntamientos, aquí indica como debe estar integrado; alcalde o alcaldes, de síndico o síndicos y de regidores nombrados por elección de vecinos de la municipalidad mediante electores (Art. 161) y muy importante son los artículos 169 y 170 que establecen las atribuciones de los alcaldes y de los

⁸¹ Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.

ayuntamientos; correspondiendo a los primeros funciones estrictamente judiciales y de órgano ejecutor de las determinaciones del ayuntamiento; y al ayuntamiento funciones administrativas y de legislación.⁸²

En 1836, la constitución mexicana, llamada de las Siete Leyes, de carácter centralista, dispuso que las autoridades municipales deban ser de elección popular, aunque el 20 de marzo de 1837 el gobierno central, dispuso la supresión de los ayuntamientos, remplazándolos por los jueces de paz subordinados a los prefectos y subprefectos.

Para 1845, se restablecieron en el país los ayuntamientos y para 1848 se expide la primera legislación sobre los fondos municipales, llamado Plan de Arbitrios.

Para 1851 se restauró el ayuntamiento de la Ciudad de México aunque al volver Santa Ana al poder central, solamente los consejos municipales se conservaron para las capitales de los estados.

La Revolución de Ayutla, restauró los ayuntamientos en el país, y por ejemplo, el de la Ciudad de México se componía de un presidente, 15 ediles y 2 síndicos.⁸³

En la Constitución Federal del 5 de febrero de 1857, no se estableció reglamentación alguna respecto a los municipios, sólo vale decir que con la reforma y el gobierno de Juárez el sistema municipal se estabilizó, dejándose nuevamente la facultad a los estados de organizar su gobierno interior, así por ejemplo y recurriendo nuevamente al Estado de México, que para ese tiempo tuvo a bien, expedir dos constituciones: en 1861 y en 1870.

En relación a la primera, que fue dada el 12 de octubre de 1861, siendo presidente del Congreso don Leocadio López y gobernador de la entidad don Felipe

⁸² Constitución Política del Estado de México de 1827.

⁸³ OCHOA CAMPOS, Moisés, *El Municipio*, Pág. 190.

Berriozabal, quien la manda publicar en Toluca, ya siendo ésta su capital; esta Constitución está dividida en XXXV capítulos dice: del gobierno político y administrativo de los pueblos señalando que estará a cargo de los “jefes políticos y ayuntamientos y municipales”.

El capítulo XX; habla de los ayuntamientos y municipales; dice el artículo 104 que en todo pueblo que tuviera 400 o más habitantes, habrá un ayuntamiento, es decir, que sin señalar que son los municipales, se entiende que serán una especie actual, de los delegados municipales, mención especial merece el artículo 108. Pues señala: “los alcaldes además de las cualidades requeridas saber leer y escribir.”⁸⁴

La monarquía moderada, durante el imperio francés así como la descentralización ahogó la vida municipal más aún, la dictadura del General Porfirio Díaz, convirtió a los municipios en el engranaje de su tiranía, los prefectos o jefes políticos controlaban la vida local de los ayuntamientos, acabando con la libertad municipal.

En el siglo XIX en México, la institución municipal fue de retroceso o de un reacomodo, quizá debido a la pugna originada por la lucha entre liberales y conservadores, es decir, federales y centralistas; pues los municipios nunca alcanzaron el florecimiento que llegaron a tener en la época colonial, de la Nueva España, y para rematar, durante la dictadura porfiriana, los municipios, se puede decir, que sólo existieron de nombre ya que los ayuntamientos eran manejados por los gobernadores y los jefes políticos, careciendo de autoridad los ayuntamientos ejemplo de esto lo tenemos en la ley organización municipal de 1903, la que indica en dos artículos la política porfiriana respecto a los municipios:

Artículo 60.- “los prefectos políticos serán la primera autoridad política local, en la jurisdicción de sus respectivas municipalidades”.

⁸⁴ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México de 1870. H. Cámara de Diputados del Estado de México.

Artículo 61.- “los prefectos serán los jefes de todos los servicios en las municipalidades y estarán subordinados al gobernador del estado”.⁸⁵

Por lo anterior, no es de extrañarse que el municipio libre haya sido bandera y postulado de la revolución mexicana.

La revolución mexicana refieren con profunda emoción el ideal y postulado máximo de la lucha; la justicia social, aspecto fundamental para el desarrollo y progreso de una nación.

En ese sentido, dan una gran importancia, a tres postulados: el problema agrario, el problema educativo y el problema de la clase obrera. Y la mayoría sinceramente soslaya un ideal, de la revolución de justicia social, la lucha por la libertad municipal.

Durante todo el siglo XIX, y aún más marcado, durante los 34 años de la dictadura de Porfirio Díaz (incluye los 4 años del gobierno del General Manuel González), los ayuntamientos padecieron y sufrieron la injerencia del poder central, de los prefectos, jefes políticos, subprefectos en menoscabo de su libertad y de su autonomía, por ellos, la lucha por la libertad municipal, se convirtió en postulado que anhelaba, el establecimiento de la democracia, desde su base aboliendo las jefaturas políticas e instaurando el municipio libre en México.⁸⁶

La impopularidad de los jefes políticos, ganada a pulso por su crueldad y despotismo, propició que se desplegara la bandera de la autonomía municipal durante el movimiento revolucionario que trastocó la vida política y social de México.

⁸⁵ Secretaría de Gobernación, El Municipio Mexicano, Ob. Cit. Pág. 114.

⁸⁶ OCHOA CAMPOS, Moisés. El Municipio, Pág. 235.

La autonomía, municipal fue incluida como principio básico en los Planes de San Luis y de Guadalupe, que sirvieron de base, para que el 26 de diciembre de 1914, don Venustiano Carranza expidiera por el Decreto no. 8, la reforma del artículo 109 de la Constitución de 1857, mejor conocida como Ley del Municipio Libre.⁸⁷

El Plan de San Luis Missouri; en realidad llamado programa y manifiesto del partido liberal mexicano: dado el 1º de julio de 1906, por principales dirigentes de la oposición al gobierno de Porfirio Díaz, encabezados por los hermanos Flores Magón, en relación al municipio, los puntos 45 y 46 del plan recomendaban “la supresión de los jefes políticos”, y “la reorganización de los municipios que han sido suprimidos y el robustecimiento del poder municipal”.⁸⁸

El propio Plan arengaba al pueblo a tomar las armas el 20 de noviembre, a partir de las seis de la tarde, para liberar a la nación de la dictadura del general Porfirio Díaz Mori, así estalló la violenta gesta heroica, en Puebla, y en la participación numerosos presidentes municipales que llegaron a figurar en forma desatada, como el presidente municipal de Cananea, Plutarco Elías Calles y el presidente municipal sonorense Álvaro Obregón.⁸⁹

La Revolución se multiplicó por todas partes hasta que al fin, el 7 de junio de 1911, el coloso de la dictadura, el del gobierno tiránico, despótico y autoritario, el caudillo se derrumbó y abdicó a la Presidencia de la República.⁹⁰

El Estado de Chihuahua, fue el primero que suprimió las jefaturas políticas, estableciendo el municipio libre por la ley del 28 de octubre de 1911, posteriormente el gobierno constitucionalista de Don Venustiano Carranza, por decreto expedido el

⁸⁷ CARPIZO, Jorge, Et. Al., Derecho Constitucional Introducción al Derecho Mexicano, UNAM, México, 1983, Pág. 194.

⁸⁸ SILVA HERZOG, Jesús, Breve Historia de la Revolución Mexicana, FCE, México, 1966, Pág. 100.

⁸⁹ OCHOA CAMPOS, Moisés, Ob. Cit., Pág. 236.

⁹⁰ LÓPEZ SOSA, Eduardo, Ob. Cit. Pág. 106.

26 de diciembre de 1914, en Veracruz, prácticamente inició la forma municipal de la Revolución Mexicana.

La ley del municipio libre, realmente fue una adicción al Plan de Guadalajara, que vino a reformar la Constitución de 1857 para que quedara de esta manera:

Artículo 109.- 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 el municipio libre, administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, y sin que haya autoridad intermedia entre estos y el gobierno del estado.

El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública de los municipios, donde residieran habitual o transitoriamente.⁹¹

Posteriormente por Decreto del Presidente provisional, don Eulalio Gutiérrez expidió el 29 de diciembre de 1914 y publicado en el Diario Oficial el 11 de enero de 1915; textualmente expresa:

“La libertad municipal es la base de la democracia y uno de los ideales, quizá el primero de la revolución triunfante, ha sido la restitución de la libertad de los municipios y con ella de los bienes y rentas propios de las mismas corporaciones, por lo que se deroga la ley del 26 de marzo de 1903 y se restituye a los ayuntamientos de Valle de México los bienes propios, impuestos y rentas de que disfrutaban antes de la vigencia de la ley referida.⁹²

Finalmente triunfa, Don Venustiano Carranza quien ya en poder como jefe de la nación convoca a finales de 1916 al congreso constituyente, el cual reunido en la

⁹¹ ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo, Ob. Cit., Págs. 101 y 102. editorial Porrúa México 1996.

⁹² Secretaría de Gobernación, El Municipio Mexicano, Ob. Cit. Pág. 118.

ciudad de Querétaro y previo debate sobre el municipio, expide la nueva Constitución vigente desde el 5 de febrero de 1917 hasta nuestros días.

Ante el Congreso, el primer jefe de la nación don Venustiano Carranza, leyó un discurso y procedió a entregar al constituyente su proyecto de Constitución, por su importancia, vale la pena destacar lo que expresó sobre el municipio. “el municipio independiente que es sin disputa una de las grandes conquistas de la revolución, como es la base del gobierno libre conquista que no sólo dará libertad política a la vida municipal, sino que también dará independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de sus necesidades, sustrayendo así a la voracidad insaciable que han demostrado los gobernadores y una buena ley electoral que tenga a estos completamente alejados del voto público y que castigue con toda severidad toda tentativa para violarla, establecerá el poder electoral sobre bases racionales que le permitirán cumplir con su cometido de una manera bastante aceptable”.

En la actualidad pasados ya más de 80 años del brillante pronunciamiento hecho por Don Venustiano Carranza, con profundo dolor, tristeza y amargura; debemos reconocer que muy poco se ha avanzado para darle vigencia al proyecto que sobre el municipio tenían los constitucionalistas, tal parece que se ha tenido temor a otorgarle pleno reconocimiento de libertad al municipio, institución que sigue supeditada a los dos niveles superiores el federal y el local y que mientras se siga conservando ese mismo estado jurídico no veremos al municipio como expresión fundamental del federalismo mexicano; sino que seguirá siendo un ideal el cual algún día, este joven país, podrá alcanzar y con ello, su desarrollo y su pleno progreso en todos los aspectos de la vida democrática de los mexicanos aspiración legítima de superación como seres humanos. El proyecto de Constitución presentado por Carranza, al Congreso Constitucional, el 1º de diciembre de 1916 y conocido por esta hasta el día 6 en el título V artículo 115, expresaba sobre el municipio “se consagra

la tesis de que la división política fundamental del país es el municipio libre y que en ningún caso las legislaturas locales tendrán menos de siete diputados propietarios”.⁹³

Es decir que ni siquiera contenía el mencionado proyecto las tres fracciones originales que durante 68 años ostentó el original artículo 115. Sino que fue la comisión del constituyente la que el 24 de enero de 1917 según refiere el diario de debates, la que presentó ya un artículo 115 más cercano al aprobado.⁹⁴

No sin antes presentarse, como ya había referido enconados, apasionados y prolongados debates sobre todo al hacer referencia a la autonomía financiera pues el tratar de asegurar al municipio recursos propios y suficientes, se presentó el problema que dividió y desorientó a los congresistas. El primer dictamen proponía como fracción II la recaudación de todos los impuestos estatales y municipales por el municipio, la contribución del municipio a los gastos del Estado es la porción señalada por la legislatura, el nombramiento de inspectores por el ejecutivo para recibir la parte correspondiente y vigilar la contabilidad del municipio, la resolución por la Suprema Corte de los conflictos hacendarios entre el Estado y los municipios.⁹⁵

Este dictamen suscitó serias discusiones y trascendentales divisiones en la Asamblea: por la que se procedió a retirar el dictamen y según narra el maestro Tena Ramírez “los diputados Machorro Narváez y Arturo Méndez ofrecieron la solución más sensata al clasificar correctamente los ingresos que debían corresponder a los municipios; y en este caso de conflicto entre el ejecutivo y el municipio el órgano encargado de dirimir la controversia sería la legislatura, y si fuera entre ésta y el municipio resolvería el Tribunal Superior. Los diputados Medina y Jara en voto particular expresaron “la hacienda de los municipios se formará de las contribuciones municipales necesarias para atender sus diversos ramos y del tanto que asigne el

⁹³ CARPIZO, Jorge, *La Constitución Mexicana de 1917*, Ed. Porrúa, México, 1986.

⁹⁴ ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo, Ob. Cit., Pág. 103.

⁹⁵ Diario de Debates de Constituyente de Querétaro, Tomo II, Pág. 631.

estado a cada municipio; las controversias entre los poderes del estado y los municipios; serían resueltas por el tribunal superior.⁹⁶

Finalmente, según refiere Tena Ramírez en la sesión permanente efectuada los días 29, 30 y 31 de enero de 1917, que puso fin a los debates del congreso, se trató por tercera y última ocasión el tema municipio libre, el cual fue votado a las 3:30 a. m. del día 30 de enero.⁹⁷ Siendo la fracción II del 115 el último de los asuntos tratados en esa maratónica e histórica sesión.

Se leyó la propuesta de los diputados Hilario Medina y Heriberto Jara; el diputado Jara insistió: "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."⁹⁸

La desorientación de la Asamblea, parecía conducir al caos; cuando ante el desconcierto de los congresistas el diputado Gerzayn Ugarte presentó una nueva fórmula, que puso fin a la discusión, aunque no al problema de la libertad económica del municipio; la propuesta era:

"Frac. II.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados, y que en todo caso, serían las suficientes para atender sus necesidades".⁹⁹

De tal manera, la autonomía financiera y la libertad de los municipios, quedaron supeditados desde entonces y por obligación legal, a la voluntad de los gobernadores y de "sus" legislaturas, impidiendo, el pleno y absoluto federalismo mexicano; así como el progreso y desarrollo democrático del municipio mexicano. Justo es reconocer también que la constitución del 17, fue la primera de las tres que

⁹⁶ TENA RAMÍREZ, Felipe, Ob. Cit., Pág. 158. Derecho Constitucional Editorial Porrúa México 2001.

⁹⁷ Ibidem, Pág. 158.

⁹⁸ Diario de Debates, Citado por Robles Martínez Reynaldo, Ob. Cit., Pág 111.

⁹⁹ Diario de Debates, Ob. Cit., Pág. 819.

han regido al federalismo mexicano que reconoció en su artículo 115 los siguientes aspectos:

Municipio libre:

- El municipio base de la división territorial y de la organización política directa.
- La administración del municipio, será por un ayuntamiento de elección popular directa.
- No habrá autoridad intermedia entre el gobierno del estado y el municipio libre.
- Los municipios administrarán libremente su hacienda;
- El reconocimiento de la personalidad jurídica al municipio.

2.2.1 El Municipio en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ha servido de base esencial a las colectividades su convivencia, remonta su surgimiento al mundo romano. Fue el derecho público de Roma el creador de el municipio, que habría de llegar a nuestro continente tiempo después, por la influencia española.

La institución se matizó con algunas características de origen germánico, particularmente visigodas, que diera origen a los cabildos abiertos del antiguo derecho español. Igualmente se debe destacar la notable influencia de las formas de organización que los árabes impregnaron a la vida municipal durante su dominación a España, con figuras como el alcalde, el alférez, los alguaciles, cuyas funciones en gran medida, han trascendido hasta nuestros días.

España produjo una cultura sobre los fueros municipales y las cartas pueblas, que se consideran importantes precedentes de nuestras actuales garantías individuales.

El notable papel institucional que jugó el municipio desde que Hernán Cortés fundara la Villa Rica de la Veracruz el 22 de abril de 1519¹⁰⁰, pasando por los reclamos libertarios de Primo de Verdad, síndico del cabildo de la Ciudad de México, quien en 1808, ante la usurpación napoleónica, proclamó el desconocimiento del poder español sosteniendo que en representación del pueblo mexicano y su soberanía, el propio cabildo tomaría las riendas del poder.

En septiembre de 1810, al inicio de la lucha de Independencia el cura don Miguel Hidalgo dio muestra del indudable conocimiento y respeto que guardaba por las instituciones municipales. En efecto, el 17 de septiembre de ese mismo año en San Miguel de Allende, el caudillo convocó a los vecinos notables de la localidad con el fin de nombrar autoridades y acordar las medidas necesarias para el aseguramiento del orden y la tranquilidad públicas, integrando una junta directiva que puede ser considerada, justamente, como un verdadero ayuntamiento, precedida por el abogado Ignacio Aldana, quien era hermano del dirigente Juan Aldana. Estos son los precedentes constitucionales modernos que han definido los perfiles legales de la autonomía municipal

Son dos los antecedentes sobresalientes en el estudio del municipio en la constitución, uno ubicado en el derecho francés, que es el decreto supremo de la asamblea constituyente revolucionaria francesa del 14 de diciembre de 1789, y el otro ubicado en el derecho español consistente en el texto que en materia municipal contiene la Constitución de Cádiz¹⁰¹.

¹⁰⁰ RENDÓN HUERTA, Teresita, Ob. Cit. Pág. 114. editorial Porrúa 2001.

¹⁰¹ QUINTANA ROLDÁN, Carlos, Derecho Municipal, Ed. Porrúa, México,

2.2.2 La Constitución de Cádiz.

La Constitución promulgada por las Cortes de Cádiz en marzo 28 de 1812, en su intento por renovar las estructuras de la organización política de España, y mantener la unidad fundamental del país, invadido entonces por Napoleón, quien había hecho preso al rey español. Las Cortes generales y extraordinarias comenzaron a sesionar el 24 de septiembre de 1810 haciendo una declaración solemne de hallarse legítimamente reunidas y de residir en ellas la más amplia soberanía, erigiéndose como la máxima autoridad en todo el imperio.

Estas Cortes estuvieron sesionando hasta el 24 de septiembre de 1813 y produjeron una basta obra legislativa comprensiva de todos los campos de la administración, incluyendo la materia militar, pues eran ellas las que dirigían la lucha armada contra Napoleón.¹⁰²

Su obra cumbre fue la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812, estas Cortes y su obra son de importancia para México, no solo por haber estado representado en ellas con un buen número de diputados, sino porque sus disposiciones estuvieron en vigor en nuestro país inclusive mucho más allá de consumada la Independencia como sucedió con las leyes expedidas para la administración de justicia del 9 de octubre de 1812, o la del 24 de marzo de 1813 sobre la responsabilidad de funcionarios.

La Constitución de 1812 es un texto muy extenso, pues además de su vasto discurso preliminar dedicado a justificar la obra de reforma emprendida por aquella Asamblea, consta de 384 artículos divididos en 9 títulos y estos en sendos capítulos. Idealmente se puede decir que contiene las dos partes clásicas de toda constitución, una dogmática y otra orgánica.

¹⁰² MARGADANT S., Guillermo, Introducción a la Historia del Derecho Mexicano, Ed. Esfinge, México, 1988.

El título V se refiere a los tribunales de la administración de justicia y va desde el artículo 242 al 308. A los tribunales del reino correspondía aplicar las leyes a las causas civiles y criminales, prohibiéndose al rey y a las Cortes ejercer funciones judiciales, abocarse a causas pendientes ni mandar abrir los juicios fenecidos. Se organiza en forma piramidal el poder judicial, en la cúspide se hallaría el Supremo Tribunal de Justicia, después vendrían las audiencias territoriales, luego los partidos con su respectivo juzgado de letras y finalmente podemos mencionar a los alcaldes constitucionales, a quienes se les encomiendan funciones, así en lo contencioso como en lo económico, como dice el artículo 275. En la Nueva España esta constitución fue jurada el 30 de septiembre de 1812 y estuvo vigente, por poco tiempo, debido al desconocimiento formal hecho por Fernando VII en 1814.

2.2.3 La Constitución de Apatzingán.

Este documento fue sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, fue conocida como la Carta o Constitución de Apatzingán, sus autores: Herrera, Quintana Roo, Sotero Castañeda, Verduzco y Argáandar.

Contaba con 242 artículos, divididos en títulos y capítulos. El primer título contemplaba los principios y elementos constitucionales, el segundo título se refería a la forma de gobierno, en el cual se menciona que el cuerpo representativo de la soberanía del pueblo permanecerá con el nombre de supremo congreso mexicano, además, dos corporaciones, una con el título de supremo gobierno y la otra con el de supremo tribunal de justicia.

Careció de vigencia práctica, pues aunque fueron designados los titulares de los tres poderes que instituía, las circunstancias impidieron su actuación formal. Dicho ordenamiento no contempló expresamente al municipio como tampoco lo hicieron antes otros documentos de Morelos, como los Sentimientos de la Nación, ni el Acta Solemne de la Declaración de la Independencia de América Septentrional.

En forma indirecta, el artículo 208 del ordenamiento constitucional señala aspectos municipales al indicar que: en los pueblos, villas y ciudades continuarán respectivamente los gobernantes y Repúblicas, los ayuntamientos y demás empleos, mientras no se adopte otro sistema; a reserva de las variaciones que oportunamente introduzca el congreso consultando al mayor bien y felicidad de los ciudadanos.

El Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 1822 y el municipio.

Este documento, que pretendió dar sustento legal al Imperio de Agustín de Iturbide, se suscribió en la Ciudad de México el 18 de septiembre de 1822¹⁰³, algunos artículos de dicho ordenamiento se refieren a cuestiones municipales, como son los siguientes:

Artículo 24.- Las selecciones de ayuntamientos para el año de 1823, se harán con arreglo al decreto de la junta nacional instituyente, del 13 de noviembre pasado, y éstas y las de diputados y demás que deban hacerse en lo sucesivo se sujetarán a la ley de elecciones que se está formando por la misma junta, y circulará el gobierno oportunamente.

Artículo 91.- Subsistirán también con sus actuales atribuciones y serán elegidos como se dijo en el artículo 24, los ayuntamientos de las capitales de provincia, las de cabezas de partido y los de aquellas poblaciones considerables en que a juicio de las diputaciones provinciales y jefes políticos superiores haya competente número de sujetos idóneos para alternar en los oficios de ayuntamiento, y llenar debidamente los objetos de su institución.

¹⁰³ MARGADANT S., Guillermo, *Introducción al Estudio del Derecho Mexicano*, Ed. Esfinge, México.

Artículo 92.- En las poblaciones que carezcan de la idoneidad requerida, habrá, sin embargo, a discreción de las mismas diputaciones y jefes políticos, uno o dos alcaldes, uno o dos regidores, y un síndico, elegidos a pluralidad de su vecindario.

2.2.4 La Constitución Federal de 1824.

Se trata de la primera Constitución Federal de México, fue elaborada por el llamado segundo Congreso Constituyente Mexicano y promulgada el 4 de octubre de 1824, dos días después de haber sido declarado don Guadalupe Victoria primer Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

En el contexto histórico de aquel entonces, esta Constitución se muestra como un complemento y desarrollo del acta constitutiva o pacto de unión del 31 de enero de 1824, cuyos principios debía respetar y daba por definitivamente establecidos, ya que ni siquiera los vuelve a tratar, como sucede en el principio de la soberanía nacional o con el principio de que los estados miembros de la unión eran soberanos, libres e independientes en su régimen interior.

La distribución de las materias en este texto sigue en sus 171 artículos el modelo que para entonces ya es clásico. Se distinguen las dos partes ideales en que se divide una Constitución: la parte dogmática, dedicada al reconocimiento de los derechos del hombre y del ciudadano junto con otros varios principios fundamentales para la comunidad y la parte orgánica, dedicada a la división de los poderes con los señalamientos precisos relativos a su organización y funcionamiento. Contiene además un breve preámbulo y un título relativo a la observancia, reforma y juramento de la propia Constitución, está dividida en títulos, secciones y artículos.

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

La parte dogmática carece de la clásica declaración de los derechos del hombre y del ciudadano y no incluye todos los principios dogmáticos que eran de rigor.

Se hace referencia a la forma de República representativa y popular que adoptará la nación mexicana, a las partes integrantes de la federación, así como al principio relativo a la división del poder público en sus tres ramas clásicas: legislativo, ejecutivo y judicial. No se refirió de manera directa al municipio, disponiendo en su artículo 161 fracción 1, que:

Cada uno de los Estados tiene obligación:

1.- De organizar su gobierno y administración interior sin oponerse a esta constitución ni al acta constitutiva.

Con base en dichas facultades a partir de 1824 aparecieron las primeras constituciones de los nacientes Estados así como las primeras leyes orgánicas municipales. El modelo que siguieron los Estados para organizar a las municipalidades fue, en buena medida, el de la Constitución de Cádiz.

Por ello nos explicamos la sobrevivencia y persistencia de las jefaturas políticas aún en esta nueva estructura federal.

Las Leyes Constitucionales de 1836 y las Bases Orgánicas de 1843.

Las dos Cámaras que formaban el Congreso Federal, según el sistema bicamarista de la Constitución de 1824 todavía en vigor, abrieron sus sesiones el 4 de enero de 1835. Una comisión de diputados tuvo a su cuidado el examen de los poderes conferidos a los representantes, en su mayor parte aparecían autorizados para reformar la Constitución con la sola prohibición de modificar la forma de gobierno.

En razón de lo anterior, el Congreso tomó acuerdo que el Senado como Cámara Revisora aprobó el 29 de abril del mismo año su competencia para en ejercicio de facultades extra constitucionales, revisar la Constitución vigente sin las moratorias en ella establecidas, pero prefijándose como límites de dichas facultades la forma de gobierno.

El 16 de julio de 1835 las cámaras iniciaron su segundo período de sesiones; el Presidente Barragán que sustituyó a Santa Ana en su licencia, les pidió que tuvieran en cuenta las solicitudes de los pueblos para la adopción del sistema unitario. Una Comisión analizó dichas solicitudes y aprobó en primer término que el Congreso sería constituyente, lo cual fue aprobado por ambas cámaras¹⁰⁴.

La nueva Ley Fundamental se dividió en siete Estatutos, razón por la cual se le conoce también como la Constitución de las Siete Leyes. El Congreso terminó la Constitución el 6 de diciembre de 1836. El 29 de diciembre del mismo año fueron promulgadas las Leyes Constitucionales de la República Mexicana, la cual está organizada como ya se mencionó en siete leyes.

La primera se refería a los derechos y obligaciones de los mexicanos; la segunda de la organización de un Supremo Poder Conservador; la tercera del Poder Legislativo; la cuarta de la organización del Supremo Poder Ejecutivo; la quinta del Poder Judicial; la sexta de la división del territorio y gobierno interior de los pueblos; y la séptima era sobre variaciones de las leyes constitucionales.

La sexta de esas leyes era la que señalaba la división del territorio de la República y el gobierno interior de los pueblos, los Estados se transformaron en departamentos, los que se subdividían en Distritos y éstos en partidos y municipalidades.

¹⁰⁴ LASALLE, Fernando, *¿Qué es una Constitución?*, Ed. Coyoacán, México, 2000.

Los artículos 11, 16, 18, 19, 21, 22, 23, 35, 30, 50, 70, 80, regularon cuestiones relacionadas al municipio como:

Artículo 22.- Habrá ayuntamientos en las capitales de los departamentos; artículo 23 los ayuntamientos se elegirán popularmente en los términos que arreglará una ley; artículo 25, estará a cargo de los ayuntamientos...

Fue esta Sexta Ley Constitucional la que consagró como constitucionales a los ayuntamientos otorgándoles competencias amplias en materias muy diversas y trascendentes para la vida de la sociedad.¹⁰⁵

2.2.5 Las Leyes o Bases Orgánicas de 1843.

Las bases de organización política de la República mexicana, fueron sancionadas por Santa Ana el 12 de junio de 1843 y se publicaron el día 14 del mismo mes y año. Estas nuevas bases centralistas reglamentaron en forma más deficiente al municipio, y no de manera extensa como las de 1836. Varios preceptos constitucionales abordaron el asunto municipal, como fueron los artículos 20, 40 y 134.

2.2.6 La Constitución de 1857.

Este es uno de los textos capitales del constitucionalismo mexicano. Su contenido significa la ruptura con el pasado en sus manifestaciones más importantes: el poder económico y político de la iglesia y la desaparición de los fueros y privilegios, militar y eclesiástico. En el seno del constituyente de 1857 se registraron las más brillantes sesiones de la historia parlamentaria mexicana.

¹⁰⁵ QUINTANA ROLDÁN, Carlos, Ob. Cit. Pág. 68 editorial Porrúa 2002.

La participación de los hombres más significativos del llamado poder liberal permitió que se plasmaran en el texto de la constitución de 1857, los principios básicos de liberalismo político y económico, aunque no todos llevados a sus últimas consecuencias por la actitud de los conservadores y los liberales moderados, que impidieron la realización plena del ideario liberal.

El triunfo de la revolución de Ayutla dio al partido liberal una fuerza suficiente para convocar a un Congreso Extraordinario cuyo objetivo sería constituir a la nación bajo la forma de República representativa popular. La convocatoria del Congreso Constituyente la hizo don Juan Álvarez el 16 de octubre de 1855.

La Asamblea se reunió el 17 de febrero de 1856 y al día siguiente inició sus sesiones. La Comisión del Congreso mostró la existencia de las dos tendencias para entonces ya clásicas, las cuales claramente definidas lucharían por sus principios hasta el límite de sus fuerzas: la liberal y la conservadora. En medio de ambas se perfilaba una corriente liberal moderada que buscaba mediar entre las dos posiciones extremas.

Se buscaba el equilibrio de fuerzas y cambios poco espectaculares en materia religiosa y económica, aduciendo que el país no estaba preparado para las reformas liberales. Eran los voceros del grupo que se encontraba en el poder, encabezado por el Presidente Comonfort y sus Ministros. Querían una Constitución individualista y liberal moderada. Su voto fue definitivo en muchas ocasiones para inclinar el fiel de la balanza en uno u otro sentido.

La Constitución de 1857 está dividida en títulos, secciones, párrafos y artículos. El título uno sección uno es el relativo a los derechos del hombre. El título dos establecía la división tripartita del poder: legislativo, unicameral; ejecutivo, unipersonal; y judicial depositado en una corte suprema de justicia y los tribunales de

distrito. El título cuarto era el relativo a la responsabilidad de los funcionarios públicos.

El título quinto establecía las reglas generales para el gobierno de los estados de la federación libres y soberanos. Los títulos sexto, séptimo y octavo hacían referencia a las prevenciones generales, el modo para reformar o adicionar la constitución y su inviolabilidad respectivamente.

En varios de sus preceptos alude la constitución a los aspectos municipales, aunque no reglamentó la estructura e integración de las municipalidades y ayuntamientos reservando esas facultades a los asuntos internos de los estados.

Los artículos siguientes tocan algo relativo al municipio:

Artículo 31, fracción II.- Contribuir con los gastos públicos, así de la federación como del Estado y municipio que resida.....

Artículo 36, fracción I.- Inscribirse en el padrón de la municipalidad,

Artículo 72, fracción vi.- para el arreglo interior del Distrito Federal y territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales....

Como puede apreciarse la Constitución de 1857, tan notable en múltiples materias, en la cuestión municipal no estipuló sino las generalidades ya transcritas.

El artículo 109 de esa Constitución resulta antecedente al actual 115 en materia municipal, mediante las reformas que al texto de 1857 hiciera Venustiano Carranza en Veracruz, el 25 de diciembre de 1914.

La dictadura del General Porfirio Díaz, que durante 34 años sometió férreamente al país, propició una cerrada jerarquización de autoridades que obedecían solamente a sus dictados. Las jefaturas políticas originadas en la Constitución de Cádiz, fueron los instrumentos que aprovechó Díaz para imponerse a los municipios.

Estas jefaturas dependían del gobernador del Estado el que, a su vez no era más que un enviado del dictador. Los jefes políticos actuaban como agentes regionales con enorme poder, frecuentemente eran además los caciques de aquellas tierras.

Todo esto propició un franco debilitamiento de los ayuntamientos. Incluso pensadores demarcados signo porfiriano se percataban de la grave situación de las municipalidades en su precaria economía. Los ayuntamientos tenían que someter a la aprobación de los jefes políticos todos los actos y decisiones de observancia general o que se referían a distribución de los fondos que agravaba la enorme restricción de tener que desempeñar sus funciones, precisamente con los procedimientos y el personal de antemano fijados por la autoridad superior. Jamás el municipio fue un poder verdadero, ni siquiera una institución distinta y separada de la que en general tuvo a su cargo la administración pública.

El municipio mexicano de fines del siglo XIX y principios del XX estuvo gravemente sometido. Su autonomía era letra muerta en las leyes. No existía otra voluntad que la del dictador, cumpliéndose por conducto de gobernadores, prefectos, subprefectos y jefes políticos.

Este Estado de cosas daría como resultado uno de los postulados revolucionarios más sentidos por el pueblo mexicano, un municipio libre.

2.2.7 Constitución de 1917.

La Constitución mexicana vigente fue promulgada en la ciudad de Querétaro, el 5 de febrero de 1917 y entró en vigor el primero de mayo siguiente. Su antecedente o fuente mediata, fue el movimiento político-social surgido en nuestro país a partir del año de 1910, que originalmente planteó con la dictadura porfirista y plasmar en la constitución el principio de la no reelección.

Durante el movimiento armado se expidieron una serie de leyes y disposiciones reivindicatorias de las clases obrera y campesina. Estas leyes de carácter y contenido social forzaron la existencia de la nueva Constitución, ya que ellas no cabían en el texto de la Constitución de 1857.

Al triunfo del movimiento, el primer Jefe del Ejército Constitucionalista expidió la convocatoria para la integración del Consejo Constituyente que a partir del 1 de diciembre de 1916, comenzó sus reuniones con tal carácter en la Ciudad de Querétaro.

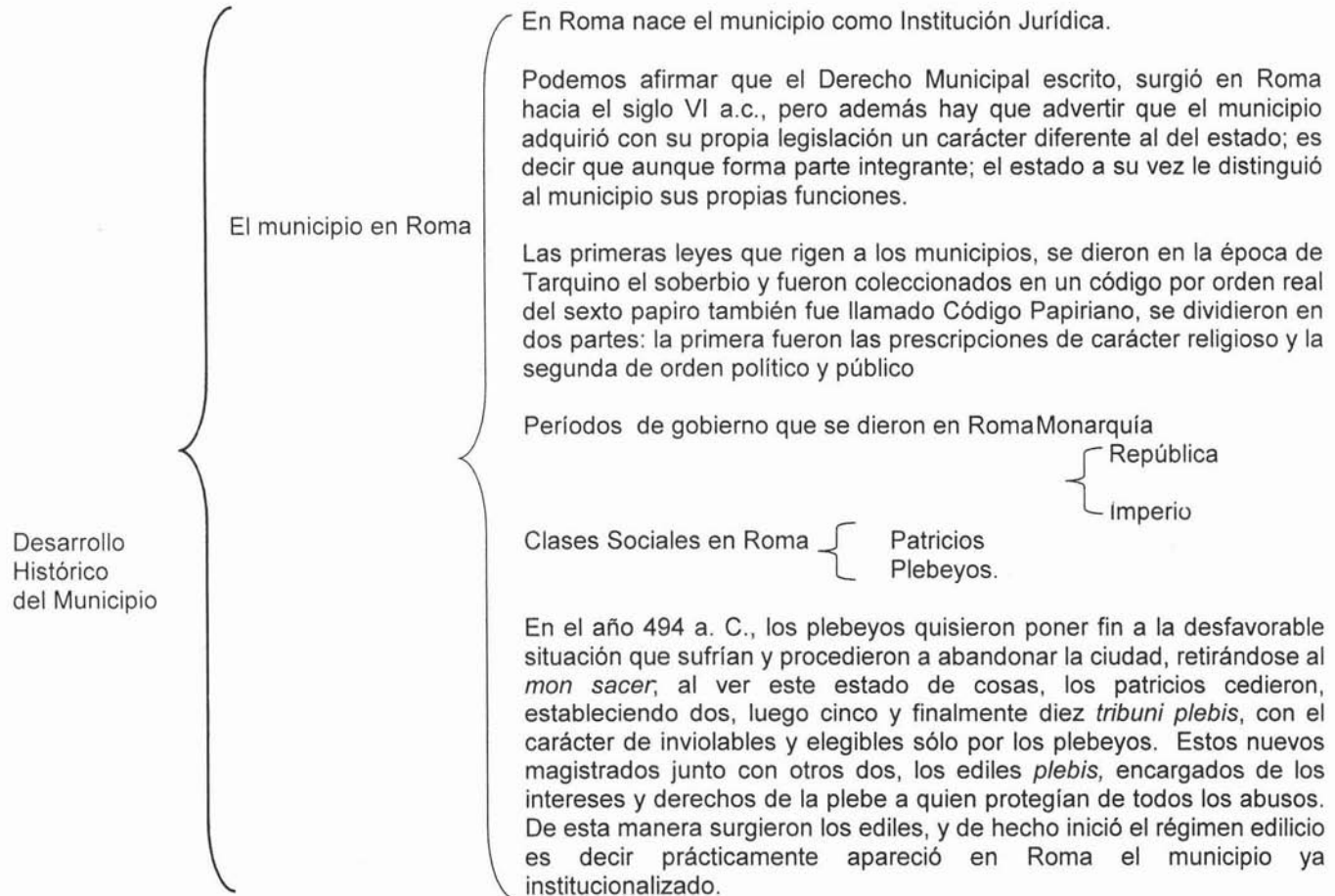
El título con el que esta Constitución se promulgó fue "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos"¹⁰⁶.

Es una nueva Constitución, porque la llamada revolución mexicana rompió con el orden jurídico establecido por la Constitución de 1857, y porque el Constituyente de 1916-1917 tuvo su origen no en la Constitución de 1857 (ya que nunca se observó el procedimiento para su reforma), sino en el movimiento político social de 1910, que le dio a la Constitución su contenido. La Constitución mexicana de 1917 es rígida, republicana, presidencial, federal, pluripartidista y nominal, ya que sin existir plena concordancia entre lo dispuesto por la norma constitucional y la realidad existe la esperanza de que tal concordancia se logre.

¹⁰⁶ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, México, 1999.

La Constitución está compuesta por 136 artículos y se advierte la parte dogmática y la parte orgánica, siendo sus principios esenciales los siguientes: los derechos humanos, la soberanía nacional, la división de poderes, el sistema federal, el sistema representativo y democrático, la supremacía constitucional, el control de la constitución, la forma de gobierno republicano, representativo y popular y el municipio libre.

RESUMEN DEL CAPITULO II



Desarrollo
Histórico
Del Municipio

El municipio
en Roma

Para los romanos la idea del *imperium*, les hizo concebir la manera de conservar a la ciudad vencida bajo su dominación, es decir, bajo su *imperium*; de esta manera poco a poco y conquista a conquista fue como surgió imperio romano, de tal manera, los romanos sometieron a las ciudades vencidas surgiendo así el régimen municipal.

Sobre otros pueblos existiendo así dos formulas { Los súbditos
Los aliados

Existen 4 tipos de municipios { Los que tenían derechos de
ciudadanía.
De acuerdo a la ley julia de Los que tenían parte de derechos de
ciudadanía
municipalis de 90 a.C. y la ley Los que conservaban su legislación
plautia papira de 89 ac. Los que adoptaban la legislación de
Roma

Existen cuatro teorías que explican el surgimiento del municipio en la península ibérica.

El Municipio europeo de la edad media, es derivación del romano visigótico; expositores de esta teoría son Herculano, Raynouard, Savigny Y Eichorn. Particularizando en España, sostiene Herculano que esta procedencia deviene de que los alcaldes no son sino once Viri conservados entre los mozárabes y que división de los hombres de caballeros y peones, es trasunto de la de los patricios y plebeyos y prueba es que hasta el nombre de *concilium* se enlaza con el *conventus vicinorum*.

Desarrollo
Histórico
del Municipio

El Municipio
en España

La de que el concepto de municipio, tal y como fue concebido en el derecho romano, termina con el periodo de la dominación visigoda, seguidor de esta teoría es hinojosa, esta teoría refuta a la primera señalando, que con la llegada de los visigodos se implanta en España el régimen municipal, con características diferentes a las romanas.

La de la influencia romana en la península ibérica, hasta el periodo de la dominación árabe. Esta teoría es sostenida por Pérez Pujol.

La que sostiene que el municipio romano desaparece durante dominación germánica, que sostiene Sánchez Abornoz quien dice además que no fue sustituida por las instituciones hasta que fue creciendo el municipio español, con sus peculiaridades y organización propia.

Nace de influencias del pueblo romano naciendo así el municipio español

Del pueblo árabe { Genuino y autentico. Con la finalidad de proteger a la población con el fuero municipal lo cual regulaba la vida de la localidad.

Se formaron Consejos { autónomos { los cuales se reunían en asamblea:
Con autoridad general y funcionarios Públicos Municipales Elegidos por sufragio popular. Y la otra de funcionarios públicos

Desarrollo
Histórico
del Municipio

El Municipio
en América.

- El rey Alfonso X conjuntamente con la burguesía acabó con la democracia municipal
- 1348 el ordenamiento de Alcalá socavaba las libertades municipales
- 1520 ultimo intento para salvaguardar las libertades y privilegios del municipio.
- Con la derrota de Villar finalmente se impone el autoritarismo centralista.

El municipio no surge en América, debido a que su organización social era demasiado primitiva por lo cual si se compara con la de europea existía mucha diferencia ya que esta última tenía más antigüedad y por tanto era más sólida.

Pero a la llegada de Colón se da problema jurídico en dos sentidos: primero, para determinar hasta donde tenía derecho España sobre las nuevas tierras descubiertas y segundo; ¿cuál era el trato que se debía de dar a los hombres del nuevo mundo?; si se dejaba al español con el mismo derecho que él tenía, en su trato con sus trabajadores españoles, sin intervención de ninguna autoridad, habría abusado de su superioridad hasta acabar con el indio".

Toda la obra de colonización y conquista de América se hizo precisamente a través del municipio, hasta ir delineando el régimen colonial en los virreinos que estableció la corona española.

Desarrollo
Histórico
del Municipio

El Municipio
en América.

Colón llega a América y crea el fuerte de Navidad, para el segundo viaje de Colón se crea la primer ciudad insular de América denominada "la Isabela" (hoy República Dominicana), que constituyó el primer municipio americano, en el cual Colón organizó toda la estructura tomando el gobierno en sus manos, fue hasta 1493 cuando se organiza el gobierno local a través de regidores.

- En 1496 se funda la nueva Isabela que posteriormente en 1502 se le cambia el nombre a Santo Domingo de Guzmán.
- En 1512 se funda la Villa de Nuestra Señora de la Asunción de Baracua.
- En 1513 se funda la Villa de Bayamo.
- Las Villas de Saneti Aspiritus, Trinidad y Santiago (Segunda Capital de Cuba) Puerto Príncipe (Camagüey)

Se puede decir, entonces que, la obra de colonización del nuevo mundo, Se realizó por medio de la institución municipal y de esa manera se fue desarrollando el Régimen Virreinal en todo el Continente.

Gobierno Municipal

El primer municipio de la América continental, lo fue el de la Villa Rica de la Veracruz, (hoy conocido como La Antigua a 10 km. del puerto), fundado en la colonia por Don Hernán Cortés el 22 de abril de 1519.

Desarrollo
Histórico
del Municipio

El Municipio
en América.

Hernán Cortés con sus compañeros más cercanos fundan además, el primer cabildo a la usanza del derecho municipal español, y formaron así el primer ayuntamiento.

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

Son las Ordenanzas de Cortés del 1525, los más antiguos documentos que regulan la vida municipal. Estas organizaron al gobierno, estableciendo que cada villa debía de tener dos alcaldes con jurisdicción civil y criminal. cuatro regidores, un procurador y un escribano, con nombramientos que debían hacerse cada primero de enero de cada año; y el alguacil mayor tenía derecho de concurrir al cabildo con voz y voto

Los municipios en la colonia, son organismos colegiados o corporativos que funcionan, como autoridad gubernativa, había dos tipos de ayuntamientos:

Los de españoles en el nuevo mundo estos se gobernaban por los siguientes funcionarios; dos alcaldes ordinarios, el alférez real; un número variable de regidores; según la importancia política o económica de la población, dos jurados, por cada una de las parroquias, colaciones o barrios: fieles ejecutores: alguacil mayor de cabildo secular; procurador general; escribano o Secretario; Mayordomo, Depositario: funcionarios burocráticos y personal subalterno.

Desarrollo
Histórico
del municipio.

Los ayuntamientos de indios:

Junto a los ya descritos, existían también los ayuntamientos de indios llamados de Agregaciones, en la Nueva España, cuyos vecinos eran exclusivamente indios, es decir estaba prohibida la estancia en estos lugares de españoles, criollos, mestizos o negros, para evitar abusos.

Había dos tipos de cabildo:

El Abierto: Las sesiones, en donde se reunía el vecindario para adoptar resoluciones a los graves problemas locales

Los cerrados: que eran las sesiones celebradas por los titulares del consejo municipal, éstas podían ser: ordinarias, especiales, extraordinarias, públicas, secretas.

El Municipio en el
México Independiente

Surge a partir del 28 de septiembre de 1821 durante todo el siglo XIX, En México los municipios se vieron afectados en cuanto a su libertad y a su autonomía, se introdujo el nefasto sistema de los jefes prefectos políticos, quien presidía el gobierno del municipio sujetando a su voluntad a los ayuntamientos.

La propia Constitución del 4 de octubre de 1824, reconocieron la organización municipal, aunque no aportaron cosa alguna importante o trascendente en materia municipal

En 1836, La Constitución Mexicana, llamada de Las Siete Leyes, de carácter centralista, dispuso que las autoridades municipales deban ser de elección popular, pero en 1937 se suprimen los ayuntamientos remplazándolos por jueces de paz subordinados a los prefectos.

CAPÍTULO TERCERO

“EL GOBIERNO MUNICIPAL”

3.1 El municipio como nivel de gobierno.

El municipio es un nivel de gobierno y su población tiene capacidad para autogobernarse, tomando en consideración un Estado de derecho como el nuestro, el pueblo se gobierna por leyes en las cuales se plasman las aspiraciones del pueblo; los fines que se pretenden alcanzar, las actividades a realizar, se establecen los órganos de gobierno, las atribuciones de cada órgano, así como los requisitos necesarios para satisfacer los ciudadanos que integren esos órganos; de tal manera que para analizar el gobierno del municipio debemos estudiar el marco jurídico que lo regula.

El gobierno municipal se encuentra descrito en varios ordenamientos jurídicos, en primer lugar por las normas básicas o fundamentales y que son los principios que se encuentran en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Constitución local de la entidad federativa respectiva.

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

Las constituciones locales, reproducen las bases y principios establecidos en dicho artículo, algunas en forma total y otras en forma parcial; independientemente de la forma en que sean regulados, estos fundamentos son siempre aplicados, en virtud de la supremacía de la Constitución Federal.

El municipio se autogobierna por sus propios vecinos, a través de un ayuntamiento que es un órgano de gobierno colegiado que toma sus decisiones por deliberación y mayoría de votos, cuyos integrantes son: presidente municipal, síndico o síndicos y varios regidores, de acuerdo a lo establecido en cada legislación estatal, designados por sufragio popular, libre, secreto y directo a través de los principios de mayoría relativa y representación proporcional, éste último sólo para designar regidores y en algunos municipios también a los síndicos; además por cada miembro propietario se elige a un suplente.

El municipio ha sido considerado como la escuela de la democracia y esto nos lo ratifica el análisis de la evolución histórica de sus instituciones y en materia de gobierno podemos destacar:

Que fue en el municipio donde se integró por primera vez a la mujer en la vida política en 1947, en efecto el 12 de febrero de ese año, se consagró el derecho de sufragio a las mujeres al incluir en la fracción primera del artículo 115 el siguiente párrafo:

“En las elecciones municipales participarán las mujeres en igualdad de condiciones que los varones, con el derecho de votar y ser votadas”.¹⁰⁷

Asimismo en 1976, se dio acceso a las minorías en forma proporcional a su representatividad para que participen en la elección de sus elementos, pero sólo en aquellos municipios cuyo número de habitantes excedieran de 300 mil y que en 1983 se estableció en forma definitiva y para todos los ayuntamientos, el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

¹⁰⁷ QUINTANA ROLDÁN, Carlos, Ob. Cit. Pág. 201 editorial Porrúa 2002.

Esto nos permite confirmar que en el municipio se ejerce la democracia representativa en forma amplia, ya que los integrantes del ayuntamiento representan la voluntad popular, tanto de las mayorías como de las minorías.

Es importante destacar que la reforma de 1999, puso especial énfasis en señalar que el municipio es gobernado por un ayuntamiento y por ello en efecto antes de la reforma de 1999 se señalaba en la fracción I del artículo 115, "cada municipio será administrado por un ayuntamiento" y ahora señala "cada municipio será gobernado por un ayuntamiento".¹⁰⁸

También se precisa que: "las competencias que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerán por el ayuntamiento de manera exclusiva. Se fortalece el principio de que el municipio se gobierna por un cuerpo colegiado, al precisar que el ayuntamiento se integra por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine y que en caso de que deban de designarse consejos municipales, estos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir con los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores".

3.2 El Ayuntamiento.

3.2.1 Concepto.

El ayuntamiento es una Asamblea de representación popular que realiza el gobierno municipal y se integra con individuos que son elegidos popularmente por medio de votación directa, tanto de mayoría como de representación proporcional; el ayuntamiento es el representante más inmediato y directo de la población del municipio.

¹⁰⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2002.

El ayuntamiento es el órgano colegiado y deliberante, de elección popular directa, encargado del gobierno y la administración del municipio, integrado por un presidente, uno o más síndicos y el número de regidores que establezcan las leyes respectivas.

Los integrantes del ayuntamiento tienen un status diferenciado, así el presidente es el jefe del cuerpo colegiado asume el papel de ejecutar las decisiones del propio ayuntamiento.

Los regidores tienen como atribución principal ser la base del cuerpo deliberante en atención a su número y, finalmente la figura del síndico tiene como función representar los intereses de la municipalidad.¹⁰⁹

El único integrante del cabildo que tiene responsabilidad específica, señalada en las legislaciones estatales es el presidente municipal, quien en estricto sentido tiene a su cargo la función ejecutiva del gobierno municipal, mientras que la legislativa, se otorga al cuerpo colegiado (de la cual el presidente municipal, forma parte), y la judicial no se especifica, estas imprecisiones o indefiniciones legales hacen que la concepción y comprensión sea confusa, puesto que para el ejercicio del gobierno, se requieren de tres funciones básicas primordiales que se complementan y desarrollan armónicamente en la tarea de gobernar a la comunidad local.

Frente a esas indefiniciones, y confusiones, si el municipio, es un poder público y un nivel de gobierno, debe de reconocérsele y otorgársele el establecimiento de las tres funciones gubernamentales: la legislativa, ejecutiva y judicial de manera formal y material distinguiendo para cada función su órgano específico.

¹⁰⁹ QUINTANA ROLDÁN, Carlos, Ob. Cit., Pág. 207.

En razón de nuestro sistema político, de nuestro sistema federal y de nuestra división de poderes, por tanto sin temores ni dudas al municipio debe dársele su verdadero papel de un real y auténtico poder público y un nivel de gobierno.

I. Integración del ayuntamiento

La Constitución en el artículo 115 establece que el ayuntamiento se integrará por un presidente y el número de síndicos que la ley determine.

El criterio que se ha utilizado para la integración de los ayuntamientos en las leyes orgánicas municipales en cuanto a su número de miembros puede tomar las siguientes formas:

- A) Atendiendo al número de habitantes que tenga cada municipio dentro del Estado, como lo es en el Estado de México.

La ley orgánica municipal de este Estado señala que el ayuntamiento se integrará por:

- Un presidente, un síndico y seis regidores de mayoría relativa y hasta dos de representación proporcional cuando tengan una población de hasta ciento cincuenta mil habitantes.
- Un presidente, un síndico y siete regidores de mayoría relativa y hasta tres de representación proporcional cuando tengan más de ciento cincuenta mil y hasta quinientos mil habitantes.
- Un presidente, dos síndicos y nueve regidores de mayoría relativa y hasta tres de representación proporcional cuando tengan más de quinientos mil y hasta un millón de habitantes.

- Un presidente, dos síndicos y once regidores de mayoría relativa y hasta un síndico y cinco regidores de representación proporcional cuando tengan más de un millón de habitantes.¹¹⁰

3.3 El Presidente Municipal.

El presidente municipal como titular del ejecutivo municipal, es el representante político del municipio, el titular o jefe de la administración pública y como tal ejecutor de las determinaciones del ayuntamiento, además es el que preside las sesiones del cabildo; por lo que podemos clasificar sus atribuciones en tres grupos: como representante político del municipio, como presidente o líder del cabildo y como jefe o titular de la administración pública municipal, siendo en esta área donde tiene mayor número de atribuciones.

A) Como representante político del municipio:

I.- Representar al ayuntamiento ante las diferentes instancias políticas y sociales.

II.- Informar al ayuntamiento anualmente en sesión solemne de cabildo, el estado que guarda la administración municipal y las labores realizadas durante el periodo correspondiente.

III.- Someter al ejecutivo estatal a nombre del ayuntamiento, la aprobación del plan municipal de desarrollo urbano y las declaratorias de provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios.

IV.- La ley orgánica municipal del Estado de México, señala que ha de presentar al cabildo entrante, con una copia a la legislatura al término de la gestión

¹¹⁰ LIV Legislatura, Ley Orgánica del Estado de México, México, 2002.

del ayuntamiento saliente, un documento que contenga sus observaciones, sugerencias y recomendaciones en relación a la administración y gobierno municipal.

B) Como Presidente o líder del Cabildo:

I.- convocar al ayuntamiento a sesiones teniendo voz y voto para tomar parte en las discusiones y voto de calidad, solamente en caso de empate. Al respecto, la ley orgánica del estado de nuevo león, señala que el presidente municipal solamente tiene voz y en caso de empate tendrá voto de calidad.

II.- Presidir y dirigir las sesiones del ayuntamiento.

III.- Publicar y divulgar los bandos y reglamentos municipales.

C) Como jefe o titular de la administración pública:

I.- Cumplir y hacer cumplir la ley orgánica municipal, los reglamentos y resoluciones del ayuntamiento.

II.- Ejecutar las determinaciones o acuerdos del ayuntamiento.

III.- Celebrar, a nombre del ayuntamiento y por acuerdo de éste, todos los actos y contratos necesarios para el despacho de los negocios administrativos y la atención de los servicios públicos municipales.

IV.- Proponer al ayuntamiento la designación de los titulares de algunas dependencias municipales.

V.- Cuidar que los órganos administrativos se integren y funcionen de acuerdo a la legislación vigente.

VI.- Inspeccionar las dependencias municipales para cerciorarse de su funcionamiento, disponiendo de lo necesario para mejorar sus tareas.¹¹¹

3.4 El Síndico Municipal

I.- Asistir puntualmente a las sesiones que celebre el ayuntamiento, participar en la toma de decisiones de este órgano, votar los asuntos que se tratan en las sesiones, permanecer en el salón de cabildos todo el tiempo que dure la sesión.

II.- Participar en las comisiones de las que sea parte integrante, debiendo recabar la información relativa a los problemas, analizar los asuntos que se trate, proponer alternativas de solución, vigilar que se cumplan los reglamentos y las decisiones tomadas por el ayuntamiento en el ámbito de comisiones que tenga a su cargo.

III.- La representación jurídica del ayuntamiento en los litigios en que éste fuere parte.

IV.- Presidir la comisión de hacienda; en la ley orgánica del Estado de México se establece que cuando sean dos síndicos, uno se encargará de los ingresos y otro de los egresos. Dentro de esta comisión deben realizar las siguientes actividades:

- A) Revisar frecuentemente las relaciones de rezagos para que sean liquidadas.
- B) Revisar y firmar los cortes de caja de la tesorería municipal.

¹¹¹ QUINTANA ROLDÁN, Carlos, Ob. Cit., Pág. 210 editorial Porrúa México 2002

- C) Cuidar que la aplicación de los gastos se haga llenando todos los requisitos legales y conforme al presupuesto respectivo.
- D) Vigilar que las multas que impongan las autoridades municipales ingresen a la tesorería, previo comprobante respectivo.
- E) Cerciorarse de que el tesorero municipal haya otorgado la fianza respectiva, comprobando la existencia y la idoneidad del fiador.
- F) Hacer que oportunamente se remitan a la contaduría general de glosa del estado, las cuentas de la tesorería municipal.
- G) Asistir a las visitas de inspección que se hagan a la propia tesorería.
- H) Intervenir en la formulación del inventario general de los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio, haciendo que se inscriban en el libro especial, con expresión de sus valores y de todas las características de identificación, así como el destino de los mismos.
- I) Vigilar que los responsables de los centros de detención dependientes del municipio respeten las garantías individuales de las personas que pongan a su disposición.¹¹²

3.5 Los Regidores.

El regidor es uno de los integrantes del ayuntamiento, por lo cual realiza sus atribuciones fundamentales en el seno de este cuerpo colegiado; ésta es la razón por la que podemos señalar que su atribución básica es la de:

¹¹² LIV Legislatura, Ley Orgánica del Estado de México, México, 2002.

I.- Asistir puntualmente a las sesiones que celebre el ayuntamiento, participar en la toma de decisiones de éste órgano, votar los asuntos que se tratan en las sesiones, permanecer en el salón de cabildos todo el tiempo que dure la sesión.

II.- Participar en las comisiones de las que sea parte integrante, debiendo recabar la información relativa a los problemas, analizar los asuntos que se traten, proponer alternativas de solución, vigilar que se cumplan los reglamentos y las decisiones tomadas por el ayuntamiento en el ámbito de comisiones que tenga a su cargo.

III.- Suplir en el orden establecido en la ley al presidente municipal en sus faltas temporales.

IV.- Recibir, analizar y aprobar en su caso el informe anual que rinde el presidente municipal.

V.- Proponer al ayuntamiento los acuerdos que deben dictarse para el mejoramiento de los servicios municipales cuya vigilancia les haya sido encomendada.

VI.- Vigilar los ramos de la administración que les encomiende el ayuntamiento, informando periódicamente de su gestión.¹¹³

3.6 Otros Servidores Públicos de Elección y Designación.

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

¹¹³ LIV Legislatura, Ley Orgánica del Estado de México, México, 2002.

En forma genérica, a las autoridades auxiliares de los ayuntamientos en los centros de población se les denomina delegados y en virtud de que el delegado proviene del latín *delegatus*, persona de quien se delega una facultad o poder.

Delegar proviene del latín *delegare* que significa entregar una persona, a otra la competencia de que goza en virtud de su eficiencia o dignidad, para que haga sus veces; conferirle su representación.

3.6.1 Atribuciones de la Secretaría del Ayuntamiento.

La secretaría del ayuntamiento es un órgano superior de la administración pública municipal con atribuciones para auxiliar al ayuntamiento y al presidente municipal. El secretario del ayuntamiento es la persona física, el titular de la secretaría.

El secretario tiene dos tipos de funciones, una como auxiliar del ayuntamiento y otra como auxiliar del presidente municipal.

Como auxiliar del ayuntamiento, tiene las siguientes atribuciones:

- A) La de fedatario de los actos del ayuntamiento.
- B) Es el medio para convocar por escrito a los miembros del ayuntamiento a las sesiones de cabildo.
- C) Debe estar presente en todas las sesiones del ayuntamiento con voz informativa.
- D) Debe levantar las actas circunstanciadas de las sesiones de cabildo.

- E) Expedir las copias certificadas de las actas de cabildo.
- F) Tiene a su cargo el archivo del ayuntamiento.¹¹⁴

Como auxiliar del presidente municipal tiene las siguientes atribuciones:

- A) Controlar la correspondencia oficial y dar cuenta al presidente con los asuntos para acordar el trámite respectivo.
- B) Suscribir todos los documentos oficiales.
- C) Dar cuenta al presidente de los detenidos correccionados que hayan cumplido con la sanción impuesta por la autoridad municipal.
- D) Tener una colección ordenada de leyes, decretos, reglamentos, periódico oficial del estado, circulares y órdenes relativas a los distintos ramos de la administración pública.
- E) Formular el inventario general de bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio, de los destinados a un servicio público y los de uso común, expresando en el mismo todas las características de identificación.

3.6.2 Atribuciones de la Tesorería Municipal.

La tesorería municipal, en términos generales, podemos decir que es el órgano superior de la administración pública municipal, encargado de la recaudación de los ingresos, así como de la erogación de egresos.

¹¹⁴ LIV Legislatura, Ley Orgánica del Estado de México, México, 2002.

El tesorero municipal, es la persona física designada por el ayuntamiento como titular de la tesorería municipal.

Requisitos para ser tesorero: la mayoría de las leyes establecen requisitos de edad, nacionalidad mexicana, de buena conducta, garantizar el manejo de la hacienda con una fianza.

La Ley Orgánica del Estado de México señala que de preferencia sean profesionales en las áreas económica o contable administrativa, con experiencia mínima de un año; no haber sido inhabilitado para desempeñar otro cargo, empleo, o comisión pública; no haber sido condenado por delito intencional y patrimonial.

Atribuciones: vamos a reproducir en este apartado las que establece el artículo 95 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México:

Art. 95.- Son atribuciones del tesorero municipal:

- I. Administrar la hacienda pública municipal, de conformidad con las disposiciones legales aplicables;
- II. Determinar, liquidar, recaudar, fiscalizar y administrar las contribuciones en los términos de los ordenamientos jurídicos aplicables y en su caso, aplicar el procedimiento administrativo de ejecución en los términos de las disposiciones aplicables;
- III. Imponer las sanciones administrativas que procedan por infracciones a las disposiciones fiscales;

- IV. Llevar los registros contables, financieros y administrativos de los ingresos, egresos e inventarios;
- V. Proporcionar oportunamente a los ayuntamientos todos los datos o informes que sean necesarios para la formulación del presupuesto de egresos municipales, vigilando que se ajuste a las disposiciones de esta ley y otros ordenamientos aplicables;
- VI. Presentar anualmente al ayuntamiento un informe de la situación contable y financiera de la tesorería municipal;
- VII. Diseñar y aprobar las formas oficiales de manifestaciones, avisos, declaraciones, y demás documentos requeridos:
- VIII. Participar en la formulación de convenios fiscales y ejercer las atribuciones que le correspondan en el ámbito de su competencia;
- IX. Proponer al ayuntamiento la cancelación de cuentas incobrables;
- X. Custodiar y ejercer las garantías que se otorguen a favor de la hacienda municipal;
- XI. Proponer la política de ingresos de la tesorería municipal;
- XII. Intervenir en la elaboración del programa financiero municipal;
- XIII. Elaborar y mantener actualizado el padrón de contribuyentes;

- XIV. Administrar a su inmediato sucesor todos los datos oficiales que le solicitare, para contestar los pliegos de observaciones y alcances que formule y deduzca la contaduría general de glosa;
- XV. Solicitar a las instancias competentes, la práctica de revisiones circunstanciadas, de conformidad con las normas que rigen en materia de control y evaluación gubernamental en el ámbito municipal;
- XVI. Glosar oportunamente las cuentas del ayuntamiento;
- XVII. Contestar oportunamente los pliegos de observaciones y responsabilidad que haga la contaduría general de glosa de la legislatura, informando al ayuntamiento;
- XVIII. Expedir copias certificadas de los documentos a su cuidado sólo por acuerdo expreso del ayuntamiento;
- XIX. Las que le señalen las demás disposiciones legales y el ayuntamiento.¹¹⁵

¹¹⁵ LIV Legislatura, Ley Orgánica del Estado de México, México, 2002.

3.6.3 Atribuciones de la Contraloría Municipal.

Estas funciones de contraloría interna estarán a cargo del órgano que establezca el ayuntamiento. La contraloría municipal tendrá un titular denominado contralor municipal, quien será designado por el ayuntamiento a propuesta del presidente municipal. El órgano de contraloría interna municipal tendrá a su cargo las siguientes funciones:

- I. Planear, programar, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación municipal.
- II. Fiscalizar el ingreso y ejercicio del gasto público municipal y su congruencia con el presupuesto de egresos.
- III. Aplicar las normas y criterios en materia de control y evaluación.
- IV. Asesorar a los órganos de control interno de los organismos auxiliares y fideicomisos de la administración pública municipal.
- V. Establecer las bases generales para la realización de auditorías e inspecciones.
- VI. Vigilar que los recursos federales y estatales asignados a los ayuntamientos se apliquen en los términos estipulados en las leyes, los reglamentos y los convenios respectivos.
- VII. Vigilar el cumplimiento de las obligaciones de proveedores y contratistas de la administración pública municipal.
- VIII. Coordinarse con la contaduría general de glosa y la contraloría del poder legislativo y con la secretaría de la contraloría del estado para el cumplimiento de sus funciones.

- IX. Designar a los auditores externos y proponer al ayuntamiento en su caso, a los comisarios de los organismos auxiliares.
- X. Establecer y operar un sistema de atención de quejas, denuncias y sugerencias.
- XI. Realizar auditorias y evaluaciones e informar del resultado de las mismas al ayuntamiento.
- XII. Participar en la entrega – recepción de las unidades administrativas de las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos del municipio.
- XIII. Dictaminar los estados financieros de la tesorería municipal y verificar que se remitan los informes correspondientes a la contaduría general de glosa.
- XIV. Vigilar que los ingresos municipales se enteren a la tesorería municipal conforme a los procedimientos contables y disposiciones legales aplicables.
- XV. Participar en la elaboración y actualización del inventario general de los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio, que expresará las características de identificación y destino de los mismos.
- XVI. Verificar que los servidores públicos municipales cumplan con la obligación de presentar oportunamente la manifestación de bienes, en términos de la ley de responsabilidades de los servidores públicos del estado y municipios.
- XVII. Las demás que le señalen las disposiciones relativas.¹¹⁶

¹¹⁶ LIV Legislatura, Ley Orgánica del Estado de México, México, 2002.

RESUMEN CAPÍTULO III

El Municipio es un nivel de gobierno y su población tiene capacidad para autogobernarse, tomando en consideración que en un estado de derecho como el nuestro:

El Gobierno Municipal se encuentra descrito en varios ordenamientos jurídicos, en primer lugar por las normas básicas o fundamentales y que son los principios que se encuentran en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Constitución local de la entidad federativa respectiva.

El Municipio se autogobierna por sus propios vecinos, a través de un ayuntamiento que es un órgano de gobierno colegiado que toma sus decisiones por deliberación y mayoría de votos, cuyos integrantes son: presidente municipal, síndico o síndicos y varios regidores, de acuerdo a lo establecido en cada legislación estatal, designados por sufragio popular, libre, secreto y directo a través de los principios de mayoría relativa y representación proporcional

GOBIERNO
MUNICIPAL.

El Ayuntamiento es el órgano colegiado y deliberante, de elección popular directa., encargado del gobierno y la administración del municipio, integrado por un presidente, uno o más síndicos y el número de regidores que establezcan las leyes respectivas es el representante más inmediato y directo de la población del municipio.

La Ley Orgánica Municipal de este Estado señala que el ayuntamiento se integrará por:

Un presidente, un síndico y seis regidores de mayoría relativa y hasta dos de representación proporcional cuando tengan una población de hasta ciento cincuenta mil habitantes.

Un presidente, un síndico y siete regidores de mayoría relativa y hasta tres de representación proporcional cuando tengan más de ciento cincuenta mil y hasta quinientos mil habitantes.

RESUMEN CAPÍTULO III

GOBIERNO MUNICIPAL

Un presidente, dos síndicos y nueve regidores de mayoría relativa y hasta tres de representación proporcional cuando tengan más de quinientos mil y hasta un millón de habitantes.

Un presidente, dos síndicos y once regidores de mayoría relativa y hasta un síndico y cinco regidores de representación proporcional cuando tengan más de un millón de habitantes.

El presidente municipal como titular del ejecutivo municipal, es el representante político del municipio, el titular o jefe de la administración pública y como tal ejecutor de las determinaciones del ayuntamiento por lo que podemos clasificar sus atribuciones en tres grupos: como representante político del municipio, como presidente o líder del cabildo y como jefe o titular de la administración pública municipal.

El Síndico Municipal.

Participar en las comisiones de las que sea parte integrante, debiendo recabar la información relativa a los problemas, analizar los asuntos que se trate, proponer alternativas de solución, vigilar que se cumplan los reglamentos y las decisiones tomadas por el ayuntamiento en el ámbito de comisiones que tenga a su cargo.

La representación jurídica del ayuntamiento en los litigios en que éste fuere parte.

El regidor es uno de los integrantes del ayuntamiento, por lo cual realiza sus atribuciones fundamentales en el seno de este cuerpo colegiado

RESUMEN CAPÍTULO III

GOBIERNO
MUNICIPAL

La Secretaría del ayuntamiento es un órgano superior de la administración pública municipal con atribuciones para auxiliar al ayuntamiento y al presidente municipal. El secretario del ayuntamiento es la persona física, el titular de la secretaría.

El Secretario tiene dos tipos de funciones, una como auxiliar del ayuntamiento y otra como auxiliar del presidente municipal.

La Tesorería Municipal, en términos generales, podemos decir que es el órgano superior de la administración pública municipal, encargado de la recaudación de los ingresos, así como de la erogación de egresos.

La Contraloría Municipal tendrá un titular denominado contralor municipal, quien será designado por el ayuntamiento a propuesta del presidente municipal, las facultades y obligaciones la encontramos en los artículos 110 al 113 de la ley orgánica municipal.

CAPÍTULO CUARTO

“LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL Y LOS SERVICIOS QUE OTORGA”.

4.1 Generalidades sobre la Administración.

La administración pública moderna, tiene que enfrentarse a una problemática distinta y aplicar métodos y sistemas acordes con la época, para realizar con eficacia su función y lograr una coordinación entre la multitud de órganos que la integran, así como los órganos de los otros poderes y de las entidades federativas y municipales, en un sistema federal como el nuestro.

Se le identifica con el Poder Ejecutivo y todos los órganos o unidades administrativas que, directa, o indirectamente, dependen de él. Orgánicamente la administración pública federal está constituida por el Presidente de la República, Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos, Procuraduría General de la República y todos los órganos centralizados, desconcentrados, descentralizados, las empresas, sociedades mercantiles de Estado y fideicomisos públicos. La administración pública local está constituida por el Gobernador y todos los órganos que dependen de él en forma centralizada, desconcentrada, descentralizada o de empresas estatales. Pueden afirmarse los mismos principios respecto del municipio, en cuanto al ayuntamiento.¹¹⁷

Podemos señalar que la administración pública es el proceso que realizan los órganos federales, estatales y municipales, según sea el caso para la utilización más eficiente de los recursos humanos, financieros y materiales para la satisfacción de un número cada vez más elevado de necesidades colectivas.

¹¹⁷ ACOSTA ROMERO, Derecho Administrativo, Pág. 744 editorial Porrúa México 2001.

La administración se caracterizaba más bien por ser empírica y casuística, más que apegada a principios metodológicamente obtenidos y aplicados.¹¹⁸

Será hasta épocas mucho más recientes que la administración adquiera el rango científico que la caracteriza actualmente, tanto en sus aplicaciones a las actividades privadas, como en las tareas públicas de gobierno. La administración, en sí misma, es una necesidad común a toda actividad que emprende el ser humano. En ella el hombre aplica su razón y sus conocimientos con un fin claramente apetecido, que es: obtener el máximo y eficaz aprovechamiento de sus esfuerzos y sus recursos. Coinciden los estudiosos de la historia de esta ciencia en afirmar que fue Bonnin, teórico francés, quien en su obra "ciencia de la administración", publicada en 1808, dio nacimiento a la administración pública. En ella pretendía explicar científicamente la gestión de la primera República francesa creada por la Revolución.¹¹⁹

Los principios de administración se fueron rápidamente adentrando en los procesos jurídicos, que son la base de la organización del Estado. De esa forma, la gestión de los órganos de gobierno pretendió hacerse cada vez más técnica en aras de lograr mayor eficiencia en sus tareas.

La administración es ciencia, porque abarca toda una gama de conocimientos racionalmente comprobados, y cuenta, además, con método científico que le asegura certidumbre y confiabilidad a sus postulados y conclusiones. La administración ha pasado, de mera práctica empírica, a una de las más importantes ciencias y técnicas del mundo.¹²⁰

¹¹⁸ INAP, BANOBRAS, Manual de Servicios Públicos.

¹¹⁹ QUINTANA ROLDÁN, Carlos, Ob. Cit. Pág. 407 editorial Porrúa México 2002.

¹²⁰ INAP, BANOBRAS, Manual de Servicios Públicos.

4.2 Administración Municipal.

Son varias las reformas que el texto del artículo 115 Constitucional ha tenido. La reforma más importante que se ha dado en materia municipal hasta la fecha, es la que se presentó en 1983. Es de destacar que:

- Se elevaron a rango constitucional los lineamientos sobre suspensión, desaparición de ayuntamientos o la suspensión o revocación del mandato a alguno de los miembros de los ayuntamientos cuando existan causas graves previstas en la ley.
- Se otorgaron facultades a los ayuntamientos para expedir, de acuerdo con las bases de las legislaturas de los estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general.
- Se facultó a los municipios de un mismo estado para que, previo acuerdo de sus ayuntamientos y conforme a la ley, pudieran coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos.
- Se ratificó la libertad municipal, ahora respecto de su administración financiera y se determinaron elementos mínimos de su régimen hacendario.
- Se determinó la competencia municipal en materia de desarrollo urbano;
- Se estableció el sistema de representación proporcional para todos los municipios sin consignar mínimos poblacionales.

El objeto de la reforma fue reforzar la libertad política del municipio, así como su autonomía administrativa y económica.¹²¹

Autonomía política administrativa se ha visto fortalecida mediante una mayor participación ciudadana de los habitantes de los municipios, al ser ellos quienes eligen a sus autoridades a través de un proceso electoral municipal. Así, cada municipio es administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, sin que medie autoridad alguna entre éste y el Estado.

Por otra parte, con la inclusión del principio de representación proporcional para la elección de los ayuntamientos de todos los municipios, éstos —al estar integrados por diversas fuerzas políticas y en algunos casos por un partido de oposición al gobierno estatal o federal—adquieren mayor autonomía política frente a las autoridades federales y estatales. Además, también se fortifica la autonomía y se garantiza su regularidad al establecerse un procedimiento al que deben sujetarse las legislaturas estatales para suspender los ayuntamientos, declarar su desaparición y suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros.¹²²

No se puede concebir la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada. Esto es lo que ha venido ocurriendo con el municipio mexicano, de tal manera que ha quedado demostrado que sin la autonomía económica, es inalcanzable la autonomía política necesaria para impulsar el desarrollo del sistema federal. Por ello, con la reforma se especificaron los ingresos propios municipales y se reforzó el principio de la libre administración hacendaria.

¹²¹ ROBLES MARTÍNEZ, *El Municipio*, 1996 Pág. 101

¹²² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2002.

La autonomía administrativa pretendió consolidar a través de la facultad reglamentaria municipal; la especificación de los servicios públicos que debe prestar el municipio y la posibilidad de asociación para su prestación; el desarrollo urbanístico y la protección ecológica municipal, y la protección de las relaciones laborales entre el municipio y sus trabajadores.¹²³

El problema principal del municipio es de carácter económico, incluso administrativamente, de tal manera que sin recursos financieros no puede llevar a cabo correctamente la prestación de los servicios públicos, la administración de la zonificación y planes de desarrollo urbano ni la administración de las reservas naturales.

Resulta de especial importancia comentar que con la reforma al artículo 105 de la Constitución, realizada en 1995, los municipios tienen acceso al procedimiento de controversia constitucional.

Así, la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede conocer de las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a materia electoral, se susciten entre la federación y un municipio; el Distrito Federal y un municipio; dos municipios de diversos Estados; un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y un Estado y un municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.¹²⁴

Se puede considerar que la estructura del artículo 115 Constitucional está integrada por disposiciones relativas a las relaciones federación-municipios; las relaciones estado-municipios, contenido político, administrativo, y fiscal.¹²⁵

¹²³ FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge, *Derecho Administrativo*, Pág. 183 editorial Porrúa México 1999.

¹²⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2002.

¹²⁵ GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, *El Federalismo*, Pág. 19 Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM México 1996.

En cuanto al contenido de las disposiciones que establecen las relaciones federación-municipios, si bien es cierto que en sentido amplio podría mencionarse que es todo el contenido del artículo 115, por estar contemplado en él un precepto de naturaleza federal:

El contenido de la fracción II que determina que los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley. Asimismo, se menciona que los ayuntamientos tendrán la facultad de expedir reglamentos heterónomos (bandos de policía y buen gobierno, circulares y disposiciones administrativas de observancia general); esto es, con sujeción a las bases normativas que deberán expedir las legislaturas de los estados.¹²⁶

La fracción III contiene el catálogo de los servicios públicos que de manera obligatoria se verá obligado a prestar el municipio, y en caso del concurso de los estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes.

La fracción IV se refiere a las fuentes de ingresos del municipio, como los rendimientos de los bienes que le pertenezcan y de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas de los estados establecen a su favor, destacándose las contribuciones fijadas por las legislaturas de los estados sobre propiedad inmobiliaria; las participaciones cubiertas por la federación a los municipios, en la forma y tiempos que anualmente se determinan por las legislaturas de los estados, y por último, los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos. Cabe señalar que los municipios podrán celebrar convenios con el estado para que éste se haga cargo de las funciones relacionadas con la administración de las contribuciones mencionadas.

¹²⁶ QUINTANA ROLDÁN, Carlos, Ob. Cit Pág. 192 editorial Porrúa México 2002.

Por otra parte, el texto constitucional es preciso al señalar que las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, a favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas.

Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

A mayor abundamiento, establece que tampoco lo harán las leyes federales. En reiteradas ocasiones la Suprema Corte ha sostenido el criterio de que cualquier ordenamiento secundario que pretenda hacer nugatoria tal atribución a favor del municipio es inconstitucional.¹²⁷

La fracción VI establece facultades concurrentes en materia de desarrollo urbano para el caso de las conurbaciones.

La fracción VII contiene la ya referida situación de que el ejecutivo federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

En cuanto a la relación estado-municipios:

- En la fracción I se señala la exigencia de las dos terceras partes de los integrantes de una Legislatura Local para suspender los ayuntamientos, declarar su desaparición y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna causa grave prevista en la ley local o, siempre y cuando a sus miembros se les haya respetado la garantía de audiencia.
- La fracción II menciona la posibilidad de que la Legislatura Estatal realice una función de elección cuando desaparecido un ayuntamiento, ante la renuncia o

¹²⁷ INAP, BANOBRAS, Manual de Servicios Públicos. Pág. 31

falta de sus miembros, o bien por la imposibilidad de celebrarse nuevas elecciones, designe entre los vecinos a los consejos municipales para concluir el periodo correspondiente.

- La fracción III contempla la situación del concurso de los estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, para la prestación de los servicios públicos municipales, y los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.
- En la fracción IV se estipula que las legislaturas locales serán el órgano encargado de las leyes de ingresos de los ayuntamientos y de revisar sus cuentas públicas.
- La obligatoriedad para que las leyes de los Estados introduzcan el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios se encuentra prevista en la fracción VIII.
- El último párrafo del artículo se refiere a que las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores se regirán por la legislación estatal que se expida con base en el artículo 123 de la Constitución, y sus disposiciones reglamentarias. Algunas entidades federativas no han expedido dichas disposiciones normativas. La Suprema Corte ha considerado que ante tal eventualidad corresponde al tribunal de conciliación y arbitraje para los trabajadores al servicio del estado, conocer de las peticiones y demandas que formulen los empleados municipales.¹²⁸

¹²⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2002.

Se incluye como facultades propias del municipio, las contenidas en:

- La fracción I la cual menciona que cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa sin intermediario alguno entre éste y el gobierno del estado.
- La fracción II que destaca la personalidad jurídica y el patrimonio del municipio.
- La fracción III que contempla la facultad reglamentaria del municipio, así como la potestad de asociación con otros municipios para que dentro del marco de la coordinación se realice una eficaz prestación de servicios.
- La fracción IV consigna la administración libre de la hacienda municipal, constituida con los ingresos que las legislaturas establezcan, sobre todo considerando como base la propiedad inmobiliaria. Se incluye la posibilidad de que los municipios puedan celebrar convenios con el estado para que éste se haga cargo de alguna de las funciones relacionadas con la administración fiscal.
- La fracción VIII, que se refiere a la competencia municipal en materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano y ecología.¹²⁹

4.3 Planeación Municipal.

La planeación es un sistema moderno y eficaz que permite alcanzar mejores niveles de bienestar a los miembros de los municipios. Se entiende como la ordenación sistemática de acciones para establecer objetos y políticas rectoras; asigna recursos, responsabilidades y evalúa resultados; con el propósito de lograr la transformación de un organismo.

¹²⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2002.

La importancia de la planeación radica en racionalizar y regular la organización y el funcionamiento de los factores que inciden en la convivencia y desarrollo de los sectores público, privado y social. La planeación no solo busca enfatizar la necesidad de resolver los requerimientos sociales, sino también fomentar y encauzar los esfuerzos colectivos para resolverlos.¹³⁰

Es viable si se satisfacen determinados requisitos fundamentales y quedan superados los obstáculos que se oponen a ella. Uno de estos puntos es la participación política de la población; es decir, ésta deberá formularse a través de un mecanismo que permita conocer los intereses de los distintos grupos sociales.

El desarrollo de una información veraz y bien orientada, refleja verdaderamente las necesidades colectivas, y permita conocer, interpretar, analizar y ejecutar, los objetivos que la sociedad se propone alcanzar.¹³¹

La participación social en el proceso de planeación convierte a las comunidades y sus habitantes en los agentes principales de este proceso en la medida en que participan no sólo en la realización del diagnóstico de sus condiciones y necesidades sino que contribuyen a la definición de las orientaciones estratégicas del desarrollo del municipio.¹³²

Esta misma participación permite a la población pasar de una visión de su problemática local a una visión de conjunto sobre su municipio, apropiarse de sus condiciones, limitaciones y potencialidades del territorio en el que habitan. Así como la posibilidad de buscar junto con sus autoridades, alternativas y soluciones a sus condiciones de vida a mediano y largo plazo.

¹³⁰ FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge, Derecho Administrativo, Pág. 183 editorial Porrúa México 1999.

¹³¹ Ibidem, Pág. 190

¹³² VILLAR PALASI, Eduardo, Intervención Administrativa, Pág. 78 México 1998

La participación de los habitantes de las comunidades depende en gran medida de la disposición de las autoridades municipales al posibilitar su institucionalización a través de las diferentes instancias de participación social.

Con ello estarán en condiciones de convertirse en garantes del cumplimiento de las orientaciones del desarrollo municipal, de los programas y proyectos que posibiliten aproximarse al ideal establecido por ellos mismos para el municipio.

Por ello se sugiere que se desarrolle un proceso de planeación estratégica, que no se limite al período del gobierno municipal, sino que se establezca una visión de futuro, de carácter integral para el desarrollo del municipio.

Integral porque posibilitará definir los diversos ámbitos que deben considerarse para el desarrollo del municipio y sus habitantes; a la vez que da marco y horizonte a las políticas y programas que desarrollará la actual administración durante su gestión y dejará sentadas las bases para su continuación por las siguientes administraciones.¹³³

El proceso de la elaboración e implementación de planes integrales para el desarrollo municipal debe cubrir tres supuestos básicos.¹³⁴

Primero. La elaboración de los planes debe ser participativa e incluyente.

Segundo. Debe prever niveles y mecanismos de concertación y negociación a su interior, pero también con las instituciones de niveles superiores (estatal y federal)

¹³³ VILLAR PALASI, Eduardo, Ob. Cit., Pág. 74 México 1998

¹³⁴ ACOSTA ROMERO, Miguel, Ob. Cit. Pág. 776.editorial Porrúa. México 2002.

Tercero. Debe trascender en el tiempo, su implementación debe rebasar el lapso administrativo de tres años (la planeación estratégica juega un papel muy importante en este supuesto).

Las estrategias que orienten las acciones de dichos planes deben tener un carácter integral por lo que es necesario contemplar al menos cuatro factores importantes para su desarrollo.

- El factor económico: en donde a su vez los factores que los componen (factores de la producción) sean en su mayor parte locales y puedan utilizarse integralmente, con adecuados niveles de eficiencia, y con un manejo sustentable.
- El factor ambiental. En donde el manejo de los recursos naturales no sólo debe ser extractivo, sino que tiene que entenderse y promoverse un nivel de recuperación manejo que permita poder planear a largo plazo su utilización. Interesa el señalar que este puede integrarse como un costo económico y no como un costo social.
- El factor sociocultural, en el cual los valores, los usos y costumbres, los procesos productivos e instituciones locales sirven de base al proceso de desarrollo.
- El factor político-administrativo, en donde se incluyen los procesos de gestión y negociación en torno a la promoción del desarrollo local y en donde la fortaleza de este proceso radicará básicamente en el nivel participativo, en la riqueza territorial y en propuesta de un mejor programa.

4.3.1 Fases del Proceso de Planeación.

El propósito del diagnóstico municipal es básicamente el de conocer la situación actual del municipio; es el recuento de las carencias y problemas, sus recursos, reservas y posibilidades de desarrollo.¹³⁵

Como resultado de esta fase se obtiene información sobre el municipio, que es fundamental para el conocimiento global de las características del municipio y abarca los renglones relacionados al medio físico y sus aspectos geográficos, fisiográficos, climatológicos, hidrológicos y edafológicos; comprende los aspectos de la dinámica de la población y de los renglones de educación, salud y vivienda. Se desarrollan también dentro del diagnóstico los aspectos de infraestructura de servicios, el análisis del sector productivo de la economía, la administración y el gobierno municipal.

La precisión de la información obtenida en esta fase es de vital importancia, ya que sirve como base de análisis para las siguientes fases del proceso de planeación.

Para realizar el diagnóstico municipal es necesario reunir la información que comprenden los diversos elementos presentes en la vida cotidiana del municipio. Deber hacerse el esfuerzo necesario porque éste sea integral.

El diagnóstico debe incorporar información de dos tipos, por una parte, elementos de los centros que se dediquen a producir información documental y estadística; así como la información que se obtenga directamente en campo, a través de la aplicación de instrumentos, desde las propias comunidades, de recolección de información, tales como encuestas, entrevistas, mapas, etc.¹³⁶

¹³⁵ FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge, Ob. Cit. Pág. 185 editorial Porrúa, México 1999.

¹³⁶ FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge, Ob. Cit. Pág. 190 editorial Porrúa México 1999.

4.3.2 Análisis de Información y Proyección de Tendencias

Cuando se ha terminado de recopilar e integrar la información, resultado del trabajo de los diferentes participantes del proceso del diagnóstico, se hace indispensable realizar un trabajo de análisis de la misma, para conocer como ha evolucionado el municipio en los diferentes rubros establecidos en un inicio.

4.3.2.1 Análisis

Este trabajo debe ser realizado por el equipo técnico que elaboró el diagnóstico como una de las tareas más relevantes de todo el proceso, ya que las acciones futuras dependerán en gran medida de los resultados que esta fase nos arroje.

Con la información obtenida y sistematizada hasta ahora será posible tener una visión histórica del municipio, para ello será necesario elaborar gráficas y mapas comparativos por áreas de información de varias etapas del mismo; al mismo tiempo es posible identificar cuales son sus fortalezas, cuales sus debilidades, y donde se encuentran sus amenazas y cuales son sus oportunidades de desarrollo.¹³⁷

4.3.2.2 Proyección de Tendencias.

De la misma manera será importante hacer una proyección del municipio, a partir de la información obtenida, en el sentido del futuro que se espera para el mismo de continuar las tendencias como hasta ahora.

¹³⁷ FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge, Ob. Cit. Pág. 198 editorial Porrúa México 1999.

4.3.2.3 Diseño de Fines

En esta etapa es necesario encontrar los puntos de confluencia de las aspiraciones, anhelos e intereses de los habitantes del municipio para poder determinar los principios y valores sobre los cuales se pretende definir el desarrollo del mismo, sobre la dirección hacia la que se deben avanzar como municipio y ayuntamiento, más que preocuparse, en este momento, de cómo se van a alcanzar los resultados necesarios.

Este es el momento para soñar el municipio ideal del futuro sin que, por ahora, nos limiten las cuestiones prácticas. Esto es, no sólo es aceptable sino deseable imaginar lo que nos gustaría que fuera el municipio.

Este es un proceso más intuitivo que tiene que ver con la visión del municipio ideal que queremos construir a partir de una serie de valores que sean compartidos por todos los participantes.

4.3.2.4 Valores.

En principio es importante que haya congruencia entre los participantes en el proceso de planeación sobre la naturaleza y la intención del ayuntamiento, sobre los principios bajo los cuales se pretende operar y sobre la dirección hacia la que se debe avanzar como municipio.

4.3.2.5 Visión.

La visión es la representación de cómo se cree que deba ser el municipio y el ayuntamiento ante los ojos de los ciudadanos. En su origen, la visión es casi por completo intuitiva, es una consecuencia de los valores y las convicciones.

La visión se puede formular de una manera breve, para que sea fácil de captar y recordar y que inspire y plantee retos para su logro. Además tiene que ser creíble y consistente con los valores definidos, debe servir como punto de consenso de todas las personas involucradas y como muestra de la esencia de lo que debe llegar a ser el municipio.¹³⁸

Se trata de crear una visión sobre como les gustaría que llegara a ser su municipio en el futuro, no una imagen de lo que es ahora.

4.3.2.6 Diseño Estratégico.

Las líneas estratégicas son el complemento natural para la visión, una vez que se ha determinado el concepto ideal para el municipio y el ayuntamiento, su naturaleza, su compromiso, a quien sirve, los principios y valores bajo los que debe funcionar y actuar y lo que debe ser en el futuro.

El planteamiento de estrategias claras es importante porque proporcionan una base sólida para la toma de decisiones que mantendrán enfocada la dirección correcta, ayuda a evitar tendencias que podrían desviar el camino trazado.

El valor principal de esta definición reside en la oportunidad que tienen los participantes de compartir sus sueños sobre el futuro del ayuntamiento y el municipio; y sobre todo, a decidir las líneas estratégicas de actuación que estén más enfocadas hacia determinar el rumbo del municipio, más que a observar en donde está actualmente.

Las áreas estratégicas representan aquellas grandes categorías hacia las que debe enfocarse la atención colectiva para construir el municipio futuro que se ha

¹³⁸ ROBLES MARTÍNEZ, Sergio, *El Municipio*, editorial Porrúa Pág. 98 México 1995.

diseñado. Con ellas se identifican los aspectos críticos a atender y permiten establecer los objetivos a largo plazo.¹³⁹

4.3.2.7 Implementación.

La implementación es la fase crucial del proceso de planeación. Los agentes principales de la elaboración del plan de desarrollo, las autoridades municipales y los habitantes del municipio a través de sus diferentes instancias enraizadas en el tejido social, deben ser los encargados de asegurar la aplicación y ejecución del mismo.

Por ello, la efectividad de esta fase descansa, en gran medida, en el proceso previo de participación y de la implicación y el consenso que se haya logrado durante el mismo. Por lo tanto, a partir de la aprobación y socialización del plan de desarrollo, se abrirá la fase de ejecución, en cuyo curso se identificarán los responsables de cada uno de los proyectos y programas (del gobierno municipal a través de sus diferentes áreas) y se procederá a su aplicación, seguimiento y control, tanto de manera particular como de manera global; pudiendo apoyarse, para esta labor, en eventuales comisiones técnicas de seguimiento integradas por autoridades municipales y ciudadanos de las comunidades del municipio.¹⁴⁰

4.3.2.8 Control y Seguimiento del Proceso.

En esta fase se definirán los participantes y mecanismos a utilizar para verificar la adecuada implementación de los programas municipales y el avance que tienen los proyectos específicos.

¹³⁹ ROBLES MARTÍNEZ, Sergio, Ob. Cit. Pág. 105 Editorial Porrúa México

¹⁴⁰ QUINTANA ROLDÁN, Carlos, Ob. Cit. Pág. 464 editorial Porrúa México 2002.

Las diferentes áreas del ayuntamiento tienen en sus planes de trabajo la primera forma de seguimiento de éste proceso, ya que ahí se encuentran plasmadas las metas a cubrir durante un año de trabajo.

Por otra parte, se incorporará a los ciudadanos al seguimiento del plan a través de comisiones específicas por programa municipal, serán estas quienes revisen de manera cotidiana el avance de los proyectos que forman cada programa.

4.3.2.9 Evaluación.

Para establecer cual es el grado de avance y cumplimiento de las estrategias definidas para el proceso de planeación y gestión del desarrollo municipal se sugiere realizar tres evaluaciones anuales.

Es necesario realizar una evaluación del proceso para conocer el punto de vista de quienes interactúan de manera cotidiana en el municipio, las valoraciones que hacen del desempeño de la administración, los factores que intervinieron para que la administración se haya dado de una manera determinada, en resumen, saber si se cumplieron sus expectativas con respecto a esta gestión.

Para dicha evaluación es necesario considerar aspectos cuantitativos y cualitativos; será necesario considerar la ejecución de los programas municipales (y sus correspondientes proyectos), la consecución de metas y objetivos, el logro de productos y la opinión de los participantes.¹⁴¹

Durante la evaluación será necesario observar dos aspectos:

A) La evaluación del proceso y

¹⁴¹ QUINTANA ROLDÁN, Carlos, Ob. Cit Pág. 168 editorial Porrúa México 2002.

B) La verificación de los logros obtenidos.

Otro lo constituyen las reformas para adecuar la administración pública a las necesidades de la planeación, pues no existe un sistema perfecto y racional de comunicación de decisiones que excluya la relación de grupos y su subordinación.

Asimismo se debe considerar la necesidad de establecer un mecanismo eficaz de control del sector público, es decir; llegar a conocer quién controla a quién, para qué, con qué propósito, cuál es la capacidad de control de quien controla, su poder real de evaluación y la aplicación efectiva de los medios de control, así como su grado de rigidez y flexibilidad.

El municipio, se encuentra vinculado junto con los otros dos niveles de gobierno; el federal y el estatal. Vinculación que se localiza en un sistema a través del cual se imponen la racionalidad y la regulación de todo el esfuerzo organizado de una sociedad por lograr todos sus objetivos de desarrollo económico, social y cultural. La planeación municipal es un instrumento de gobierno y de acción lógica, que debe responder a la voluntad y al deseo mayoritario de la comunidad para coordinar el esfuerzo colectivo, reorientar las acciones y apoyar el cambio social y el progreso económico sustentado en la estrategia global y en las directrices políticas de la federación y los estados.¹⁴² Los grupos y sectores sociales de la comunidad deben de coordinar su acción y nivel de participación, definiendo sus intereses en función de sus fuerzas y dentro de un marco de respeto a la conciliación y acuerdo político; esto se refleja en el plan de desarrollo municipal.

El ayuntamiento tiene la amplia responsabilidad de contar con una administración pública que realice sus tareas en términos de la eficiencia y eficacia, lo que implica que el Presidente Municipal, que es el titular de la administración pública municipal; debe ser una persona que organice, y dirija los trabajos de los

¹⁴² GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, Ob. Cit Pág. 247 Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM México 1995.

responsables de las distintas dependencias, para lograr una óptima coordinación de esfuerzos individuales. De tal manera que pueda obtener el máximo beneficio y aprovechamiento de todos los recursos de los que dispone para el cumplimiento de sus obligaciones.

La planeación municipal es:

- a) Los presidentes municipales deben ampliar la capacidad empresarial, de regulación y de promoción de actividades económicas, sociales, políticas y culturales, para coadyuvar con los cambios estructurales del país en su conjunto.
- b) Crear condiciones para que los ayuntamientos puedan fijar objetivos, metas, estrategias y prioridades locales.
- c) Modernizar la gestión municipal, para facilitar la toma de decisiones, la delimitación de responsabilidades y la fijación del tiempo de ejecución de los programas, proyectos y tareas, así como la coordinación, el control y la evaluación de resultados.¹⁴³

Deben ser congruentes con la planeación federal y estatal, ya que la planeación municipal tiene vinculación con lo estatal y federal.

La importancia de las bases jurídicas existentes son fundamentales para precisar las funciones, objetivos y responsabilidades que se tienen en materia de formulación, ejecución y control de planes y programas. En el ámbito federal, la Constitución Política y la Ley de Planeación, señalan que las funciones propias de ésta son la ordenación racional y sistemática de acciones, la regulación y promoción

¹⁴³ INAP, BONOBRAS, Manual de Servicios Públicos. Pág. 27

de la actividad económica, social, política y cultural; y la transformación de la realidad y reordenamiento de la economía nacional.¹⁴⁴

El artículo 25 de la Constitución señala que “el Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de las libertades que otorga esta constitución”, el 26 del mismo ordenamiento dice que el Estado debe contar con un sistema de planeación, mismo que será democrático mediante la participación de los diversos sectores sociales, considerando las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo.¹⁴⁵

El documento que fija los objetivos y las estrategias de las políticas sectoriales lo constituye el Plan Nacional de Desarrollo. Por lo cual la Ley como la General de Asentamientos Humanos tiene acciones que habrán de planearse a través de dicho Plan.

Existen ciertos mecanismos, tales como Convenios de Coordinación entre los Estados y municipios, o Comités de Planeación para el desarrollo del municipio, que facilitan la planeación municipal al promover y coordinar su formulación, ejecución, instrumentación, control y evaluación; realizando además los análisis de congruencia de los esfuerzos que realizan los gobiernos federal y estatal, con los del ayuntamiento, en materia de desarrollo local.

La reforma de 1999 a la fracción V del artículo 115 Constitucional precisa que el municipio puede:

¹⁴⁴ ROBLES MARTÍNEZ, Sergio, Ob. Cit. Pág. 116 editorial Porrúa México 1995.

¹⁴⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2002.

- a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;
- b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;
- c) Participar en la formulación de Planes de Desarrollo Regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la federación o los estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;
- d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia en sus jurisdicciones territoriales;
- e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;
- f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;
- g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;
- h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e
- i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.¹⁴⁶

¹⁴⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2002.

En general, la planeación y el desarrollo municipal son fundamentales, es la clave para mejorar la capacidad del gobierno de los ayuntamientos y en consecuencia para mejorar los niveles de gobernabilidad del sistema político municipal.

4.4 Servicios Públicos Municipales.

El Estado, el derecho y las transformaciones de ambos son un producto social, resultado de la convivencia humana que incesantemente tiende a cambiar las instituciones, las estructuras, las organizaciones y las funciones de la sociedad, así como de su correspondiente sistema político.

Puede entenderse como sistema político, el conjunto de elementos interdependientes que vienen a ser las instituciones y las funciones, las estructuras y los roles, las ideas e ideologías, los grupos y las organizaciones, los comportamientos y las conductas individuales y colectivas que fijan los objetivos del Estado, definen sus modos de producción, conforman y transforman al poder estatal, designan a sus depositarios, determinan la distribución de sus funciones entre ellos, controlan su ejercicio, y orientan sus acciones legislativas, administrativas y jurisdiccionales.¹⁴⁷

La Real Academia Española ya definía al servicio, en su séptima edición, como "la utilidad o provecho que resulta a alguno de lo que otro ejecuta en atención suya. Tras de dos siglos y medio, la real academia mantiene este significado, pues en la vigésima edición de su diccionario, en la acepción número diez, de servicio, expresa "utilidad o provecho que resulta a uno de lo que otro ejecuta en atención suya."¹⁴⁸

¹⁴⁷ SERRA ROJAS, *Ciencia Política*, editorial Porrúa Pág. 150 México 1998

¹⁴⁸ Diccionario de la Real Academia Española México 2002.

En México, la locución "servicio público" se recibió al revés de la Constitución de Cádiz de 1812, como sinónimo de ramo de la administración pública, siendo la Constitución de 1857, el primer texto constitucional que la utiliza.

La idea del servicio público llega a la Nueva España en pleno despotismo ilustrado, en la época de Carlos III, envuelta en las tendencias de secularización de actividades y bienes eclesiásticos inherentes a la expulsión de los jesuitas.

Aun sin utilizar la expresión "servicios públicos", la idea respectiva subyace en diversas disposiciones de la Constitución Española de 1812, del Reglamento Político del Imperio Iturbidista y de la Constitución Mexicana de 1824. La secularización de actividades eclesiásticas para convertirlas en servicios públicos se intenta en México durante la estancia del Doctor Gómez Farías en la Presidencia de la República en 1833.¹⁴⁹

La noción de servicio público tiene una aparición tardía en la doctrina mexicana. Quien primero promueve la idea del servicio público en México y divulga su noción es Andrés Serra Rojas en su libro intitulado Derecho Administrativo.

El servicio público debe estar dotado de ciertos caracteres jurídicos esenciales sin los cuales se desnaturaliza o desvirtúa, ellos son los de generalidad, uniformidad, regularidad, continuidad, obligatoriedad, adaptabilidad y permanencia; los cuatro primero han merecido el consenso general de la doctrina; en tanto que el de obligatoriedad es poco mencionado y algunos autores lo asimilan al de continuidad, el de adaptabilidad no se reconoce con frecuencia o se incluye en el de regularidad, y el de permanencia, postulado por diversos autores, a veces se le identifica con el de continuidad o con el de obligatoriedad.¹⁵⁰

¹⁴⁹ VEGA VERA, David Manuel, Derecho Constitucional. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM

¹⁵⁰ FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge, Ob. Cit, Pág. 79 editorial Porrúa México 1999.

La generalidad o universalidad del servicio público consiste en la posibilidad de que toda persona lo use, previa satisfacción de los requisitos señalados en su normativa jurídica, sin más límite que la capacidad del propio servicio.

Por su parte, la igualdad o uniformidad estriba en el trato igual o uniforme que debe darse indiscriminadamente a todos los usuarios del servicio público, sin que ello impida establecer diversas clases o categorías de usuarios, siempre y cuando, dentro de cada categoría se dé el mismo trato a todos los comprendidos en la misma.

Merced al carácter esencial de regularidad, el servicio público se debe prestar conforme a la normativa jurídica que lo regula.

En razón del carácter esencia de la continuidad, el servicio público no debe interrumpirse dentro de los horarios o circunstancias previstas en su propia regulación.¹⁵¹

La obligatoriedad del servicio público entraña tanto el deber del Estado de asegurar su prestación por todo el tiempo que subsista la necesidad de carácter general que está destinado a satisfacer, como la obligación del prestador del servicio a proporcionarlo mientras subsista dicha necesidad, si no hay un plazo establecido y el servicio está a cargo de la administración pública; o durante el plazo señalado en la concesión o permiso, si se trata de servicios a cargo de particulares.¹⁵²

La adaptabilidad o mutabilidad del servicio público consiste en la constante posibilidad de modificar su regulación a efecto de mejorar las condiciones del servicio y de aprovechar los adelantos tecnológicos.

¹⁵¹ FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge, Ob. Cit., Pág. 85 editorial Porrúa México 1999.

¹⁵² INAP, BONOBRAS, Manual de Servicios Públicos. Pág. 23

La permanencia del servicio público, que como dijimos puede considerarse como una faceta de su obligatoriedad, se refleja en la obligación de mantener la prestación del servicio mientras subsista la necesidad de carácter general que pretende satisfacer.

En cuanto a la gratuidad que algún autor ha sugerido como uno de los caracteres esenciales del servicio público, creemos que no puede considerarse como tal, porque el servicio público a cargo de particulares, por definición está animado por el propósito de lucro, lo cual es antinómico de la gratuidad.

Independientemente de sus caracteres jurídicos esenciales, el servicio público se configura con un conjunto de elementos indispensables, sin cualquiera de los cuales no es posible su integración y prestación.

Un servicio público sin una necesidad de carácter general que satisfacer es un absurdo, porque de ser erigido como tal por una ley, será sólo la evidencia de un capricho o de un error del legislador, consistente en denominar con ese rótulo a algo distinto al servicio público que invariablemente se debe destinar a satisfacer una necesidad de carácter general.¹⁵³ Por ello, dicha necesidad, es elemento indispensable en el servicio público.

Otro elemento del servicio público es la actividad mediante la cual se satisface la necesidad de la que nace, porque evidentemente no puede satisfacerse sin realizarse la actividad indicada para ello, la cual debe ser técnica y satisfactoria.

¹⁵³ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Ob. Cit. Derecho Constitucional Pág. 78 editorial Porrúa México 2001

Los usuarios vienen a ser otro elemento del servicio público, por ser ellos en quienes se presenta la necesidad cuya satisfacción constituye su finalidad; sin usuarios, la actividad satisfactoria sería estéril y, por tanto, el servicio injustificado.

La intervención estatal constituye otro elemento del servicio público, porque sólo mediante ella se puede crear y someter al régimen jurídico especial que le permite asumir sus caracteres esenciales de generalidad, regularidad, uniformidad, continuidad, obligatoriedad, adaptabilidad y permanencia.¹⁵⁴

Otro de los elementos del servicio público es sujeto a cuyo cargo está su prestación, porque obviamente no puede haber servicio sin alguien que lo preste.

Igualmente figuran como elemento del servicio público los recursos requeridos para tal efecto, desglosables como recursos humanos, materiales y financieros.

Otro de los elementos del servicio público, es el régimen jurídico especial, del derecho privado, otros autores consideran como en parte de derecho privado y en parte de derecho público, pero que en uno y en otro caso resulta del derecho privado, lo cual se comprueba aun en el servicio público impropio o virtual, el cual queda sujeto a una norma de derecho público, por lo menos mediante la imposición de un tope tarifario.¹⁵⁵

León Duguit, clasifica las diversas actividades del Estado, para proponer la siguiente definición:

“Servicio público es toda actividad técnica destinada a satisfacer una necesidad de carácter general, cuyo cumplimiento uniforme y continuo deba ser permanentemente asegurado, reglado y controlado por los gobernantes, con sujeción

¹⁵⁴ FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge, Derecho Administrativo, Ob. Cit., Pág. 95 editorial Porrúa México 1999.

¹⁵⁵ FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge, Derecho Administrativo, Ob. Cit. Pág. 90 editorial Porrúa México 1999

a un mutable régimen jurídico exorbitante del derecho privado, ya por medio de la administración pública, bien mediante particulares facultados para ello por autoridad competente, en beneficio indiscriminado de toda persona".¹⁵⁶

Entre los servicios públicos más frecuentemente utilizados por el grueso de la población figuran los de índole municipal, a través de los cuales el gobernado establece sus contactos más comunes con el poder público: servicio público de tránsito, seguridad pública, alumbrado público, agua potable, mercados, rastros, centrales de abasto, limpia o aseo público, drenaje o alcantarillado, parques y jardines, y panteones, entre otros, cuyo carácter municipal reconoce la fracción iii del artículo 115 Constitucional.

A nadie escapa que el agua es un elemento vital para el género humano, por lo que todo individuo la requiere en condiciones sanitarias adecuadas para ingerirla como bebida básica, así como para utilizarla en la preparación de sus alimentos, y en el aseo de su persona y de sus bienes. Se trata de un recurso natural esencialmente renovable, por estar sujeto a un ciclo hidrológico: precipitación, infiltración, escurrimiento y evaporación; su aprovechamiento exige la regulación de su empleo, para evitar su contaminación y que la extracción rebase la aportación natural; exigencia agudizada por ser el agua un satisfactor de muy diversas necesidades y, por ende, de usos múltiples que pueden ser sucesivos o excluyentes.

El servicio público de suministro de agua potable, lo entendemos como la actividad técnica, destinada a satisfacer la necesidad de carácter general, consistente en disponer, en cantidad suficiente, de agua apta para consumo humano y doméstico, cuyo cumplimiento, uniforme y continuo, debe ser permanentemente asegurado, regulado y controlado por el poder público, con sujeción a un mutable régimen de derecho público, para aprovechamiento indiscriminado de toda persona.

¹⁵⁶ QUINTANA ROLDÁN, Carlos, Pág. 428 editorial Porrúa México 2001

Una vez utilizada, el agua queda contaminada por lo que se hace preciso su captación, alejamiento, separación de los desechos y disposición adecuada de una y otros, que permita el reaprovechamiento o reencauzamiento de la primera, sin deterioro del sistema ecológico.

El servicio de drenaje o alcantarillado en México, al igual que el de agua potable se considera como un servicio público propio, indispensable y de gestión directa; proporcionado de manera general, uniforme, regular, continua y permanente; clasificado como obligatorio tanto para el usuario como para la administración pública estatal o municipal; además tipificado como constante, oneroso y sujeto a regímenes exorbitante del derecho privado en lo jurídico y de monopolio en lo económico.¹⁵⁷

El servicio público de alumbrado público puede considerarse, como la actividad técnica, destinada a satisfacer la necesidad de carácter general, de transitar durante la noche la vía pública, con la iluminación suficiente que permita advertir los obstáculos para el tránsito, y percibir la presencia de otras personas; cuyo cumplimiento, uniforme y continuo, debe ser permanentemente asegurado, regulado y controlado por el poder público, con sujeción a un mutable régimen de derecho público, para aprovechamiento indiscriminado de toda persona.

Los mercados y centrales de abasto, con instalaciones, organización y funcionamiento adecuados para la comercialización de mercancías o servicios de primera necesidad, constituyen un requerimiento insoslayable que el poder público debe atender de manera idónea.

Consideramos al servicio público de mercados y centrales de abasto, como la actividad técnica, destinada a satisfacer la necesidad de carácter general, consistente en el adecuado aprovisionamiento de los productos y servicios indispensables para la alimentación y la economía doméstica, cuyo cumplimiento,

¹⁵⁷ INAP, BONOBRAS, Manual de Servicios Públicos. Pág. 28.

uniforme y continuo, debe ser permanentemente asegurado, regulado y controlado por el poder público, con sujeción a un cambiante régimen de derecho público, para aprovechamiento indiscriminado de toda persona.¹⁵⁸

En las zonas urbanas resulta indispensable el aseo de la vía y lugares públicos, mediante el barrido de tales sitios, complementado por la recolección de basura o residuos sólidos generados por la población en el desarrollo de su actividad cotidiana, y su consiguiente transporte a zonas de almacenamiento para su clasificación, reutilización, tratamiento y disposición final.

La instalación física dedicada al sacrificio de animales, se denomina rastro o matadero; como servicio público, sus actividades mínimas deben consistir en la verificación de que los animales que se sacrifiquen no padezcan ninguna enfermedad; en la matanza o degüello y evisceración de los animales, corte de cuernos, limpia de pieles y lavado de vísceras; en el manejo de canales, o sea, el corte de carnes; y en la comercialización o expendio de los productos resultantes del sacrificio del animal, principalmente bovino, porcino, ovino, conejo, y pollo o ave. Al servicio público de panteones, lo consideramos como la actividad técnica, destinada a satisfacer la necesidad de carácter general de cremar, inhumar, exhumar o reinhumar los cadáveres y restos humanos, cuyo cumplimiento, debe ser permanentemente asegurado, regulado y controlado por las autoridades, con sujeción a un mutable régimen exorbitante del derecho privado, para aprovechamiento indiscriminado de quien lo solicite.¹⁵⁹

Consideramos conveniente suprimir a "calles, parques y jardines", del catálogo de servicios públicos, propiamente dichos, contenido en la fracción III del artículo 115 Constitucional, y reproducido en las constituciones particulares y en las leyes orgánicas municipales de los Estados de la República, porque en nuestra opinión,

¹⁵⁸ INAP, BONOBRAS, Manual de Servicios Públicos. Pág. 29.

¹⁵⁹ FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge, Derecho Administrativo, Ob. Cit., Pág. 168 editorial Porrúa México 1999.

pese a que el inciso g) de la fracción III del artículo 115 Constitucional les considera como servicios públicos, creemos que, de acuerdo a la doctrina, se trata de obras públicas.¹⁶⁰

Sin duda, "calles parques y jardines" vienen a ser la infraestructura para los servicios públicos de tránsito y de transporte, así como ámbito para el desempeño de actividades de los servicios públicos de seguridad pública, de limpia y de alumbrado público, pero no configuran de por sí un auténtico servicio público, por lo cual, al parecer, ningún país reconoce en su derecho positivo como servicio público a tales obras.

4.5 La Concesión

Debido a la creciente estrechez de recursos financieros del sector público en sus tres ámbitos, en los últimos años se ha observado una creciente participación del financiamiento privado en la prestación de servicios públicos. Dicho fenómeno cubre autopistas de cuota, infraestructura aeroportuaria, puertos marítimos, libramientos carreteros, puentes, y servicios públicos municipales, como la provisión de agua potable y alcantarillado. El financiamiento privado es posible y necesario, en las circunstancias actuales, en aquellos servicios en los que por su rentabilidad es viable la recuperación de la inversión y la obtención de una ganancia normal para el concesionario.

La prestación de servicios públicos vía inversión privada tiene varias ventajas. En primera instancia permite adelgazar el aparato burocrático de la administración pública, ya que en lugar de que el Estado opere directamente los servicios públicos, sólo requiere de su vigilancia y supervisión para que éstos se presten en los términos convenidos. Por otra parte, es de esperarse que la prestación de un servicio público mediante esta modalidad debe elevar la calidad y cobertura del mismo a través de

¹⁶⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2002.

una operación más eficiente, ya que el Estado establece las metas y objetivos que deberá cumplir el concesionario, además de que éste, para que obtenga beneficios de su inversión, debe optimizar el manejo del servicio.

Por otra parte, el interés del usuario se garantiza mediante la autorización de las tarifas por parte del sector público, buscando de esta manera que el prestador del servicio, al obtener una utilidad razonable, no lesione la economía de los usuarios.

La inversión privada en servicios públicos revista un especial interés para los ámbitos locales de gobierno, ya que dichos recursos se orientan a ampliar la cobertura de servicios a la ciudadanía y paralelamente generan empleos, evitando al mismo tiempo que los recursos financieros locales se atomicen, al concentrarlos en la prestación de servicios básicos que no tienen posibilidad de recuperación y que deben financiarse del presupuesto general de los gobiernos locales.

Por otra parte, la concesión para el uso de bienes del dominio público genera ingresos para las haciendas locales, por medio de los derechos que se cobran por la explotación de dichos bienes, además de generar empleos, ingresos, y multiplicar la actividad económica en su conjunto.

Esta figura tiene sus antecedentes en las concesiones territoriales que eran privilegios otorgados por los soberanos, "para premiar a sus servidores por servicios recibidos"¹⁶¹ y las concesiones para la explotación de minas en la era colonial.

En la época independiente las principales inversiones en el área bancaria se hicieron bajo la figura de la concesión, estableciéndose lo que es hoy el Banco de México (1857); el Banco de Londres y México (1881) hoy Banca Serfin; y el Banco Nacional Mexicano hoy Banamex, entre otras instituciones. Asimismo, las

¹⁶¹ ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del derecho Administrativo, Ob. Cit., Pág. 690.

concesiones abarcaron también las inversiones en materia de energía eléctrica, ferrocarriles, y transporte urbano en general.

En el siglo XIX, la concesión se concebía como un contrato por medio del cual, el Estado otorgaba al particular determinados privilegios” sin embargo, la concepción de la concesión ha evolucionado de manera que “es posible afirmar actualmente que en los Estados Unidos Mexicanos, la concesión ya no tiene ningún elemento contractual, sino que es un acto administrativo discrecional por parte de la autoridad administrativa”¹⁶². por otra parte, el Estado ha limitado las materias sujetas a concesión, eliminando las áreas estratégicas señaladas en el artículo 28 Constitucional.

La concesión puede tener dos finalidades o usos alternativos, ya que puede ser para utilizar bienes del Estado o para explotar un servicio público dentro de los límites y condiciones marcados por la legislación aplicable.

4.5.1 Marco Jurídico de la Concesión

La concesión está reglamentada desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se encuentra legislación aplicable a través de toda la pirámide legislativa en nuestro país.

A) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

En lo relativo a la concesión a nivel federal sus base jurídicas se encuentran en la Constitución, que en su artículo 27, primer párrafo, señala que “la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional,

¹⁶² Idem Pág. 705

corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada”.

Complementando la anterior disposición, el artículo 28 del mismo ordenamiento indica que: “El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijan las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público”. Estos dos ordenamientos son la base constitucional que rige el sistema de concesiones y, en general, todas las modalidades de intervención de la inversión privada, en la provisión de servicios públicos y la explotación de bienes de dominio público a nivel federal.

También en la Constitución Política se encuentran las bases jurídicas de la participación de la inversión privada, en la prestación de servicios públicos a nivel local. Esto se da en virtud de que el artículo 115, fracción II de la Constitución, establece que los municipios están investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley. “la personalidad jurídica consiste en la posibilidad de ser sujeto de derechos y obligaciones. Los municipios son sujetos de derechos y obligaciones y, por lo mismo, poseen un patrimonio propio que manejan conforme a diversas disposiciones jurídicas derivadas del orden constitucional.

El reconocer que el municipio tiene una personalidad jurídica propia, significa una mayor libertad de decisión de acción y de atención a las necesidades de la comunidad. El señalamiento de que su patrimonio lo maneja de acuerdo a la ley, revele una característica del principio de representatividad que las autoridades

municipales tienen, otorgado por la propia comunidad; principio que se manifiesta en todos sus actos.”¹⁶³

El municipio es una organización que tiene como una de sus misiones fundamentales la prestación de los servicios públicos, especialmente los establecidos en el artículo 115 fracción III de la Constitución, como de responsabilidad exclusiva de los ayuntamientos y que son:

- Agua potable y alcantarillado
- Alumbrado público.
- Limpia.
- Mercados y centrales de abasto.
- Panteones.
- Rastros.
- Seguridad pública y tránsito.

Asimismo, esta disposición faculta a los municipios para hacerse cargo de aquellos servicios públicos que determinen las legislaturas locales, según sus condiciones territoriales y socioeconómicas, así como su capacidad administrativa y financiera. Posteriormente, se señala que los municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les correspondan.

Además de las citadas fracciones del artículo 115 Constitucional, el marco jurídico para la prestación de los servicios públicos municipales está constituido por el artículo 116, fracción VI de la Constitución, mediante la cual se faculta a los Estados y a la Federación, para convenir con sus municipios, la ejecución y

¹⁶³ INAP, BONOBRAS, Manual de Servicios Públicos, Ob. Cit., Pág. 25.

operación de obras y la prestación de los servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

En los ordenamientos anteriores, se determinan algunas de las modalidades bajo las cuales un municipio puede suministrar servicios públicos a sus habitantes. Estas son: en forma directa, ya sea por medio de un órgano integrado a la administración central municipal o de un organismo descentralizado o una empresa paramunicipal. También los puede prestar en forma asociada con otros municipios o en coordinación con el gobierno del Estado. Sin embargo, nada se menciona en relación a la participación del sector privado, por lo que no se prohíbe, al menos a nivel constitucional.

B) Ley General de Bienes Nacionales (LGBN)

Este ordenamiento regula las concesiones sobre bienes de dominio público. Aquí se establece que las concesiones no crean derechos reales, sino que otorgan frente a la administración y sin perjuicio de terceros, el derecho a realizar los usos, aprovechamientos o explotaciones de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes y el acto o título de concesión. (Artículo 20, LGBN)

Para impulsar el uso de este mecanismo, el plazo de las concesiones sobre inmuebles de dominio público es de 50 años, prorrogable por plazos equivalentes a los señalados originalmente, salvo excepciones previstas en otras leyes.¹⁶⁴ Por otra parte, también se establece que el titular de la concesión gozará de un plazo de cinco años previo a su vencimiento, para solicitar la prórroga correspondiente, respecto a la cual tendrá preferencia sobre cualquier solicitante. Asimismo, la LGBN señala el derecho de reversión, a favor de la nación, de las obras e instalaciones adheridas de manera permanente al inmueble concesionado al término del plazo de la concesión, o de la última prórroga en su caso.

¹⁶⁴ Diario Oficial de la Federación, Decreto por el que se Reforma, Adiciona y Deroga diversas Disposiciones de la Ley General de Bienes Nacionales, SEGOB, México, 1992, Pág. 2.

La LGBN en su artículo 21 determina las causas por las cuales se podrá extinguir una concesión, entre las que se encuentran:

- Vencimiento del permiso por el que se haya otorgado.
- Renuncia del concesionario
- Desaparición de la finalidad del bien objeto de la concesión
- Nulidad, revocación y caducidad
- Declaratoria de rescate
- Cualquier otra prevista en las leyes, reglamentos, disposiciones administrativas o en la concesión misma, que a juicio de la autoridad haga imposible o inconveniente su continuación.

La primera causa de revocación es evidente, por lo que no es necesario abundar en ella. La renuncia del concesionario es un caso poco frecuente y ocurre generalmente cuando el servicio público concesionado llega a ser obsoleto o la explotación de bienes de dominio público deja de ser rentable o simplemente pueden darse casos en que el objeto de la concesión deje de ser de interés público.

Por otra parte, y en términos de Acosta Romero¹⁶⁵ la caducidad opera cuando el concesionario está obligado a cumplir ciertos requisitos establecidos en la ley, reglamento o en el propio título de concesión, dentro de un determinado plazo y nos los satisface. Por ejemplo, son causas de caducidad el hecho de no adquirir el equipo necesario para prestar el servicio público, o no iniciar la prestación de éste en el plazo previsto.

Las causas de la revocación de una concesión son (artículo 22):

- Dejar de cumplir con el fin para el que fue otorgada la concesión, dar al bien objeto de la misma un uso distinto al autorizado o no usar el bien

¹⁶⁵ ACOSTA ROMERO, Miguel, Ob. Cit., Pág. 710. editorial Porrúa México 2001.

de acuerdo con lo dispuesto en esta ley, los reglamentos o el propio título de concesión.

- Dejar de cumplir con las condiciones a que se sujete el otorgamiento de la concesión o infringir lo dispuesto en la LGBN y sus reglamentos.
- Dejar de pagar en forma oportuna los productos que se hayan fijado en la concesión.
- Realizar obras no autorizadas.
- Dañar ecosistemas como consecuencia del uso, aprovechamiento o explotación del bien o servicio concesionado.
- Las demás previstas en la LGBN, en sus reglamentos o en los títulos que otorgan las propias concesiones.

En los supuestos de nulidad, revocación o caducidad de una concesión por causa imputable al concesionario, los bienes materia de la concesión, sus mejoras y accesorios revertirán de pleno derecho al gobierno federal, sin pago de indemnización al concesionario y se dictarán por la autoridad administrativa a que por ley corresponda el ramo (artículo 23, LGBN).

Los derechos otorgados por las concesiones sobre inmuebles de dominio público no podrán ser objeto total o parcialmente de subconcesión, arrendamiento, comodato, gravamen o cualquier acto o contrato por virtud del cual una persona distinta al concesionario goce de los derechos privados de tales concesiones. Lo anterior se establece en el artículo 25 de la LGBN que, por otra parte, indica que los derechos y obligaciones derivados de las concesiones sobre inmuebles de dominio público, sólo podrán cederse, con la autorización previa y expresa de la autoridad que las hubiese otorgado.

Finalmente, la LGBN establece en su artículo 26, que las concesiones sobre bienes de dominio público podrán rescatarse por causa de utilidad o interés público, mediante indemnización, cuyo monto será fijado por peritos. Dicha declaratoria hará

que los bienes materia de concesión vuelvan de pleno derecho a la posesión, control y administración del gobierno federal, y que ingresen al patrimonio de la nación los bienes, equipo e instalaciones destinados directa inmediatamente a los fines de la concesión.

La LGBN es administrada por la Secretaría de Desarrollo Social y regula fundamentalmente las concesiones para el uso o goce de los bienes de dominio público en general. Sin embargo, y en términos más específicos, existen otros ordenamientos que regulan la concesión de bienes de dominio público en particular. Un ejemplo de esto es el reglamento para el uso y aprovechamiento del mar territorial, vías navegables, playas, zona federal marítima terrestre y terrenos ganados al mar.¹⁶⁶ Este reglamento es de especial importancia para los municipios que cuenten con mar territorial.

En agosto de 1991 se decretó una importante reforma de este reglamento, estableciéndose las condiciones bajo las cuales es posible ceder los derechos y obligaciones derivados de las concesiones otorgadas, que en lo general son razonables y fáciles de cumplir. Por otra parte, en este reglamento se elimina el concepto de zona federal en acantilados; se posibilita el otorgar un plazo previo al de la concesión, para que el concesionario inicie sus obras antes del inicio del término de vigencia de la misma; se flexibiliza la posibilidad de efectuar obras en defensa de los propietarios de terrenos amenazados por invasión o efectivamente invadidas por el mar; finalmente, se reduce la extensión de la zona federal a tres metros, en el caso de desarrollo turístico y tierras dedicadas a la acuicultura (normalmente es de 200 metros) y de 20 cuando las costas carezcan de playas y presenten formaciones rocosas.

¹⁶⁶ Publicado en el Diario Oficial de la Federación, 21 de agosto de 1991.

C) Ley de Vías Generales de Comunicación

La concesión de servicios públicos se encuentra regulada por leyes específicas, dependiente de la actividad que se trate. La Ley de Vías Generales de Comunicación (LVGC) es importante para las haciendas locales, ya que regula la concesión de obras de infraestructura carretera. Dicha ley es administrada por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT).

Esta ley fue decretada por el Presidente, General Lázaro Cárdenas y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de febrero de 1940, bajo su amparo se ha desarrollado un extenso programa de carreteras y puentes de cuota bajo la figura de la concesión. A pesar de que el instrumento jurídico para la concesión a los particulares de la construcción, establecimiento y explotación de vías generales de comunicación está vigente desde hace más de 50 años, este mecanismo se utilizó en su forma moderna hasta 1987.

La ley citada anteriormente establece en su artículo 8 que: "Para construir, establecer y explotar vías generales de comunicación o cualquier clase de servicios conexos a éstas, será necesario el tener concesión o permiso del ejecutivo federal, por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y con sujeción a los preceptos de esta ley y sus reglamentos".

De igual manera, se determina que la construcción, establecimiento o explotación de vías generales de comunicación se sujetará a un plan general que responda a las necesidades de la economía nacional, y que deberá hacerse del conocimiento del público; para lo cual, la Secretaría de Comunicaciones publicará, dentro de los primeros quince días del mes de enero de cada año, el programa de trabajo correspondiente.

D) Constituciones Políticas de los Estados

Dado el régimen federal vigente en nuestro país y basado en los principios del derecho constitucional, las constituciones de los Estados se ajustan a lo establecido por la Constitución General, a la que no pueden contravenir. De esta manera, reforman en su articulado lo relacionado con los servicios públicos municipales.

E) Leyes Orgánicas Municipales

En todas las entidades federativas existe una ley que norma las disposiciones de las constituciones locales en relación al municipio. Esta ley recibe diferentes nombres, como son: el de Ley Orgánica Municipal, Ley Orgánica del Municipio Libre, y Código Municipal, etc. Esta ley detalla y reglamenta las disposiciones constitucionales que se refieren a la prestación de los servicios públicos municipales y contiene las bases relacionadas a su organización, funcionamiento y operación en un apartado o capítulo específico. Dichas normas son reglamentadas a su vez por los ayuntamientos se ejemplificará con el caso del Estado de México.

En la Ley Orgánica Municipal del Estado de México en su artículo 125, se establece que se consideran servicios públicos municipales.

Art. 125.- Los municipios tendrán a su cargo la prestación, explotación, administración y conservación de los servicios públicos municipales, considerándose enunciativa y no limitativamente, los siguientes:

- I. Agua potable, alcantarillado, saneamiento y aguas residuales;

- II. Alumbrado público;
- III. Limpia y disposición de desechos;
- IV. Mercados y centrales de abasto;
- V. Panteones;
- VI. Rastro;
- VII. Calles, parques, jardines, áreas verdes y recreativas;
- VIII. Seguridad pública y tránsito;
- IX. Embellecimiento y conservación de los poblados, centros urbanos y obras de interés social;
- X. Asistencia social en el ámbito de su competencia.
- XI. De empleo.

A continuación, en su artículo 126 señala:

Art. 126.- La presentación de los servicios públicos deberá realizarse por los ayuntamientos, sus unidades administrativas y organismos auxiliares, quienes podrán coordinarse con el Estado o con otros municipios para la eficacia en su prestación.

Podrán concesionarse a terceros la prestación de servicios públicos municipales, a excepción de los de seguridad pública y tránsito, prefiriéndose en igualdad de circunstancias a vecinos del municipio.

Finalmente, el artículo 126 del mismo ordenamiento señala los bienes y servicios municipales que pueden ser materia de concesión a particulares, previa autorización del Congreso del Estado.

Por otra parte, en la mayoría de los Estados, la Ley Orgánica Municipal o su equivalente, establece, además de lo señalado para el Estado de México, en términos generales los siguientes puntos:¹⁶⁷

Consigna expresamente el impedimento para otorgar una concesión de servicio público municipal a los miembros del ayuntamiento, servidores públicos, sus cónyuges, parientes consanguíneos, los parientes por afinidad civil y a las empresas en las cuales sean representados o tengan intereses económicos los servidores públicos; siendo nula de pleno derecho la concesión otorgada en contravención a esta norma.

Establece las bases generales para el otorgamiento de las concesiones de los servicios públicos municipales; así como para su funcionamiento y los casos en que la concesión deba cancelarse en los artículos 128, 129, 130 y 131, del ordenamiento en análisis señalan:

Art. 128.- Cuando los servicios públicos municipales sean concesionados a terceros, se sujetarán a lo establecido por esta ley, las cláusulas de la concesión y demás disposiciones aplicables.

Art. 129.- Los ayuntamientos requieren la autorización previa de la legislatura del Estado para concesionar servicios públicos a su cargo, cuando:

- I. El término de la concesión exceda a la gestión del ayuntamiento;
- II. Con la concesión del servicio público se afecten bienes inmuebles municipales.

¹⁶⁷ INAP, BONOBRAS, Manual de Servicios Públicos, Ob. Cit., Págs. 27-28.

Art. 130.- no pueden otorgarse concesiones para la explotación de servicios públicos municipales a:

- I. Miembros del ayuntamiento;
- II. Servidores públicos municipales;
- III. Sus cónyuges, parientes consanguíneos en línea recta sin limitación de grado y los colaterales hasta el segundo grado y los parientes por afinidad;
- IV. A empresas en las cuales sean representantes o tengan intereses económicos las personas a que se refieren las fracciones anteriores.

Art. 131.- el otorgamiento de las concesiones municipales se sujetará a las siguientes bases:

- I. Determinación del ayuntamiento sobre la imposibilidad de prestar por sí mismo el servicio. o a la conveniencia de que lo preste un tercero.
- II. Realizar convocatoria pública en la cual se estipulen las bases o condiciones y plazos para el otorgamiento de la concesión;
- III. Los interesados deberán formular la solicitud respectiva cubriendo los gastos que demanden los estudios correspondientes;

IV. Las bases y condiciones deberán cumplir al menos:

- a) Determinación del régimen jurídico a que deberán estar sometidas, su término, las causas de caducidad y revocación, así como la forma de vigilancia en la prestación del servicio;
- b) Especificación de las condiciones bajo las cuales se garantice la generalidad, suficiencia y regularidad del servicio;
- c) Determinación de las condiciones y formas en que deberán otorgarse las garantías para responder de la prestación del servicio en los términos de la concesión y de esta ley;
- d) Establecimiento del procedimiento para resolver las reclamaciones por afectación de derechos y obligaciones que se generen por el otorgamiento de la concesión para la prestación del servicio público.

El marco jurídico anteriormente expuesto está referido principalmente a la concesión total de servicios públicos, tanto a nivel federal como en el ámbito local. Dado que la concesión total es el caso más general del financiamiento privado del suministro de servicios públicos y la concesión de operación, el contrato de servicios y el arrendamiento son casos especiales de la misma, se considera que dicho marco jurídico es aplicable a todas las modalidades con las que, hasta la fecha, ha intervenido la inversión privada en el financiamiento, administración y suministro de servicios públicos en todos los ámbitos de gobierno.

REFLEXIÓN

Como podemos darnos cuenta, una administración municipal realiza todos y cada uno de los pasos mencionados, para cumplir con las estrategias necesarias y suficientes en el buen funcionamiento de la misma, así obtiene un buen desempeño que se refleja en la satisfacción por parte de la sociedad, lo cual es de importancia altísima ya que esto en los municipios de la zona oriente, pues gracias a esto, permite su buen crecimiento y desarrollo como tal, para que en un futuro no muy lejano sea municipios bien consolidados socialmente, satisfagan sus necesidades y obtengan beneficios del trabajo realizado.

Gracias a los centros de información se realizan evaluaciones del trabajo de las administraciones así mismo se genera experiencia de ciertos actos de administración que pueden ayudar o perjudicar al buen desempeño de la misma.

RESUMEN CAPITULO IV.

Administración
Municipal

El objetivo primordial es apoyar las acciones municipales para la superación de la pobreza y el mejorar la calidad y las condiciones culturales, espirituales, sociales, económicas, científicas y políticas de los habitantes del municipio

La Administración Pública moderna, tiene que enfrentarse a una problemática distinta y aplicar métodos y sistemas acordes con la época, para realizar con eficacia su función y lograr una coordinación entre la multitud de órganos que la integran, así como los órganos de los otros poderes y de las entidades federativas y municipales.

La Administración Pública, es el proceso que realizan los órganos federales, estatales y municipales, según sea el caso para la utilización más eficiente de los recursos humanos, financieros y materiales para la satisfacción de un número cada vez más elevado de necesidades colectivas.

Administración Municipal

La reforma más importante que se ha dado en materia municipal hasta la fecha, es la que se presentó en 1983. Es de destacar que:

- Se elevaron a rango constitucional los lineamientos sobre suspensión, desaparición de ayuntamientos o la suspensión o revocación del mandato a alguno de los miembros de los ayuntamientos cuando existan causas graves previstas en la ley.
- Se otorgaron facultades a los ayuntamientos para expedir, de acuerdo con las bases de las legislaturas de los estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general.

RESUMEN CAPÍTULO IV

Administración
Municipal

- Se facultó a los municipios de un mismo estado para que, previo acuerdo de sus ayuntamientos y conforme a la ley, pudieran coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos.
- Se ratificó la libertad municipal, ahora respecto de su administración financiera y se determinaron elementos mínimos de su régimen hacendario.
- Se determinó la competencia municipal en materia de desarrollo urbano;
- Se estableció el sistema de representación proporcional para todos los municipios sin consignar mínimos poblacionales.

El problema principal del municipio es de carácter económico, incluso administrativamente, de tal manera que sin recursos financieros no puede llevar a cabo correctamente la prestación de los servicios públicos, la administración de la zonificación y planes de desarrollo urbano ni la administración de las reservas naturales.

Se puede considerar que la estructura del artículo 115 constitucional está integrada por disposiciones relativas a las relaciones federación-municipios; las relaciones estado-municipios, contenido político, administrativo, y fiscal

La planeación es un sistema moderno y eficaz que permite alcanzar mejores niveles de bienestar a los miembros de los municipios. Se entiende como la ordenación sistemática de acciones para establecer objetos y políticas rectoras; asigna recursos, responsabilidades y evalúa resultados; con el propósito de lograr la transformación de un organismo.

RESUMEN CAPÍTULO IV

Administración
Municipal

La importancia de la planeación radica en racionalizar y regular la organización y el funcionamiento de los factores que inciden en la convivencia y desarrollo de los sectores público, privado y social. La participación de los habitantes de las comunidades depende en gran medida de la disposición de las autoridades municipales al posibilitar su institucionalización a través de las diferentes instancias de participación social.

Fases del proceso de planeación

Diagnóstico. El propósito del diagnóstico municipal es básicamente el de conocer la situación actual del municipio; es el recuento de las carencias y problemas, sus recursos, reservas y posibilidades de desarrollo.

Análisis de información y proyección de tendencias

Análisis.

Este trabajo debe ser realizado por el equipo técnico que elaboró el diagnóstico como una de las tareas más relevantes de todo el proceso, ya que las acciones futuras dependerán en gran medida de los resultados que esta fase nos arroje.

Diseño de fines

En esta etapa es necesario encontrar los puntos de confluencia de las aspiraciones, anhelos e intereses de los habitantes del municipio para poder determinar los principios y valores sobre los cuales se pretende definir el desarrollo del mismo, sobre la dirección hacia la que se deben avanzar como municipio y ayuntamiento, más que preocuparse, en este momento, de cómo se van a alcanzar los resultados necesarios.

RESUMEN CAPÍTULO IV

Administración
Municipal

Valores

En principio es importante que haya congruencia entre los participantes en el proceso de planeación sobre la naturaleza y la intención del ayuntamiento, sobre los principios bajo los cuales se pretende operar y sobre la dirección hacia la que se debe avanzar como municipio.

Visión

La visión es la representación de cómo se cree que deba ser el municipio y el ayuntamiento ante los ojos de los ciudadanos. En su origen, la visión es casi por completo intuitiva, es una consecuencia de los valores y las convicciones.

Diseño Estratégico

El planteamiento de estrategias claras es importante porque proporcionan una base sólida para la toma de decisiones que mantendrán enfocada la dirección correcta, ayuda a evitar tendencias que podrían desviar el camino trazado.

La implementación es la fase crucial del proceso de planeación. Los agentes principales de la elaboración del plan de desarrollo, las autoridades municipales y los habitantes del municipio a través de sus diferentes instancias enraizadas en el tejido social, deben ser los encargados de asegurar la aplicación y ejecución del mismo.

Control y seguimiento del proceso

En esta fase se definirán los participantes y mecanismos a utilizar para verificar la adecuada implementación de los programas municipales y el avance que tienen los proyectos específicos.

RESUMEN CAPÍTULO IV

Administración
Municipal.

Evaluación

Para establecer cual es el grado de avance y cumplimiento de las estrategias definidas para el proceso de planeación y gestión del desarrollo municipal se sugiere realizar tres evaluaciones anuales durante la evaluación será necesario observar dos aspectos:

La evaluación del proceso y

La verificación de los logros obtenidos.

El documento que fija los objetivos y las estrategias de las políticas sectoriales lo constituye el Plan Nacional de desarrollo.

Servicios Públicos Municipales

La Real Academia Española ya definía al servicio, en su séptima edición, como "la utilidad o provecho que resulta a alguno de lo que otro ejecuta en atención suya. Tras de dos siglos y medio, la Real Academia mantiene este significado, pues en la vigésima edición de su diccionario, en la acepción número diez, de servicio, expresa "utilidad o provecho que resulta a uno de lo que otro ejecuta en atención suya.

En México, la locución "servicio público" se recibió al revés de la Constitución de Cádiz de 1812, como sinónimo de ramo de la administración pública, siendo la Constitución de 1857, el primer texto constitucional que la utiliza.

El Servicio Público debe estar dotado de ciertos caracteres jurídicos esenciales sin los cuales se desnaturaliza o desvirtúa, ellos son los de generalidad, uniformidad, regularidad, continuidad, obligatoriedad, adaptabilidad y permanencia; los cuatro primero han merecido el consenso general de la doctrina; en tanto que el de obligatoriedad es poco mencionado y algunos autores lo asimilan al de continuidad, el de adaptabilidad no se reconoce con frecuencia o se incluye en el de regularidad, y el de permanencia, postulado por diversos autores, a veces se le identifica con el de continuidad o con el de obligatoriedad

RESUMEN CAPITULO IV

Administración
Municipal.

La Concesión

Debido a la creciente estrechez de recursos financieros del sector público en sus tres ámbitos, en los últimos años se ha observado una creciente participación del financiamiento privado en la prestación de servicios públicos.

La Concesión para el uso de bienes del dominio público genera ingresos para las haciendas locales, por medio de los derechos que se cobran por la explotación de dichos bienes, además de generar empleos, ingresos, y multiplicar la actividad económica en su conjunto.

CAPÍTULO QUINTO

“DERECHO COMPARADO MUNICIPAL”

5.1 Fundamento del Derecho Municipal Mexicano

Iniciaremos diciendo que para poder comparar el derecho municipal debemos tomar en cuenta otras legislaciones de otros países y de otros estados miembros de la república mexicana; iniciaremos comparando las legislaciones de los países; comparando así la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Española y la Constitución Venezolana.

Por todos es sabido que en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se encuentra el fundamento legal del municipio, y a continuación cito dicho precepto jurídico:

Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

I. Cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del estado.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta o por nombramientos o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos,

cualquiera que sea la denominación que se les de, no podrán ser electos para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio.

Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

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

En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los estados designarán de entre los vecinos a los concejos municipales que concluirán los periodos respectivos; estos concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores;

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

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de

observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

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

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

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

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

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

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

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

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

- A) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- B) Alumbrado público;
- C) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- D) Mercados y centrales de abasto;
- E) Panteones;
- F) Rastro;
- G) Calles, parques y jardines y su equipamiento
- H) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito.
- I) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

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

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

legislaturas de los estados respectivas. Asimismo 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;

Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley;

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

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

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

B) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los estados.

C) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

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

en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la federación, de los estados o los municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

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

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

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

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

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

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

C) Participar en la formulación de Planes de Desarrollo Regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la

Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;

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

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

F) Otorgar licencias y permisos para construcciones;

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

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

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

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

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

VII. La policía preventiva municipal estará al mando del Presidente Municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquella acatará las órdenes que el

governador del estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

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

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

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

Pero es importante mencionar que no solo en este artículo se le dan facultades u obligaciones al municipio al respecto podemos empezar diciendo que:

En el artículo 2o. se establece en su apartado a. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para: VII. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos.

Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política, de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

b. La Federación, los Estados y los municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar

la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

En el artículo 3º se le da la una obligación al municipio: todo individuo tiene derecho a recibir educación. el estado federación, estados y municipios impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. la educación primaria y la secundaria son obligatorias.

En el artículo 21 que nos habla de la impartición de justicia nos establece: la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez, la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los municipios, se coordinarán en los términos que la ley señale para establecer un sistema nacional de seguridad pública.

Artículo 36. Son obligaciones del ciudadano de la República:

I. Inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista; así como también inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos, en los términos que determinen las leyes.

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

En el artículo 73. El congreso tiene facultad:

XXIII. Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los municipios, en materia de seguridad pública; así como para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección,

promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal;

XXV. Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica; escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la federación, los estados y los municipios, el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la república. Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la república.

XXIX. Para establecer contribuciones:

Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica;

XXIX-C. Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los Estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución;

XXIX-G. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos de los Estados y de los municipios, en el ámbito de sus

respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico;

XXIX-I. Para expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la federación, los Estados, el Distrito Federal y los municipios, coordinarán sus acciones en materia de protección civil, y

XXIX-J. Para legislar en materia de deporte, estableciendo las bases generales de coordinación de la facultad concurrente entre la federación, los estados, el distrito federal y municipios; asimismo de la participación de los sectores social y privado, y

Para dirimir las controversias se establece en el artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

B) La federación y un municipio;

F) El Distrito Federal y un municipio;

G) Dos municipios de diversos estados;

I) Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

J) Un Estado y un municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, y

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los estados o de los municipios impugnadas por la federación, de los municipios impugnadas por los estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k)

anteriores y la resolución de la suprema corte de justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del poder judicial federal y del poder judicial del distrito federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública

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

Artículo 116.

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

Artículo 117.

Los Estados y los municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública.

IX. Gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice.

El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo.

Artículo 123.

Los miembros de las instituciones policiales de los municipios, entidades federativas, del Distrito Federal, así como de la Federación, podrán ser removidos de su cargo si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento de la remoción señalen para permanecer en dichas instituciones, sin que proceda su reinstalación o restitución, cualquiera que sea el juicio o medio de defensa para combatir la remoción y, en su caso, sólo procederá la indemnización. La remoción de los demás servidores públicos a que se refiere la presente fracción, se regirá por lo que dispongan los preceptos legales aplicables.

Artículo 130.

Las autoridades federales, de los Estados y de los municipios tendrán en esta materia las facultades y responsabilidades que determine la ley.

Como hemos visto no solo el artículo 115 Constitucional nos habla de las atribuciones y obligaciones del municipio.

5.2 Comparación con el Derecho Municipal Español.

A continuación examinaremos la Constitución Española para saber como cataloga ésta al municipio.

En su título VIII. Que habla de la organización territorial del Estado en el capítulo primero se establecen los principios generales:

Artículo 137.

El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las comunidades autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.

Artículo 138.

El Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español, y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular.

Las diferencias entre los estatutos de las distintas comunidades autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales.

Artículo 139

Todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del estado.

Ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español.

En el título VIII. Nos refiere a la organización territorial del Estado en su capítulo segundo. Trata de la administración local

Artículo 140

La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos ayuntamientos, integrados por los alcaldes y los concejales. Los

concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley.

Los alcaldes serán elegidos por los concejales o por los vecinos. La ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen del concejo abierto.

Artículo 141

La provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado. Cualquier alteración de los límites provinciales habrá de ser aprobada por las Cortes Generales mediante Ley Orgánica.

El gobierno y la administración autónoma de las Provincias estarán encomendados a diputaciones u otras corporaciones de carácter representativo.

Se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la Provincia.

En los archipiélagos, las islas tendrán además su administración propia en forma de cabildos o consejos.

Artículo 142

Las haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del estado y de las comunidades autónomas. Respecto de la organización territorial del Estado en el título VIII, en su capítulo tercero menciona las comunidades autónomas.

Artículo 143

En el ejercicio del derecho a la autonomía reconocido en el artículo 2 de la Constitución, las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional

histórica podrán acceder a su autogobierno y constituirse en comunidades autónomas con arreglo a lo previsto en este título y en los respectivos estatutos.

La iniciativa del proceso autonómico corresponde a todas las diputaciones interesadas o al órgano interinsular correspondiente y a las dos terceras partes de los municipios cuya población represente, al menos, la mayoría del censo electoral de cada provincia o isla. Estos requisitos deberán ser cumplidos en el plazo de seis meses desde el primer acuerdo adoptado al respecto por alguna de las corporaciones locales interesadas.

La iniciativa, en caso de no prosperar, solamente podrá reiterarse pasados cinco años.

Artículo 144

Las Cortes Generales, mediante Ley Orgánica, podrán, por motivos de interés nacional:

a) Autorizar la Constitución de una comunidad autónoma cuando su ámbito territorial no supere el de una provincia y no reúna las condiciones del Apartado 1 del artículo 143.

b) Autorizar o acordar, en su caso, un Estatuto de Autonomía para territorios que no estén integrados en la organización provincial.

c) Sustituir la iniciativa de las corporaciones locales a que se refiere el Apartado 2 del artículo 143.

Artículo 145

En ningún caso se admitirá la Federación de comunidades autónomas.

Los Estatutos podrán prever los supuestos, requisitos y términos en que las comunidades autónomas podrán celebrar convenios entre sí para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas, así como el carácter y efectos de la correspondiente comunicación a las Cortes Generales. En los demás supuestos, los acuerdos de cooperación entre las comunidades autónomas necesitarán la autorización de las cortes generales.

Artículo 146

El proyecto de Estatuto será elaborado por una Asamblea compuesta por los miembros de la diputación u órgano interinsular de las provincias afectadas y por los diputados y senadores elegidos en ellas y será elevado a las Cortes Generales para su tramitación como ley.

Artículo 147

Dentro de los términos de la presente Constitución, los Estatutos serán la norma institucional básica de cada comunidad autónoma y el Estado los reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico.

Los Estatutos de autonomía deberán contener:

A) La denominación de la comunidad que mejor corresponda a su identidad histórica.

B) La delimitación de su territorio.

C) La denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias.

D) Las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas.

La reforma de los Estatutos se ajustará al procedimiento establecido en los mismos y requerirá, en todo caso, la aprobación por las Cortes Generales, mediante Ley Orgánica.

Artículo 148

Las comunidades autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:

- 1.ª Organización de sus instituciones de autogobierno.
- 2.ª Las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la administración del estado sobre las corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre régimen local.
- 3.ª Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.
- 4.ª Las obras públicas de interés de la comunidad autónoma en su propio territorio.
- 5.ª Los ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la comunidad autónoma y, en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios o por cable.
- 6.ª Los puertos de refugio, los puertos y aeropuertos deportivos y, en general, los que no desarrollen actividades comerciales.
- 7.ª La agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía.

- 8.ª Los montes y aprovechamientos forestales.
- 9.ª La gestión en materia de protección del medio ambiente.
- 10.ª Los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la comunidad autónoma; las aguas minerales y termales.
- 11.ª La pesca en aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura, la caza y la pesca fluvial.
- 12.ª Ferias interiores.
- 13.ª El fomento del desarrollo económico de la comunidad autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional.
- 14.ª La artesanía.
- 15.ª Museos, bibliotecas y conservatorios de música de interés para la comunidad autónoma.
- 16.ª Patrimonio monumental de interés de la comunidad autónoma.
- 17.ª El fomento de la cultura, de la investigación y, en su caso, de la enseñanza de la lengua de la comunidad autónoma.
- 18.ª Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial.
- 19.ª Promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio.
- 20.ª Asistencia social.

21.ª Sanidad e higiene.

22.ª La vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones. La coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una ley orgánica.

Transcurridos cinco años, y mediante la reforma de sus Estatutos, las comunidades autónomas podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149.

Artículo 149

El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

1.ª La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.

2.ª Nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo.

3.ª Relaciones internacionales.

4.ª Defensa y fuerzas armadas.

5.ª Administración de justicia.

6.ª Legislación mercantil, penal y penitenciaria; legislación procesal, sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las comunidades autónomas.

7.ª Legislación laboral: sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las comunidades autónomas.

8.ª Legislación civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las comunidades autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan. En todo caso, las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas, relaciones jurídico-civiles relativas a las formas de matrimonio, ordenación de los registros e instrumentos públicos, bases de las obligaciones contractuales, normas para resolver los conflictos de leyes y determinación de las fuentes del derecho, con respeto, en este último caso, a las normas de derecho foral o especial.

9.ª Legislación sobre propiedad intelectual e industrial.

10.ª Régimen aduanero y arancelario: comercio exterior.

11.ª Sistema monetario: divisas, cambio y convertibilidad; bases de la ordenación de crédito, banca y seguros

12.ª Legislación sobre pesas y medidas, determinación de la hora oficial.

13.ª Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.

14.ª Hacienda general y deuda del estado.

15.ª Fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica.

16.ª Sanidad exterior. Bases y coordinación general de la sanidad. Legislación sobre productos farmacéuticos

17. ^a Legislación básica y régimen económico de la seguridad social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las comunidades autónomas.

18. ^a Las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las comunidades autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las administraciones públicas.

19. ^a Pesca marítima, sin perjuicio de las competencias que en la ordenación del sector se atribuyan a las comunidades autónomas.

20. ^a Marina mercante y abanderamiento de buques; iluminación de costas y señales marítimas; puertos de interés general; aeropuertos de interés general; control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo, servicio meteorológico y matriculación de aeronaves.

21. ^a Ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una comunidad autónoma; régimen general de comunicaciones; tráfico y circulación de vehículos a motor; correos y telecomunicaciones; cables aéreos, submarinos y radiocomunicación.

22. ^a La legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una comunidad autónoma, y la autorización de las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial.

23. ^a Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las comunidades autónomas de establecer normas adicionales de

protección. La legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias.

24.ª Obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una comunidad autónoma.

25.ª Bases de régimen minero y energético.

26.ª Régimen de producción, comercio, tenencia y uso de armas y explosivos.

27.ª Normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión y, en general, de todos los medios de comunicación social, sin perjuicio de las facultades que en su desarrollo y ejecución correspondan a las comunidades autónomas.

28.ª Defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación; museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las comunidades autónomas.

29.ª Seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las comunidades autónomas en la forma que se establezca en los respectivos estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica.

30.ª Regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia.

31.ª Estadística para fines estatales.

32.ª Autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum.

Sin perjuicio de las competencias que podrán asumir las comunidades autónomas, el Estado considerará el servicio de la cultura como deber y atribución esencial y facilitará la comunicación cultural entre las comunidades autónomas, de acuerdo con ellas.

Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las comunidades autónomas, en virtud de sus respectivos estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los estatutos de autonomía corresponderá al estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las comunidades autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las comunidades autónomas.

Artículo 150

Las Cortes Generales, en materias de competencia estatal, podrán atribuir a todas o a alguna de las comunidades autónomas la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una ley estatal. Sin perjuicio de la competencia de los tribunales, en cada ley marco se establecerá la modalidad del control de las cortes generales sobre estas normas legislativas de las comunidades autónomas.

El Estado podrá transferir o delegar en las comunidades autónomas, mediante Ley Orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación.

La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el estado.

El Estado podrá dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las comunidades autónomas, aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general. Corresponde a las cortes generales, por mayoría absoluta de cada cámara, la apreciación de esta necesidad.

Artículo 151

No será preciso dejar transcurrir el plazo de cinco años, a que se refiere el Apartado 2 del artículo 148, cuando la iniciativa del proceso autonómico sea acordada dentro del plazo del artículo 143.2, además de por las diputaciones o los órganos interinsulares correspondientes, por las tres cuartas partes de los municipios de cada una de las provincias afectadas que representen, al menos, la mayoría del censo electoral de cada una de ellas y dicha iniciativa sea ratificada mediante referéndum por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia en los términos que establezca una ley orgánica.

En el supuesto previsto en el apartado anterior, el procedimiento para la elaboración del Estatuto será el siguiente:

1.º El gobierno convocará a todos los Diputados y Senadores elegidos en las circunscripciones comprendidas en el ámbito territorial que pretenda acceder al autogobierno, para que se constituyan en asamblea, a los solos efectos de elaborar el correspondiente proyecto de estatuto de autonomía, mediante el acuerdo de la mayoría absoluta de sus miembros.

2.º Aprobado el proyecto de estatuto por la asamblea de parlamentarios, se remitirá a la comisión constitucional del congreso, la cual, dentro del plazo de dos meses, lo examinará con el concurso y asistencia de una delegación de la asamblea proponente para determinar de común acuerdo su formulación definitiva.

3. ° Si se alcanzare dicho acuerdo, el texto resultante será sometido a referéndum del cuerpo electoral de las provincias comprendidas en el ámbito territorial del proyectado estatuto.

4. ° Si el proyecto de Estatuto es aprobado en cada provincia por la mayoría de los votos válidamente emitidos, será elevado a las cortes generales. Los Plenos de ambas Cámaras decidirán sobre el texto mediante un voto de ratificación. Aprobado el Estatuto, el Rey lo sancionará y lo promulgará como ley.

5. ° De no alcanzarse el acuerdo a que se refiere el apartado 2 de este número, el proyecto de Estatuto será tramitado como proyecto de ley ante las Cortes Generales. El texto aprobado por éstas será sometido a referéndum del cuerpo electoral de las provincias comprendidas en el ámbito territorial del proyectado estatuto. En caso de ser aprobado por la mayoría de los votos válidamente emitidos en cada provincia, procederá su promulgación en los términos del párrafo anterior.

En los casos de los párrafos 4.º y 5.º del apartado anterior, la no aprobación del proyecto de estatuto por una o varias provincias no impedirá la constitución entre las restantes de la comunidad autónoma proyectada, en la forma que establezca la ley orgánica prevista en el apartado 1 de este artículo.

Artículo 152

En los Estatutos aprobados por el procedimiento a que se refiere el artículo anterior, la organización institucional autonómica se basará en una asamblea legislativa, elegida por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio; un consejo de gobierno con funciones ejecutivas y administrativas y un presidente, elegido por la asamblea, de entre sus miembros, y nombrado por el rey, al que corresponde la dirección del consejo de gobierno, la suprema representación de la respectiva comunidad y la ordinaria del estado en aquélla. El Presidente y los

miembros del Consejo de Gobierno serán políticamente responsables ante la asamblea.

Un Tribunal Superior de Justicia, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al tribunal supremo, culminará la organización judicial en el ámbito territorial de la comunidad autónoma. En los estatutos de las comunidades autónomas podrán establecerse los supuestos y las formas de participación de aquéllas en la organización de las demarcaciones judiciales del territorio. Todo ello de conformidad con lo previsto en la ley orgánica del poder judicial y dentro de la unidad e independencia de éste.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 123, las sucesivas instancias procesales, en su caso, se agotarán ante órganos judiciales radicados en el mismo territorio de la comunidad autónoma en que esté el órgano competente en primera instancia.

Una vez sancionados y promulgados los respectivos Estatutos, solamente podrán ser modificados mediante los procedimientos en ellos establecidos y con referéndum entre los electores inscritos en los censos correspondientes.

Mediante la agrupación de municipios limítrofes, los Estatutos podrán establecer circunscripciones territoriales propias, que gozarán de plena personalidad jurídica.

Artículo 153

El control de la actividad de los órganos de las comunidades autónomas se ejercerá:

A) Por el Tribunal Constitucional, el relativo a la constitucionalidad de sus disposiciones normativas con fuerza de ley.

B) Por el gobierno, previo dictamen del Consejo de Estado, el del ejercicio de funciones delegadas a que se refiere el apartado 2 del artículo 150.

C) Por la jurisdicción contencioso-administrativa, el de la administración autónoma y sus normas reglamentarias.

D) Por el Tribunal de Cuentas, el económico y presupuestario.

Artículo 154

Un delegado nombrado por el gobierno dirigirá la administración del Estado en el territorio de la comunidad autónoma y la coordinará, cuando proceda, con la administración propia de la comunidad.

Artículo 155

Si una comunidad autónoma no cumpliere las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés General de España, el gobierno, previo requerimiento al presidente de la comunidad autónoma y, en el caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general.

Para la ejecución de las medidas previstas en el apartado anterior, el gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las comunidades autónomas.

Artículo 156

Las comunidades autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles.

Las comunidades autónomas podrán actuar como delegados o colaboradores del estado para la recaudación, la gestión y la liquidación de los recursos tributarios de aquél, de acuerdo con las leyes y los estatutos.

Artículo 157

Los recursos de las comunidades autónomas estarán constituidos por:

A) Impuestos cedidos total o parcialmente por el estado; recargos sobre impuestos estatales y otras participaciones en los ingresos del estado.

B) Sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales.

C) Transferencias de un fondo de compensación interterritorial y otras asignaciones con cargo a los presupuestos generales del estado.

D) Rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de derecho privado.

E) El producto de las operaciones de crédito.

Las comunidades autónomas no podrán en ningún caso adoptar medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio o que supongan obstáculo para la libre circulación de mercancías o servicios.

Mediante Ley Orgánica podrá regularse el ejercicio de las competencias financieras enumeradas en el precedente Apartado 1, las normas para resolver los conflictos que pudieran surgir y las posibles formas de colaboración financiera entre las comunidades autónomas y el Estado.

Artículo 158

En los presupuestos generales del Estado podrá establecerse una asignación a las comunidades autónomas en función del volumen de los servicios y actividades

estatales que hayan asumido y de la garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español.

Con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, se constituirá un fondo de compensación con destino a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las cortes generales entre las comunidades autónomas y provincias, en su caso.

La Constitución Venezolana tiene la siguiente estructura del municipio en base al artículo 16. Con el fin de organizar políticamente la república, el territorio nacional se divide en el de los Estados, el del distrito capital, el de las dependencias federales y el de los territorios federales. El territorio se organiza en municipios.

La división político-territorial será regulada por Ley Orgánica, que garantice la autonomía municipal y la descentralización político administrativa. Dicha ley podrá disponer la creación de territorios federales en determinadas áreas de los estados, cuya vigencia queda supeditada a la realización de un referendo aprobatorio en la entidad respectiva. Por ley especial podrá darse a un territorio federal la categoría de estado, asignándosele la totalidad o una parte de la superficie del territorio respectivo.

5.3 Comparación con el Derecho Municipal Venezolano

Reiteradamente el ciudadano Presidente de la República ha venido expresando que la mejor forma de combatir la pobreza es dándole poder al pueblo. A esto lo ha denominado "empoderamiento del pueblo" o, mejor, darle poder al pueblo.

Esta frase la he tomado para referirme a lo que he llamado "empoderamiento municipal". Es decir, darle poder al municipio como forma de acercar el poder al pueblo.

Se suele decir que de todos los niveles políticos territoriales del poder público (municipal, estatal y nacional), el más cercano al pueblo es el municipal. Se dice que es en este nivel donde más cerca está la relación entre el poder y el ciudadano. En realidad esta afirmación es sólo una formalidad pero, requerimos que se transforme en una verdad material.

Para que en el nivel municipal el poder público se acerque efectivamente el poder al pueblo, y el pueblo se acerque al poder, se requiere que quienes ejerzan el gobierno municipal (Ejecutivo y Legislativo), asuman una política decididamente destinada a transferirle al pueblo no sólo los beneficios de la acción de gobierno, sino incorporarlos efectivamente en el diseño, ejercicio, evaluación y seguimiento, y en forma oportuna de esa gestión de gobierno.

El sistema federal previsto en la Constitución Venezolana de 1999, le otorga al nivel municipal unas competencias que efectivamente ejecutadas permitirían acercar el poder al pueblo. Nuestra constitución contiene diversas normas sobre el empoderamiento municipal, que hemos dividido, a los fines explicativos, en tres grandes grupos: las de carácter general o fundamental, las destinadas a adelantar el proceso de descentralización y las que consagran derechos.

El primer grupo de normas lo integran las referidas al Estado democrático y social de derecho y de justicia y a los valores superiores del ordenamiento jurídico (Art.2); a los fines del Estado (Art. 3); al Estado federal descentralizado y a los principios que lo rigen (Art. 4); al principio de soberanía popular y la sujeción de los órganos del Estado a ella (Art. 5); la forma de gobierno (Art. 6); al principio de supremacía constitucional (Art. 7) y, finalmente, la referida a la distribución del poder público en tres niveles: poder municipal, poder estatal y poder municipal (Art. 136). Por cierto, este orden no es una mera casualidad y, de alguna manera pivó en el constituyente del 99, la idea de darle al poder municipal un lugar de preponderancia.

Estas normas constituyen las grandes definiciones sobre las cuales se levanta el Estado Constitucional venezolano, destacándose como principio, derecho y valor, la participación ciudadana.

El segundo grupo de normas está constituido por aquellas relacionadas con la descentralización como política para el empoderamiento del pueblo. Entre estas normas encontramos las referidas a las facultades de la Asamblea Nacional de atribuir competencias a los municipios materias que sean de la competencia nacional (Art. 157); la descentralización como política para acercar el poder al pueblo (Art. 158); la descentralización y transferencia de competencias y servicios de los Estados a los municipios (Art.165); la participación de los municipios en el situado constitucional (Art. 167); la personería jurídica y la autonomía política, administrativa, financiera y legislativa, en materias de su competencia (Art. 168); las atribuciones del municipio para crear parroquias como medio para promover la desconcentración de la administración municipal (Art. 173); el régimen de competencia de los municipios (Art. 178); los ingresos municipales (Art. 179); la potestad tributaria de los municipios distinta y autónoma de las atribuidas al poder estatal y al poder nacional (Art. 180); los Consejos Locales de planificación pública (Art. 182); la descentralización y transferencia del municipio a las comunidades y grupos vecinales organizados (Art. 184); el Consejo Federal de gobierno como órgano tripartito de los niveles del poder público territorial (Art. 185).

El tercer grupo de normas está referido a aquellas que consagran derechos a los ciudadanos o están relacionadas con éstas. Así tenemos, entre otras, la que consagra la participación del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública como medio para lograr su protagonismo (Art. 62); el derecho al voto en las elecciones municipales (Art. 63 y 64); el derecho de exigir rendición de cuentas a sus representantes (Art. 66); el derecho de asociación política y de postularse a cargos de elección popular (Art. 67); el derecho a manifestación pacífica (Art. 68); el derecho de participación y protagonismo en ejercicio de la soberanía popular (Art. 70); el derecho a ser consultado o a promover consultas (Art. 71); el derecho a revocar

mandatos y a promover la revocatoria (Art. 72); el derecho a ser consultado sobre la aprobación de determinadas leyes (Art. 73); el derecho de abrogar leyes (Art. 74); el derecho a que las autoridades municipales incorporen a los ciudadanos al proceso de definición y ejecución de la gestión pública, en forma efectiva, suficiente y oportuna (Art. 168); la participación en los procesos de consultas para la creación de distritos metropolitanos (Arts. 170, 171 y 172); la participación de los ciudadanos en los consejos locales de planificación pública (Art. 182) y en el Consejo Federal de Gobierno (Art. 185).

Todas estas normas están interrelacionados y constituyen una verdadera red constitucional para el empoderamiento municipal y, consecuentemente para el empoderamiento del pueblo, pero si las autoridades municipales no están en la disposición de hacerlas efectivas y si los ciudadanos no adquieren conciencia para exigir su cumplimiento, la relación de cercanía entre el poder municipal y el ciudadano continuará siendo una verdad declarativa y de papel.

El empoderamiento municipal constituye una de las vías para el empoderamiento del pueblo. Son muchas las acciones que pueden emprenderse para hacer posible este proceso de acercamiento del poder al pueblo, a partir del poder municipal, con vista a transitar de la formalidad jurídica a la construcción material del estado constitucional a partir del municipio, y de la relación entre el ciudadano y el poder público en este nivel de gobierno.

Aún la presencia de la vieja idea y la vieja forma de ejercer el gobierno municipal persiste y campea imbatible en los predios municipales. Quienes cumplen funciones de gobierno en este nivel como Alcaldes, Concejales, o sea en cualesquiera otros cargos de la administración municipal, aún se comportan como si estuviesen sustituyendo la voluntad popular y, más que representantes sometidos a controles y mecanismos constitucionales y legales sobre el ejercicio de sus funciones, se comportan como propietarios del poder para el cual se les ha dado un mandato transitorio. En no pocos casos es más fácil acceder al ciudadano presidente

de la república que a un alcalde; es más sencillo conversar con un parlamentario nacional que con un concejal. En muchas ocasiones los ciudadanos voltean su mirada y su clamor al gobierno nacional porque no encuentran respuesta, atención o comprensión a sus demandas en el municipio.

En la realidad no se observa interés en construir una relación entre los ciudadanos y el poder municipal y tenemos la sensación que las autoridades municipales se mantienen lejanas a los ciudadanos, a sus aspiraciones, a sus esperanzas, a sus iniciativas, salvo casos excepcionales.

El gobierno municipal suele ejercerse con profunda convicción de burocracia ineficiente. El ciudadano carece de las informaciones más elementales sobre su municipio y sobre las políticas, proyectos, planes y programas que en él se desarrollan o pretenden desarrollarse. Muchas autoridades piensan que basta con una publicidad radial y televisada, al más rancio estilo del viejo régimen, para satisfacer las aspiraciones y derechos de estar informados que tienen los ciudadanos, y en consecuencia son varios los millones de bolívares que se invierten por esta vía.

La obra de gobierno se vende, no como un compromiso y deber con los ciudadanos, sino como una mercancía más a partir de cuya promoción cada autoridad deja ver su aspiración de mantenerse en el poder, pero poco sirve a los ciudadanos y a su derecho de participar en la formulación de la política de su municipio. En no pocas ocasiones se justifican las ineficiencias, aduciendo a que el poder nacional o estatal no ha "bajado" los recursos. Se afirma que hay mucho gasto en burocracia, pero se aumenta la burocracia. Muy pocos o nadie conocen los planes de inversión social. No hay consulta a los ciudadanos, no hay promoción de la participación, no hay estímulo para que el ciudadano se incorpore a la gestión. Existe la presunción que los asuntos municipales son ajenos o secretos para el pueblo, y en no pocas ocasiones se actúa en consecuencia.

El empoderamiento municipal es un proceso para romper con la vieja cultura del ejercicio del poder en el municipio. Los funcionarios, desde el alcalde y los concejales, hasta cualquier secretaria u obrero son, en esencia, trabajadores al servicio de los ciudadanos, pagados por los ciudadanos y designados por lo ciudadanos. El empoderamiento municipal es una ruptura de la visión representativa del ejercicio del poder y es la forma de construir una nueva relación de poder cuyo epicentro es el principio de la participación oportuna de los ciudadanos.

Romper con la vieja cultura en el ejercicio del poder municipal es comenzar a promover e incorporar efectivamente a los ciudadanos en el ejercicio de la gestión municipal. Para ello es necesario e imprescindible que los ciudadanos tengan acceso a todas las informaciones que hagan posible su conocimiento sobre la gestión municipal. En el municipio, salvo lo que establezca la ley, no hay secretos para los ciudadanos.

Una buena y nueva gestión municipal debe considerar la participación de los ciudadanos en el proceso de planificación y aprobación presupuestaria. Se ha demostrado que la incorporación de los ciudadanos y de sus organizaciones representativas, vecinales, comunales, sociales en general, si bien no eliminan las posibilidades de corrupción, contribuye a disminuir su ocurrencia y, sobre todo, consolidan el ejercicio, vigilancia y el control social de las autoridades.

La participación de los ciudadanos en el proceso de formulación presupuestaria debe partir por informar a éstos de los detalles del proceso y de las prioridades, planes, fortalezas y debilidades que las autoridades han previsto. A partir de esta información los ciudadanos deben tener el derecho de formular propuestas que deben ser escuchadas y consideradas.

Los cabildos abiertos, las asambleas ciudadanas, las reuniones vecinales y todos los mecanismos de participación deben ser activados y organizados por las autoridades municipales en colaboración con los ciudadanos, a los fines de lograr la

más amplia difusión del proceso de formulación presupuestaria y la más oportuna y veraz información, indispensable para el control y seguimiento.

Al momento de formular el Presupuesto de Gastos y de Inversión Social debe escucharse a los ciudadanos, conocer cuales son sus demandas más sentidas, como orientar el presupuesto hacia unas áreas primero que a otras y, ganarse a la comunidad para ello. Pero además, es preciso que se dote a los ciudadanos con toda la información y facilidades para hacer seguimiento a la ejecución presupuestaria y debe construirse una relación de corresponsabilidad entre los ciudadanos y el gobierno municipal.

En este proceso las autoridades municipales quedan expuestas a los mandatos constitucionales de rendición de cuentas, de ejercicio transparente y honesto de la gestión, de control social. Eso es lo que debería desear todo funcionario que ha escogido ejercer un mandato popular, cualquier otra vía puede convertirse en un camino lejano a la democracia participativa y al empoderamiento del pueblo.

De todas las normas constitucionales que sirven de fundamento al proceso de empoderamiento municipal hay tres que destacan con singular importancia y que no han sido objeto de la práctica constante por parte de los gobiernos municipales. Nos referimos a los artículos 62, 168 y 184 de nuestra Constitución. La primera consagra el derecho general de participación del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública; la segunda concreta este derecho de participación ciudadana en la gestión municipal y en el proceso de su definición, ejecución, control y evaluación y, la tercera, se refiere a los mecanismos abiertos y flexibles para que el municipio descentralice y transfiera a las comunidades y grupos vecinales organizados, los servicios que éstos gestionen.

El desarrollo y puesta en práctica de estas normas constitucionales constituye un avance decisivo en el proceso de empoderamiento del pueblo, a partir del municipio.

El artículo 62 Constitucional expresa que “ *la participación del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública es el medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo...*” De esta manera, constitucionalmente, al ciudadano se le otorga el derecho de participar en el proceso de formación de la gestión pública, que incluye la formulación, la ejecución y la evaluación. Este es un medio para lograr el protagonismo del pueblo y, más allá, para garantizar el desarrollo individual y colectivo de los ciudadanos. La citada norma constitucional establece que “*es obligación del estado y deber de la sociedad facilitar la generación de las condiciones favorables para su práctica*”. De una parte el estado no debe crear obstáculos ni colocar frenos a la incorporación de los ciudadanos en forma oportuna y eficiente al proceso de formación de la gestión pública y, del otro, la sociedad debe asumir el ejercicio de este derecho en forma responsable, democrática y con clara disposición de hacer posibles los propósitos que se pretenden al conceder este derecho. Esto es lo que se conoce como principio de corresponsabilidad, que unido a la responsabilidad y solidaridad social, se erigen en fundamentos del estado social constitucional planteado en la constitución de 1999.

El artículo 168 Constitucional concreta, en el nivel del poder público municipal, el derecho establecido en el artículo 62. De la citada norma se establece claramente que las actuaciones del municipio se deben cumplir incorporando la participación ciudadana al proceso de definición y ejecución de la gestión pública, pero más importante aun es, que tal incorporación debe hacer en forma efectiva, no simbólica; suficiente, no limitada y, oportuna, es decir, cuando realmente esta participación pueda surtir los efectos deseados por la norma constitucional. No se trata pues de una participación decorativa y sujeta al antojo de las autoridades municipales.

El artículo 184 constituye un vivo ejemplo del empoderamiento del pueblo, a partir de él las comunidades y grupos vecinales organizados podrán recibir del municipio la transferencia de servicios en materia de salud, vivienda, educación, deporte, cultura, programas sociales, ambiente, mantenimiento de áreas industriales y urbanas, prevención y protección vecinal, construcción de obras, todo a partir de convenios entre los ciudadanos organizados y las autoridades municipales, todo lo cual encuentra un amplio espacio de desarrollo a través de los denominados compromisos de gestión regulados en la ley orgánica de la administración pública. También los ciudadanos organizados pueden participar en la formulación de propuestas de inversión, en la elaboración de los planes de inversión, en la ejecución, evaluación y control de obras, programas sociales y servicios públicos del municipio; en cajas de ahorro, cooperativas, mutuales y otras formas de participación en la economía; en las empresas públicas a través de mecanismos autogestionarios (esto referido a los trabajadores); en la creación de nuevos sujetos de descentralización parroquial, barrios, vecindades, etc. De manera que en estos artículos tenemos una tríada que obliga a las autoridades municipales a dar un viraje de 180 grados en la conducción de la gestión municipal y a tomar el camino de ruptura definitiva con el pasado y con esa cultura burocrática según la cual los gobernantes serían una especie de sabios, que no necesitan escuchar la voz del pueblo.

5.4 Fundamento del Derecho Municipal en los estados libres y soberanos de México, Veracruz y Oaxaca

5.4.1 El Derecho Municipal en el Estado de México

A continuación compararemos las constituciones de algunos Estados de la República Mexicana como lo son el Estado Libre y Soberano de México, el Estado Libre y Soberano de Veracruz y el Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

La legislación del Estado Libre y Soberano de México establece sobre el municipio lo siguiente.

En la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México en su título quinto del poder público municipal capítulo I de los municipios

Artículo 112.- La base de la división territorial y de la organización política y administrativa del estado, es el municipio libre. Las facultades que la Constitución de la República y el presente ordenamiento otorgan al gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del estado.

Los municipios del Estado, su denominación y la de sus cabeceras, serán los que señale la ley de la materia.

Artículo 113.- Cada municipio será gobernado por un ayuntamiento con la competencia que le otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la presente Constitución y las leyes que de ellas emanen.

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

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

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

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

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

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

Título Quinto del Poder Público Municipal Capítulo II de los Miembros de los Ayuntamientos

Artículo 118.- Los miembros de un ayuntamiento serán designados en una sola elección. Se distinguirán los regidores por el orden numérico y los síndicos cuando sean dos, en la misma forma.

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

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

Artículo 119.- Para ser miembro propietario o suplente de un ayuntamiento se requiere:

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

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

III. Ser de reconocida probidad y buena fama pública.

Artículo 120.- no pueden ser miembros propietarios o suplentes de los ayuntamientos:

I. Los diputados y senadores al congreso de la unión que se encuentren en ejercicio de su cargo;

II. Los diputados a la legislatura del estado que se encuentren en ejercicio de su cargo;

III. Los jueces, magistrados o consejeros de la judicatura del poder judicial del estado o de la federación;

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

V. Los militares y los miembros de las fuerzas de seguridad pública del estado y los de los municipios que ejerzan mando en el territorio de la elección; y

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

Los servidores públicos a que se refieren las fracciones III, IV y V, serán exceptuados del impedimento si se separan de sus respectivos cargos por lo menos 60 días antes de la elección.

Artículo 121.- Para el despacho de los asuntos municipales cada ayuntamiento designará un secretario y sus atribuciones serán las que determine la ley respectiva.

Artículo 122.- Los ayuntamientos de los municipios tienen las atribuciones que establecen la Constitución Federal, esta Constitución, y demás disposiciones legales aplicables.

Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos que señala la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los municipios ejercerán las facultades señaladas en la constitución general de la república, de manera coordinada con el gobierno del Estado, de acuerdo con los planes y programas federales, estatales, regionales y metropolitanos a que se refiere el artículo 139 de este ordenamiento.

Artículo 123.- Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, desempeñarán facultades normativas, para el régimen de gobierno y administración del municipio, así como funciones de inspección, concernientes al cumplimiento de las disposiciones de observancia general aplicables.

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

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

Artículo 125.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que la ley establezca, y en todo caso:

I. Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan como base el cambio del valor de los inmuebles;

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

II. Las participaciones federales que serán cubiertas por la federación a los municipios, con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente determine la legislatura;

III. Los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo.

Las leyes del Estado no podrán establecer exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna, respecto de las contribuciones anteriormente citadas. Solo estarán exentos los bienes de dominio público de la federación, del estado y los municipios. Los bienes públicos que sean utilizados por organismos auxiliares, fideicomisos públicos o por particulares bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público, causaran las mencionadas contribuciones.

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a la legislatura, las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de

base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, en los términos que señalen las leyes de la materia.

Los ayuntamientos celebrarán sesiones extraordinarias de Cabildo cuando la Ley de Ingresos aprobada por la Legislatura, implique adecuaciones al Presupuesto de Egresos. Estas sesiones nunca excederán al 15 de febrero y tendrán como único objeto, concordar el presupuesto de egresos con la citada ley de ingresos. Al concluir las sesiones en las que se apruebe el presupuesto de egresos municipal en forma definitiva, se dispondrá por el presidente municipal su promulgación y publicación, teniendo la obligación de enviar la ratificación o modificación en su caso, de dicho presupuesto de egresos, a la contaduría general de glosa, a más tardar el día 25 de febrero de cada año.

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

Artículo 126.- El Ejecutivo del Estado podrá convenir con los ayuntamientos la asunción de las funciones que originalmente le corresponden a aquél, la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo hagan necesario.

Los 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.

Artículo 127.- La ministración de las participaciones del erario que por ley o por convenio deba cubrir el estado a los municipios, se programará y entregará oportunamente a los ayuntamientos.

Cualquier incumplimiento en la entrega de las participaciones que correspondan a los municipios, en las fechas programadas, será responsabilidad de los servidores públicos que originen el retraso; el ejecutivo proveerá para que se entreguen inmediatamente las participaciones retrasadas y resarcirá al ayuntamiento

que corresponda el daño que en su caso se cause, con cargo a los emolumentos de los responsables.

En los casos de participaciones federales, las autoridades del estado convendrán con las de la federación el calendario respectivo; no asistirá responsabilidad a quien, por razones que no le sean imputables, origine retraso en la ejecución de dicho calendario.

Artículo 128.- Son atribuciones de los Presidentes Municipales:

I. Presidir las sesiones de sus ayuntamientos;

II. Ejecutar las decisiones de los ayuntamientos e informar de su cumplimiento;

III. Cumplir y hacer cumplir dentro del municipio, las leyes federales y del estado y todas las disposiciones que expidan los mismos ayuntamientos;

IV. Ser el responsable de la comunicación de los ayuntamientos que presiden, con los demás ayuntamientos y con los poderes del estado;

V. Asumir la representación jurídica del municipio, conforme a la ley respectiva;

VI. Rendir al ayuntamiento dentro de los primeros diez días del mes de agosto de cada año, un informe acerca del estado que guarda el gobierno y la administración pública municipal;

VII. Someter a la consideración del ayuntamiento los nombramientos de los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública municipal;

VIII. Nombrar y remover libremente a los servidores públicos del municipio cuyo nombramiento o remoción no estén determinados en otra forma por esta Constitución y por las leyes que de ella emanan;

IX. Presentar al ayuntamiento la propuesta de Presupuesto de Egresos para su respectiva discusión y dictamen;

X. Asumir el mando de la policía preventiva municipal;

XI. Expedir los acuerdos necesarios para el cumplimiento de las determinaciones del ayuntamiento;

XII. Las demás que le señale la presente Constitución, la Ley Orgánica respectiva y otros ordenamientos legales.

5.4.2 El Derecho Municipal en el Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

La Legislación del Estado Libre y Soberano de Oaxaca en su Constitución del Estado de Oaxaca establece:

Título Quinto. Del Gobierno Municipal.

Artículo 113. El Estado de Oaxaca, para su régimen interior, se divide en municipios libres que están agrupados en distritos rentísticos y judiciales.

Los municipios se erigirán y suprimirán de conformidad con las disposiciones contenidas en las fracciones VII y VIII del artículo 59 de esta Constitución.

Los municipios tienen personalidad jurídica propia y constituyen un nivel de gobierno.

I. Cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine.

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

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

Los Concejales que integren los ayuntamientos, tomarán posesión el día primero de enero del año siguiente al de su elección y durarán en su encargo tres años, no pudiendo ser reelectos para el periodo inmediato.

Los Concejales electos por el sistema de usos y costumbres tomarán posesión en la misma fecha y desempeñarán el cargo durante el tiempo que sus tradiciones y prácticas democráticas determinen, pero no podrán exceder de tres años.

El partido político cuya planilla hubiere obtenido el mayor número de votos, tendrá derecho a que le acrediten como concejales a todos los miembros de la misma.

La ley reglamentaria determinará los procedimientos que se observarán en la asignación

De los regidores de representación proporcional, los que tendrán la misma calidad jurídica que los electos por el sistema de mayoría relativa.

No pueden ser electos miembros de los ayuntamientos: los militares en servicio activo, ni el personal de la fuerza de seguridad pública del estado. Podrán serlo los servidores públicos del estado o de la federación, si se separan del servicio activo, los primeros o de sus cargos los segundos, con ciento veinte días de anticipación a la fecha de las elecciones.

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

La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del estado.

La organización y regulación del funcionamiento de los municipios, estará determinada por las leyes respectivas que expida el congreso del estado, sin coartar ni limitar las libertades que les conceden la Constitución General de la República y la particular del Estado.

La representación política y administrativa de los municipios fuera del territorio del estado, corresponde al ejecutivo, como representante de toda la entidad.

II. Los municipios a través de sus ayuntamientos, administrarán libremente su hacienda, la cual se compondrá de sus bienes propios y de los rendimientos que estos produzcan, así como de las contribuciones e ingresos que la legislatura del estado establezca a su favor y en todo caso:

A) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales que establezca el Estado sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejoras, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

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

B) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la federación a los municipios, con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los estados, y.

C) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mismas contribuciones, a favor de personas físicas o morales, ni a instituciones oficiales o privadas.

Sólo los bienes del dominio público de la federación, de los estados o de los municipios estarán exentos de dichas contribuciones, 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 sus competencias, propondrán a la legislatura del estado las tasas, las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios del suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

La Legislatura del Estado aprobará la Ley de Ingresos de los Municipios, revisará y fiscalizará su cuenta pública. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles. Los recursos que integran la Hacienda Municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley.

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

A) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales.

B) Alumbrado público.

C) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.

D) Mercados y centrales de abasto.

E) Panteones.

F) Rastro.

G) Calles, parques y jardines y su equipamiento.

H) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de la Constitución General de la República, policía preventiva municipal y tránsito; así como protección civil.

I). Los demás que la Legislatura local determine según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios; así como su capacidad administrativa y financiera.

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

Los municipios del Estado de Oaxaca, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les corresponda. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más estados, cada ayuntamiento deberá de contar con la aprobación de la legislatura del estado. Asimismo, 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 alguno de ellos

o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el estado y el propio municipio. Y a falta de convenio, se sujetarán a lo dispuesto por las fracciones xvi y xvii del artículo 59 de esta Constitución.

IV. 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 el estado 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 reserva ecológica y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;.

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

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

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

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

V. Los municipios del Estado y las comunidades indígenas del mismo, podrán asociarse libremente, tomando en consideración su filiación étnica e histórica, para formar asociaciones de pueblos y comunidades indígenas que tengan por objeto:

- A) El estudio de los problemas locales.
- B) La realización de programas de desarrollo común.
- C) El establecimiento de cuerpos de asesoramiento técnicos.
- D) La capacitación de sus funcionarios y empleados.
- E) La instrumentación de programas de urbanismo, y.

F) Las demás que tiendan a promover el bienestar y progreso de sus respectivas comunidades y pueblos.

VI. Los conflictos que se susciten entre los diversos municipios del estado, serán resueltos por convenios que estos celebren, con aprobación del congreso local. Cuando dichos conflictos tengan carácter contencioso, serán resueltos por el tribunal superior de justicia del estado.

VII. La policía preventiva municipal estará al mando del presidente municipal, en los términos de la ley y reglamentos correspondientes. Aquella acatará las

órdenes que el gobernador del Estado le trasmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

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

VIII. La administración de justicia de cada municipio estará a cargo de uno o más servidores públicos que se llamarán alcaldes, por cada alcalde propietario habrá dos suplentes que llevarán su respectivo número de orden, durarán en su cargo un año, y serán designados por la mayoría de los integrantes del ayuntamiento.

Para ser alcalde se requiere haber cumplido veinticinco años antes del día de su designación y cubrir los mismos requisitos que se exigen para ser miembro de un ayuntamiento.

Los alcaldes son auxiliares de los jueces y tribunales del estado, la ley orgánica respectiva establecerá el número que deba haber en cada municipio, las funciones y atribuciones que les correspondan

5.4.3 El Derecho Municipal en el Estado Libre y Soberano de Veracruz

En la legislación de Veracruz, tomando en cuenta la Constitución del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave se establece acerca del municipio lo siguiente:

Título Tercero
Capítulo I Del Municipio

Artículo 68. Cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular, libre, directa y secreta, integrado por un presidente, un síndico y los demás ediles que determine el congreso, y no habrá autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado. Solo los ayuntamientos, o en su caso, los concejos municipales, podrán ejercer las facultades que esta constitución les confiere.

En la elección de los ayuntamientos, el partido político que alcance el mayor número de votos obtendrá la presidencia y la sindicatura. Las regidurías serán asignadas a cada partido, incluyendo a aquel que obtuvo la mayor votación, de acuerdo al principio de representación proporcional, en los términos que señale la legislación del estado. Los agentes y subagentes municipales se elegirán de acuerdo a lo establecido por esta constitución y la ley electoral; la ley orgánica del municipio libre señalará sus atribuciones y responsabilidades.

Artículo 69. Para ser edil se requiere:

Ser ciudadano veracruzano en pleno ejercicio de sus derechos, originario del municipio o con residencia efectiva en su territorio no menor de tres años anteriores al día de la elección;

No pertenecer al estado eclesiástico, ni ser ministro de algún culto religioso, a menos que se separe conforme a lo establecido en la constitución federal y la ley de la materia;

No ser servidor público en ejercicio de autoridad, en los últimos sesenta días anteriores al día de la elección ordinaria, o a partir del quinto día posterior a la publicación de la convocatoria para la elección extraordinaria; y

No tener antecedentes penales por la comisión de delitos realizados con dolo, exceptuando aquellos en los que se hayan concedido los beneficios de conmutación o suspensión condicional de la sanción.

Artículo 70. Los ediles durarán en su cargo tres años, debiendo tomar posesión el día primero de enero inmediato a su elección; si alguno de ellos no se presentará o dejará de desempeñar su cargo, será sustituido por el suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

Los ediles no podrán ser elegidos para integrar el ayuntamiento del periodo siguiente; la misma prohibición se aplicará a los integrantes de los concejos municipales. Los ediles, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser elegidos para el periodo inmediato como suplentes; pero los que tengan el carácter de suplentes, si podrán ser elegidos para el periodo inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio.

Artículo 71. Los ayuntamientos estarán facultados para aprobar, de acuerdo con las leyes que expida el congreso del estado, los bandos de policía y gobierno; los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

Las leyes a que se refiere el párrafo anterior deberán establecer que:

I. Los ayuntamientos estarán investidos de personalidad jurídica. Recaudarán y administrarán en forma directa y libre los recursos que integren la hacienda municipal, la cual se formará de los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, participaciones, contribuciones, tasas adicionales que decreta el estado sobre la propiedad inmobiliaria, la de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejoras, las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles y todos los demás ingresos fiscales que el congreso del estado establezca a su favor;

II. Las participaciones federales serán cubiertas a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por el congreso del estado;

III. Cuando a juicio de los ayuntamientos sea necesario, podrán celebrar convenios con el estado u otorgar concesiones a los particulares, para que aquel o estos se hagan cargo temporalmente de la ejecución, la operación de obras y la

prestación de servicios municipales o bien los presten coordinadamente con el estado;

IV. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos, según los ingresos disponibles, y conforme a las leyes que para tal efecto expida el congreso del estado;

V. El congreso del Estado aprobará la ley de ingresos de los ayuntamientos y revisara sus cuentas públicas, cuando menos una vez al año;

VI. Las leyes del estado señalarán las contribuciones que los ayuntamientos deberán cobrar. Dichas leyes no establecerán exenciones ni subsidios a favor de persona o institución alguna.

Solo estarán exentos del pago de contribuciones a que se refiere el párrafo anterior los bienes de dominio público de la Federación, del Estado y de los municipios;

VII. Los ayuntamientos propondrán al Congreso del Estado las cuotas y tarifas aplicables a los impuestos, derechos, contribuciones, productos y aprovechamientos municipales; así como las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria;

VIII. Los ayuntamientos estarán facultados para que en la distribución de los recursos que le asigne el Congreso del Estado, sean consideradas de manera prioritaria las comunidades indígenas. Esta distribución se realizará con un sentido de equidad, de acuerdo con la disponibilidad presupuestal y las necesidades de dichas comunidades, incorporando representantes de estas a los órganos de planeación y participación ciudadana, en los términos de la Ley Orgánica del municipio libre;

IX. Los ayuntamientos establecerán sus propios órganos de control interno autónomos, los cuales deberán desarrollar su función de conformidad con lo que establezca la ley;

X. Los municipios del Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la mas eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios del estado con municipios de otras entidades federativas, deberán contar con la aprobación del Congreso. 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 servicios públicos o funciones, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el estado y el propio municipio;

XI. Los ayuntamientos tendrán a su cargo las siguientes funciones y servicios municipales:

- Agua potable, drenaje y alcantarillado;
- Alumbrado público;
- Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- Mercados y centrales de abasto;
- Panteones;
- Rastros;
- Construcción y mantenimiento de calles, parques y jardines;
- Seguridad pública, policía preventiva municipal, protección civil y tránsito;
- Promoción y organización de la sociedad para la planeación del desarrollo urbano, cultural, económico y del equilibrio ecológico;
- Salud pública municipal; y

- Las demás que el Congreso del Estado determine según las condiciones territoriales, socioeconómicas y la capacidad administrativa y financiera de los municipios.

XII. Los ayuntamientos, conforme a las leyes, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones; participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia y en la formulación de programas de desarrollo regional, así como intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando afecte su ámbito territorial y celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

Para tal efecto y de conformidad con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Federal, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarias;

XIII. Los procedimientos administrativos se ajustarán a los principios de igualdad, publicidad, audiencia, defensa y legalidad;

XIV. Para dictar disposiciones que afecten al patrimonio inmobiliario municipal, o para celebrar actos o convenios que comprometan al municipio para un plazo mayor al periodo del ayuntamiento, se requiere el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros del mismo;

XV. La policía municipal preventiva estará bajo el mando del presidente municipal, en términos del reglamento correspondiente. Dicha policía acatará las órdenes que el gobernador del estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público; y

XVI. Convocar, en los términos que establezcan esta Constitución y la ley, a referendo o plebiscito, cuyos resultados serán obligatorios para las autoridades competentes.

REFLEXIÓN

Como podemos darnos cuenta, en el comparativo realizado con anterioridad, denotamos a simple vista, que existen otros países y estados de la republica que utilizan sistemas semejantes a los centros de información lo cual les trae como resultado una eficiente prestación de servicios, y una optimización en el desempeño de la administración como tal, ya que gracias a estos centros de información las autoridades pueden atacar los problemas desde su raíz, su origen y aprender de experiencias obtenidas de otras administraciones anteriores, los centros de información son el enlace directo entre la población y la administración, y como se denota en el comparativo, nos podemos dar cuenta que en otros países y estados de la republica jurídicamente existe esta posibilidad de crear centros de información.

CAPITULO SEXTO

PROPUESTA

CENTROS DE INFORMACIÓN

6.1 Centros de Información

La instrumentación de sistemas de comunicación para la recopilación de información, mediante los cuales se reciben y analizan las demandas que el gobierno municipal recibe de la ciudadanía, así como la forma en la que éste les da respuesta, está modificando la forma en que se proporcionan los servicios públicos y la relación que se establece entre la ciudadanía y el gobierno local, es la constitución de una política municipal. Apoyados por la tecnología, los sistemas de comunicación para la recepción de la solicitud ciudadana, su canalización al área correspondiente y la evaluación de la respuesta que el gobierno local da a la petición, está cambiando el proceso de toma de decisión gubernamental en un contexto democrático, además de ofrecer al gobierno local la posibilidad de otorgar un mejor servicio a los ciudadanos.

Los centros de información instrumentados por los municipios representan poderosas herramientas para el análisis y la reconfiguración del proceso de decisión en la estructura burocrática gubernamental.

Representan, también, un poderoso banco de información que permite examinar el estado de los servicios públicos y el ambiente social del municipio.

En esencia, la tarea de recopilar las demandas de la ciudadanía de manera sistemática es una manera de entender y resolver los problemas relacionados con el lugar y el espacio en el que interactúan el gobierno local y la ciudadanía, a través de la provisión de los servicios públicos.

En el corto plazo, las implicaciones de un servicio de información sobre los servicios públicos municipales, construido a partir de las demandas de la ciudadanía, resultan obvias; mayor eficiencia en la instrumentación de acciones para solucionar las demandas ciudadanas, acceso más eficaz a las solicitudes, e información más pertinente sobre la capacidad de respuesta de cada una de las áreas del gobierno. En el corto plazo representa la posibilidad de ofrecer un gobierno más eficiente y eficaz a los ciudadanos. En el largo plazo, este sistema hace compatible la utilización de la tecnología con los valores democráticos. Los centros de información (CI) pueden contribuir a la conformación de un gobierno más democrático.

La utilización de la tecnología de la información para recopilar y atender las demandas ciudadanas puede ser utilizada para incrementar la productividad de los servicios públicos. Existe clara evidencia, por ejemplo, que el crecimiento en el uso de computadoras personales en las organizaciones gubernamentales está fuertemente relacionada con el incremento de la productividad gubernamental¹⁶⁸. Asimismo, los CI son importantes porque incrementan la posibilidad de configurar gobiernos locales con mayor grado de responsabilidad ante la comunidad y mayor rendición de cuentas.

Programas para la reducción en la utilización de papel, transacciones electrónicas, trámites por Internet, páginas web, centrales telefónicas digitales para el reporte de demandas, Internet, televisión digital y otras herramientas de la tecnología, están siendo implementados con éxito por varios gobiernos locales. Los beneficios de estas herramientas, en el corto plazo, son eficiencia y productividad en la estructura gubernamental, así como un incremento en el nivel de apertura del gobierno por facilitar la "reconexión" entre éste y la ciudadanía.

¹⁶⁸ LEHR, W. AND LICHTENBURG, F. R. Computer use and Productivity Growth in us Federal Agencies, journal of industrial Economics, Número 46, USA, 1998, Págs. 257-279.

Los CI facilitan el nivel de participación ciudadana, de manera individual, en el proceso de toma de decisión democrática¹⁶⁹. La adecuada administración de un CI permite tener una comprensión de las necesidades de la ciudadanía y realizar comparaciones sobre la caligrafía del estado de satisfacción del ciudadano con respecto a los servicios que le provee el gobierno. Esta información permite al municipio el diseño e instrumentación de políticas públicas de acuerdo a las expresiones ciudadanas por zona, grupo social o tipo de programa gubernamental.

De esta manera, los CI pueden incrementar el nivel de racionalidad de políticas públicas del gobierno municipal, la eficacia en su acción y la eficiencia en la utilización de sus recursos, al tiempo que ofrecen la oportunidad de brindar mejores servicios públicos a los ciudadanos. En el largo plazo, el adecuado manejo de los CI constituye una vía para que los ciudadanos transmitan, de manera individual, sencilla y sistemática, sus expresiones (demandas, solicitudes, reclamos, sugerencias, avisos, dudas, entre otras).

Los CI pueden incrementar también el nivel de participación al mismo tiempo que reducen los costos de transacción de los ciudadanos en su relación con el gobierno local.

Sin embargo, para obtener de los CI estas dos ventajas (eficacia en la acción gubernamental y espacios democráticos de participación) se requiere, además de un adecuado uso de la información que surge de los CI, una reingeniería en los procesos de la estructura gubernamental con el propósito de que éstos permitan canalizar adecuadamente las expresiones ciudadanas a las áreas correspondientes y que éstas estén en capacidad de darles respuesta expedita y adecuada. No hacerlo de esta manera dilapida las posibilidades que al gobierno local le abre la tecnología y desincentiva el uso, por parte de los ciudadanos, de estos canales; pierden legitimidad. Es decir, los espacios que abre la tecnología pueden quedar

¹⁶⁹ CLEVELAND, H., The Twilight of Hierarchy, Speculations on the Global Information Society, USA, 1985.

entrampados ante el incumplimiento de las expectativas ciudadanas que causa la ineficiencia de la estructura gubernamental.

En México, comienzan a instrumentarse programas mediante los cuales los municipios crean espacios, a través de la tecnología, para que los ciudadanos establezcan una relación directa. Estos programas van tan lejos en la utilización de la información que de ellos se desprende como el propio municipio desee, lo que constituye un poderoso instrumental de análisis para el municipio con respecto a su actuación ante la ciudadanía y el nivel que guardan los servicios públicos que provee.

Los municipios cuentan con habitantes, establecidos en una superficie de kilómetros cuadrados, y distribuidos en colonias o delegaciones. Esta extensa y compleja configuración reporta múltiples servicios que deben ser proporcionados por el municipio. Por ende, el municipio es un espacio de gobierno en el que se enfrentan múltiples demandas que requieren ser atendidas adecuadamente (en tiempo y calidad) por la autoridad municipal.

En los municipios, al igual que la población, se incrementa sustancialmente la demanda de servicios públicos, en un ritmo mayor del que la propia capacidad estructural del municipio permite dar respuesta. Incapaz de monitorear en toda la extensión municipal y en toda la gama de servicios las fallas que se presentaban en los servicios públicos, comenzaron a darse un fuerte detrimento en el estado de éstos, así como una insatisfacción del ciudadano ante la actuación del municipio.

Con la creación de los centros de información en la zona oriente del estado se generaría una cultura política municipal, en la cual la sociedad participaría conjuntamente con la administración en tanto quejas y denuncias, peticiones y sugerencias, para que la administración mejorare en el funcionamiento, y así pueda prestar un servicio de calidad.

Para saber y establecer las deficiencias, debilidades y errores de la administración, con el objeto de ubicarlos, analizarlos y en su caso erradicarlos para un buen funcionamiento de la administración, la población requiere unirse a la administración para que esta pueda prestar los servicios con la calidad requerida. El tratar de que en la zona oriente del Estado de México exista una cultura política municipal es de mucha relevancia ya que en estos municipios, es cuando se deben tomar las medidas pertinentes para planear su crecimiento y desarrollo en base a las necesidades y recursos de la población, es por ello que las administraciones y la población deben estar en continuo contacto, para resolver los problemas de fondo que se puedan suscitar; todo para prestar un mejor servicio, y optimizar el trabajo del gobierno.

6.2 Estructura de los Centros de Información

Para solucionar este problema en Amecameca de Juárez, municipio perteneciente a la zona oriente del Estado de México, se propone un mecanismo que permita incrementar la capacidad proactiva del municipio y que al tiempo disminuyera su carácter reactivo. Asimismo, se desea que los ciudadanos participen como supervisores de los servicios municipales. Para esto se requiere incrementar, primero, la supervisión del propio municipio de los servicios públicos y, al mismo tiempo, crear un espacio para que el ciudadano expresara sus demandas. A partir de estas ideas comienza el programa de “la supervisión de los servicios públicos municipales”, que es consecuencia de la construcción de una política municipal.

El programa constituye un mecanismo para el registro de las deficiencias de los servicios públicos en el municipio, con el propósito de darle respuesta inmediata y lograr una atención oportuna y eficiente a las necesidades de los ciudadanos, como primera parte de un programa que en el largo plazo pretende tener menos fallas en los servicios mediante la prevención de estos. No obstante, para llegar a esta etapa, se requiere cubrir las fallas existentes y monitorear la capacidad de cada una de las áreas del municipio para dar respuesta a las demandas.

6.3 Operatividad de los Centros de Información

El programa se enfoca en recibir y canalizar las quejas y peticiones que la ciudadanía solicite sobre la prestación de servicios públicos a cada una de las áreas correspondientes. Luego de su canalización, el programa se centra en dar seguimiento a las quejas y peticiones turnadas a las diferentes unidades, dependencias y organismos del municipio. Finalmente, realiza actividades de gestión hasta que se asegura la respuesta de manera satisfactoria del área en cuestión a la solicitud ciudadana.

La función específica del programa, en el corto plazo, es la de responder las deficiencias presentadas por fallas estructurales en los servicios públicos y la obligación de llegar a supervisar hasta el último rincón de Amecameca para evitar el deterioro mayor de éstos. Asimismo, se encamina a coordinar e instrumentar el programa de registro de quejas de los servicios públicos del municipio.

El esquema en el que tenía Amecameca, antes de la operación del programa, el municipio actuaba hasta que se realizaba la denuncia de la ciudadanía sobre la falla en algunos de sus servicios.

Estas denuncias no tenían un canal adecuado eficiente para su expresión, no se sistematizaban, no se tenía la capacidad para canalizarlas a partir de un centro de recepción, además de que no se hacía un trabajo de monitoreo para saber la respuesta que se daba a la demanda del ciudadano. En este esquema, el municipio dejaba de lado la función de vigilar y supervisar los servicios públicos de manera permanente, de sistematizar la información para un adecuado análisis sobre el estado de los servicios que estaba prestando, de la capacidad instrumental de cada una de las áreas para dar respuesta a las demandas ciudadanas y la de hacer mapas en los que se reflejaran las demandas de los ciudadanos con el propósito de encontrar las áreas críticas de su actuación por región del municipio, por tipo de

servicio público, y otras variables que permitieran al municipio ser expeditivo en su acción y atento a la expresión ciudadana.

Para modificar el esquema, se contrató personal, quienes equipados con motocicletas y radios, patrullan el municipio y reportan a una estación central los baches, zanjas, fugas de agua y drenaje, luminarias descompuestas, animales muertos en la vía pública, parques o jardines abandonados y en mal estado, entre otros. La decisión de contratar al personal es con la idea de que éstos presten un servicio de atención a los turistas y población en general en la vía pública, con cortesía y con la capacidad de actuar sensatamente ante situaciones complicadas.

Para ello, a cada uno de ellos, el municipio les imparte programas de capacitación en áreas de atención al ciudadano, servicios médicos, mecánica automotriz, accidentes y de otro tipo, con un enfoque de otorgarles herramientas prácticas para la solución de problemas cotidianos de los ciudadanos en la vía pública. De esta manera, el personal cumple dos funciones; monitorear los servicios públicos y atienden las demandas de la ciudadanía en la vía pública, incluyendo tareas de auxilio.

El personal realiza sus labores de supervisión en los sectores en que se divide el municipio. Para la recepción de los reportes, trabajan operadores-analistas divididos en tres turnos las veinticuatro horas del día y todos los días del año. Se debe promocionar en los medios de comunicación la facultad de los ciudadanos de supervisar los servicios públicos que el municipio le presta con el propósito de que éstos guarden un estado adecuado. Para atender con oportunidad y eficiencia a las demandas ciudadanas, se activará un sistema telefónico, que será gratuito desde cualquier teléfono en el municipio, incluyendo a los teléfonos públicos.

Adicionalmente, se instrumentará como canal para la recepción de solicitudes de la comunidad a los medios de comunicación. Por medio de estos canales los ciudadanos pueden hacer la solicitud de servicio a la autoridad municipal. El sistema

opera por medio de la atención del municipio a los reportes que la ciudadanía canaliza diariamente y a través de diferentes programas informativos de los medios de comunicación del municipio.

El sistema telefónico recibirá una llamada cada minuto, aproximadamente. Entre las solicitudes más requeridas se encontrarán la solicitud de los números telefónicos de dependencias de los gobiernos estatal, federal y municipal, información sobre trámites con el gobierno municipal, solicitud de servicios, emergencias, información sobre servicios e información en general. En principio, el sistema operará exclusivamente como un medio para la recepción de solicitudes de servicios públicos municipales.

El proceso en el sistema de recepción de quejas es el siguiente, la ciudadanía reporta su queja al centro de procesamiento, que canaliza la demanda al área correspondiente por diferentes vías. La comunicación entre el centro de procesamiento es por línea privada si la demanda corresponde a seguridad pública, vialidad, bomberos y ambulancias, alumbrado público, parques y jardines, centro antirrábico y agua potable. Por medio de datos (sistema local) si las demandas corresponden a obras públicas. Por módem y líneas conmutadas, cuando se trata de demandas (consulta de detenidos).

Este proceso de recepción y canalización de la queja tiene un tiempo máximo de respuesta de diez minutos. Adicional a esto, a través del centro de procesamiento se llevará a cabo una supervisión de los servicios públicos por medio del cual se verifica, da seguimiento y evalúa la actuación de la autoridad correspondiente ante la solicitud de la ciudadanía. Esta supervisión queda asentada en reportes que sistematizan la información sobre el estado de los servicios públicos (qué áreas reciben mayor atención, cual es el tiempo de respuesta a las quejas de la ciudadanía por tipo de servicio, entre otros análisis.)

A partir de la instrumentación de este programa, mejorará la calidad de los servicios públicos. Esto por tres razones: por un lado, se atiende mejor la supervisión del estado de los servicios a través del trabajo del monitoreo principalmente, de la ciudadanía. Por otro lado, la recepción de las solicitudes y la sistematización de la información han permitido al municipio hacer un diagnóstico de las áreas críticas que por las demandas que están recibiendo requieren mayor atención. Finalmente, el proceso del centro de información (CI) ha propiciado que las dependencias municipales mejoren los tiempos de respuesta a las demandas ciudadanas. En este aspecto será que parte del proceso que se sigue en el programa constituye dar seguimiento a la petición de la ciudadanía, así como evaluar la respuesta del municipio. Esto creará mayor sensibilidad en las áreas del municipio sobre la atención a la ciudadanía.

CONCLUSIONES

Como podemos darnos cuenta después de lo estudiado, analizado y estructurado concluyo:

Primera:

Que analizando todas y cada una de las teorías que se manejan con respecto origen al municipio, se establece que fue la necesidad del hombre de vivir en sociedad, esas necesidad de organización, de representatividad de protección en contra de las demás tribus, animales y factores sociales y naturales que podían afectarles, lo que los orilla a formar una comunidad misma que evoluciona con el paso del tiempo y llegan a formar el municipio, el cual desde el punto de vista estrictamente jurídico, del deber ser, la naturaleza o sustantividad del municipio es autónoma. Efectivamente, de jure el municipio es un ente autónomo que de acuerdo a nuestro orden constitucional reúne las siguientes características:

- Personalidad jurídica propia.
- Patrimonio propio.
- No tiene vínculos de subordinación jerárquica entre el gobierno del Estado y su ayuntamiento.
- Administra libremente su hacienda.
- Tiene facultades materialmente legislativas, ejecutivas y judiciales.
- El ayuntamiento es electo popularmente.

El municipio resulta cuando el ser humano al entrar al periodo de la civilización con tantos avances, sólo le faltaba una cosa: “una institución que no sólo asegure sus riquezas como individuo, que no sólo se consagre a la propiedad privada, sino que además imprimiese el sello de reconocimiento general de la sociedad, a las nuevas formas de convivencia y de adquisición de la propiedad que se desarrollaban una tras otra, y por tanto la acumulación, cada vez más acelerada, de las riquezas, en una palabra, faltaba una institución que perpetuase la naciente división de la sociedad en clase”. Es decir, hizo posible la estratificación de la sociedad y con ello la organización política de la misma.

En ese mismo sentido, se expresa: “como fenómeno sociopolítico que es el municipio, sus características que lo identifican como tal son:

- Que el municipio es un organismo natural, una entidad histórica y socialmente viva.
- Que consiguientemente, esa comunidad local tiene ciertas facultades que le son propias e inherentes, y;
- Que la vida del municipio y en especial sus transformaciones y disoluciones dependen de fenómenos naturales y entre ellos la voluntad de sus integrantes, antes que la decisión legislativa”.

El municipio es, ante todo un ente jurídico y por tanto una creación del Estado, siendo este último el que le da vigencia al municipio convirtiéndolo en una institución jurídica, con personalidad, patrimonio y competencia propia y “mientras un conglomerado humano que forma parte de la población estatal no se organice o sea organizado jurídica y políticamente y no se le confiera o reconozca por el derecho un determinado marco de autonomía y autarquía, no asume el carácter de municipio

El municipio reúne características que lo ubican, como un ente público con personalidad. Otro punto es la denominada duplicidad de la personalidad del Estado. Se afirma que el Estado cuenta con doble personalidad: una de derecho público y otra de derecho privado, para actuar en relaciones de *imperium* o como un particular, respectivamente. Las ideas modernas afirman que es incorrecta, pues la personalidad es indivisible y única, pudiendo manifestarse, sin perder tal unidad, en relaciones de derecho público o sea de autoridad y, en otros de derecho privado, porque así lo prevé y lo autoriza la propia ley, otorgando al estado (y al municipio) facultades y capacidades para esto.

Segunda:

El municipio, es una institución creada y conformada expresamente por la ley; desde el punto de vista estrictamente jurídico se debe estudiar históricamente a la institución municipal a partir de su concepción como ente jurídico. El municipio, debe abordarse a partir de sus antecedentes y estos son Roma y España por dos razones:

- A) Porque, se debe tener muy en cuenta, que el Imperio Romano integró y absorbió a la Península Ibérica. Asentamiento posterior de la Corona Española pueblo conquistador del continente americano; y,
- B) Segunda: porque nuestro derecho, es producto del derecho romano, y se debe reconocer que en la historia de la humanidad, Roma ha sido, quizá el pueblo que mayor aportación ha hecho a la ciencia jurídica.

Tercera:

El municipio es un nivel de gobierno y su población tiene capacidad para autogobernarse, tomando en consideración que en un Estado de derecho como el nuestro, el pueblo se gobierna por leyes en las que se plasman las aspiraciones del pueblo; los fines que se pretenden alcanzar las actividades que se deben realizar, se establecen los órganos de gobierno, las atribuciones de cada órgano, así como los requisitos que deberán satisfacer los ciudadanos que integren esos órganos; de tal manera que el gobierno municipal se encuentra descrito en varios ordenamientos jurídicos, en primer lugar por las normas básicas o fundamentales y que son los principios que se encuentran en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Constitución local de la entidad federativa respectiva.

La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, ley suprema de nuestro país, establece las bases y fundamentos para la organización del Estado mexicano, lo estructura en tres niveles de gobierno, federal, estatal y municipal, éste último se encuentra contemplado esencialmente en el artículo 115. Las constituciones locales, reproducen las bases y principios establecidos en dicho artículo, algunas en forma total y otras en forma parcial; independientemente de la forma en que sean regulados, estos fundamentos son siempre aplicados, en virtud de la supremacía de la Constitución Federal.

El municipio se autogobierna por sus propios vecinos, a través de un ayuntamiento que es un órgano de gobierno colegiado que toma sus decisiones por deliberación y mayoría de votos, cuyos integrantes son: presidente municipal, síndico o síndicos y varios regidores, de acuerdo a lo establecido en cada legislación estatal, designados por sufragio popular, libre, secreto y directo a través de los principios de mayoría relativa y representación proporcional, éste último sólo para designar regidores y en algunos municipios también a los síndicos; además por cada miembro propietario se elige a un suplente.

Cuarta.

El Objetivo Primordial de la administración municipal es apoyar las acciones municipales para la superación de la pobreza y el mejorar la calidad y las condiciones culturales, espirituales, sociales, económicas, científicas y políticas de los habitantes del municipio

La Administración Pública Moderna, tiene que enfrentarse a una problemática distinta y aplicar métodos y sistemas acordes con la época, para realizar con eficacia su función y lograr una coordinación entre la multitud de órganos que la integran, así como los órganos de los otros poderes y de las entidades federativas y municipales.

La Administración Pública, es el proceso que realizan los órganos federales, estatales y municipales, según sea el caso para la utilización más eficiente de los recursos humanos, financieros y materiales para la satisfacción de un número cada vez más elevado de necesidades colectivas.

Por cuanto hace al derecho positivo, tanto la constitución general de la república, como las propias de cada entidad federativa, reconocen de manera expresa la personalidad del municipio.

La reforma más importante que se ha dado en materia municipal hasta la fecha, es la que se presentó en 1983. Es de destacar que:

- Se elevaron a rango constitucional los lineamientos sobre suspensión, desaparición de ayuntamientos o la suspensión o revocación del mandato a alguno de los miembros de los ayuntamientos cuando existan causas graves previstas en la ley.

- Se otorgaron facultades a los ayuntamientos para expedir, de acuerdo con las bases de las legislaturas de los estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general.
- Se facultó a los municipios de un mismo estado para que, previo acuerdo de sus ayuntamientos y conforme a la ley, pudieran coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos.
- Se ratificó la libertad municipal, ahora respecto de su administración financiera y se determinaron elementos mínimos de su régimen hacendario.
- Se determinó la competencia municipal en materia de desarrollo urbano;
- Se estableció el sistema de representación proporcional para todos los municipios sin consignar mínimos poblacionales.

Quinta:

Debemos tomar en cuenta otras legislaciones de otros países y de otros estados miembros de la república mexicana; iniciaremos comparando las legislaciones de los países; como la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Española y la Constitución Venezolana, puesto que en estos ordenamientos jurídicos muy similares entre sí encontramos las bases legales necesarias para establecer los centros de información para que el desempeño del funcionamiento de las administraciones municipales sea eficiente, la población deberá contribuir, es por ello que a través de los centros de información se crea una cultura política municipal la cual necesitan los municipios de la zona oriente, se encuentran actualmente en una etapa de crecimiento y desarrollo, por lo cual es

importante tener un contacto mas cercano con la población para resolver las necesidad prioritarias, sin tener que realizar tramites innecesarios y tediosos; por ello es que la creación de los centros de información en estos municipios es necesario para crear una cultura política municipal, en la que la sociedad sea mas participativa y se convierta en el eje rector del quehacer de la administración municipal en base a sus necesidades y recursos.

Sexta:

La instrumentación de sistemas de comunicación para la recopilación de información, mediante los cuales se reciben y analizan las demandas que el gobierno municipal recibe de la ciudadanía, así como la forma en la que éste les da respuesta, está modificando la forma en que se proporcionan los servicios públicos y la relación que se establece entre la ciudadanía y el gobierno local, es la constitución de una política municipal. Apoyados por la tecnología, los sistemas de comunicación para la recepción de la solicitud ciudadana, su canalización al área correspondiente y la evaluación de la respuesta que el gobierno local da a la petición, está cambiando el proceso de toma de decisión gubernamental en un contexto democrático, además de ofrecer al gobierno local la posibilidad de otorgar un mejor servicio a los ciudadanos.

FUENTES CONSULTADAS

INVESTIGACIÓN DE CAMPO.

- Secretaría Municipal de Juchitepec Estado de México.
- Dirección General de Servicios Administrativos, de Gobierno y Asuntos Jurídicos del Municipio de Ixtapaluca Estado de México.
- Presidencia Municipal de Chalco Estado de México
- Contraloría Municipal del Municipio de Amecameca Estado de México.

INVESTIGACIÓN DOCUMENTAL.

- Escritos Municipales.

INVESTIGACIÓN LEGISLATIVA.

- Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos editorial ISEF, México 2004.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. editorial ISEF, México 2004.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de México. Editorial ISEF México 2004.

- Ley de Vías Generales de Comunicación Editorial ISEF México 2004.
- Ley General de Bienes Nacionales. Editorial ISEF México 2004.
- Secretaría de Gobernación, Decreto por el que se Reforma, Adiciona y Derogan Diversas Disposiciones de la Ley General de Bienes Nacionales, Diario Oficial de la Federación, México 1992.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de México H. LIV Legislatura del Estado de México, México, 2000.
- RABASA, Emilio, Et. Al., LIV Legislatura de la Cámara de Diputados, Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos, México, 1997.
- Constitución Política del Estado de México, Ed. Sista, México, 2002.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Ed. Porrúa, México, 2002.

INVESTIGACIÓN BIBLIOGRÁFICA.

- ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, México, 1999.
- ALBUQUERQUE, Francisco, Metodología para el Desarrollo Económico Local, Dirección de Desarrollo y Gestión Local, Chile, 1997.
- BORJA, Jordi, Et. Al., Local y Global, La Gestión de las Ciudades en la Era de la Información”, ED. Taurus, España, 1997.

- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, México, 1994.
- DÍAZ DEL CASTILLO, Bernal, Historia Verdadera de la Conquista de la Nueva España, Ed. Porrúa, México, 1999.
- FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge, Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, UNAM, México, 1995.
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, El Federalismo, Ed. Porrúa, México, 1998.
- Manual de Servicios Públicos Municipales, México, Banobras, INAP, 1989.
- MATUS, Carlos, Estrategia y Plan, México, 10ª edición, Ed. Siglo XXI, 1993.
- MATUS, Carlos, Política, Planeación y Gobierno, Ed. ILPES, Venezuela.
- QUINTANA ROLDÁN, Carlos, Derecho Municipal, Ed. Porrúa, México, 1999.
- ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo, El Municipio, Ed. Porrúa, México, 2000.
- ROJAS SERRA, Andrés, Ciencia Política, Ed. Instituto Mexicano de Cultura México, 1990.
- VEGA VERA, David Manuel, Derecho Constitucional, Ed. Porrúa, México, 1993.
- VILLAR PALASÍ, José Luis, La Intervención Administrativa en la Industria, Instituto de Estudios Políticos, España, 1994.

OTRAS FUENTES

- Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española, 20º ed, Tomo II, España, 1989.