



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN

“ANÁLISIS JURÍDICO DE LA FACULTAD DEL SÍNDICO MUNICIPAL EN EL
ESTADO DE MÉXICO PARA RESOLVER EL RECURSO DE INCONFORMIDAD”.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA

DÍAZ VALDEZ MARTHA YENI

ASESOR: LIC. MARTÍN GARCÍA MARTÍNEZ

SEPTIEMBRE DEL 2006



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

DEDICATORIAS

A MIS PAPAS: JOSÉ CARMELO DÍAZ SEVERINO Y MARTHA IMELDA VALDEZ

Con todo mi amor, respeto y admiración

Por ser mis mejores maestros, por recordarme en todo momento que mi vida solo empieza, que

mis sueños los tengo que seguir ya que los sueños ponen

Más valor en el corazón.

Pero sobre todo que debo tener presente que *"la misma vida me dirá"*

**A MIS HERMANOS: LETICIA, ENRIQUE, ANA LAURA, OSCAR ANTONIO, PABLO EDUARDO
JOSÉ ROBERTO Y MIGUEL.**

Por brindarme en todo momento su cariño, apoyo y comprensión

A MIS SOBRINOS: LUIS ANGEL, ERIKA ADRIANA, JOSÉ EMILIANO Y CAMILA

Por darme grandes momentos de felicidad.

A G R A D E C I M I E N T O S

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES CAMPUS ACATLÁN:

Por haberme dado la oportunidad de ingresar a sus aulas para realizarme profesionalmente

A MIS MAESTROS

Por haber compartido sus conocimientos.

ANA LILIA ANAYA SOLORSANO:

Por haberme brindado su amistad y apoyo en todo momento desde el inicio de mi carrera y por seguir compartiendo grandes momentos.

JANETH ARAGÓN GARCÍA:

Por su apoyo en momentos difíciles

LIC. RUBÉN MORENO ÁLVAREZ:

Por la motivación y apoyo para realizar el presente trabajo y por haberme brindado su confianza para desarrollarme profesionalmente.

LIC. LUIS GUILLERMO CRUZ RICO

LIC. RODRIGO CRUZ HERRERA

LIC. RICARDO HERRERA ÁVILES

LIC. JOEL SÁNCHEZ LUNA

Por el apoyo brindado en el inicio de mi carrera y por todas sus enseñanzas

LIC. ALMA ROSA GUADARRAMA SEGOBIANO:

Por todas las atenciones brindadas.

LIC. MARTÍN GARCÍA MARTÍNEZ:

Por que gracias a su apoyo se logró la realización del presente trabajo.

ÍNDICE

Pág.:

INTRODUCCIÓN

CAPITULO I ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL MUNICIPIO EN MÉXICO

1.1. Origen del Municipio	1
1.1.1 España.....	1
1.1.2 Grecia.....	4
1.1.3 Roma.....	8
1.2. El Municipio en México	13
1.2.1 El Municipio en la época precortesiana.....	14
1.2.2 La fundación del primer Municipio.....	25
1.2.3 El Municipio a través de las Constituciones.....	36
1.2.3.1 Constitución de 1812.....	38
1.2.3.2 Constitución de 1814.....	41
1.2.3.3 Constitución de 1824.....	42
1.2.3.4 Constitución de 1836.....	43
1.2.3.5 Constitución de 1857.....	45
1.2.3.6 Constitución de 1917.....	46

CAPTITULO II MARCO CONCEPTUAL

2.1. Municipio.....	57
2.2. Ayuntamiento.....	61
2.3. Cabildo.....	63
2.4. Regidores.....	64
2.5. Síndico.....	67

CAPITULO III EL ACTO ADMINISTRATIVO

3.1 Orígenes de la Noción del Acto Administrativo.....	73
3.2 Concepto de Acto Administrativo.....	86
3.3 Elementos del Acto Administrativo.....	88
3.3.1 subjetivos.....	88
3.3.2 Objetivos.....	91
3.3.3 Formales.....	92

CAPITULO IV LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

4.1 Antecedentes.....	96
4.2 Naturaleza Jurídica.....	101

4.3 Concepto.....	104
4.4 Clasificación.....	111
4.5 Recurso de Inconformidad en el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.....	117
4.5.1 Autoridad Competente para conocer del Recurso Administrativo de Inconformidad.....	120
4.5.2 Requisitos de Procedibilidad	122
4.5.3 Formalidades para su presentación.	123
4.5.4 Substanciación del procedimiento.....	125
4.5.5 Sobreseimiento.....	129
4.5.6 Pruebas.....	132
4.5.7 Resolución.....	133
4.6 Efectos que Produce que el Síndico Municipal en El Estado de México, resuelva el Recurso de Inconformidad.....	134
4.7 Propuesta de reforma a los artículos 186 y 197 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México	137

CONCLUSIONES.

BIBLIOGRAFÍA.

INTRODUCCIÓN.

El artículo 115 de la Constitución Política establece la Institución política del Municipio como base o estructura del Estado mexicano. Ese numeral otorga la autonomía que dicha institución requiere respecto de los gobiernos locales.

Los Municipios obedecen a razones históricas, pero también a motivos de orden administrativo, al descentralizarse el gobierno de la entidad federativa o Estado y así poder llegar hasta los núcleos de población más alejados del país, por lo que el Municipio cumple con una función trascendental dentro de la organización y la función administrativa.

Los Municipios están dotados de autonomía política, jurídica y hacendaria, basta recordar que algunos de sus principales funcionarios son elegidos por medio del sufragio efectivo.

Los Municipios son autoridades que interactúan diariamente con los particulares en un clima de respeto y de legalidad en muchos rubros como el fiscal y el administrativo, por lo que es frecuente que esa institución política y jurídica lleve a cabo diversos actos administrativos y procedimientos contra los gobernados en los que se afecte la esfera jurídica de los mismos, pero, siempre en un marco de respeto a los derechos fundamentales de los mismos.

En la presente investigación recepcional titulada: "Análisis jurídico de la facultad del Síndico Municipal en el Estado de México para resolver el recurso de inconformidad", analizo en diferentes ordenamientos legales vigentes, las atribuciones que se le otorgan al Síndico Municipal para resolver el recurso administrativo de inconformidad que pueden interponer los gobernados como medio para atacar una resolución o acto administrativo que les cause agravio. En el desarrollo de este trabajo, se demuestra la inconveniencia de que sea este funcionario el que conozca de dicho recurso, ya que su función, tal y como lo establece la Ley Orgánica Municipal, es la representación de los intereses del Municipio, por lo que al convertirse en la instancia encargada de determinar respecto de la procedencia o no del recurso, actúa como juez y parte, y generalmente resuelve el recurso confirmándolo, por razones de política, de falta de tiempo e inclusive de ignorancia en materia administrativa. Debido a estas circunstancias, se pugna por la creación de una instancia específica

para que conozca de este recurso, pues un recurso administrativo es antes que nada, un medio de defensa de los gobernados y también, de auto control de la autoridad.

Cabe señalar que el Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de México, en su artículo 197, le otorga al Síndico Municipal la facultad de resolver el recurso administrativo de inconformidad, respecto de las resoluciones y actos administrativos que emitan las autoridades municipales, sin embargo, como ya se manifestó, la función de este servidor público en la mayoría de los casos resulta parcial, por lo que se suele confirmar la resolución y con ello se ha convertido al recurso en un simple acto administrativo y engorroso de mero trámite en el que ya se sabe cual será la resolución que le recaerá, con lo que la justicia administrativa sufre constantes violaciones en perjuicio de los gobernados y del Estado de Derecho mismo.

La presente investigación consta de cuatro capítulos en los que se abordarán los siguientes apartados temáticos:

En el Capítulo Primero, se abordarán los antecedentes del Municipio en México, abarcando las principales etapas de la historia patria hasta llegar al actual artículo 115 constitucional.

En el Capítulo Segundo, se abordará el marco conceptual, para efecto de tener una idea clara de los principales términos que se utilizarán en el transcurso del presente trabajo.

En el Capítulo Tercero, se analiza el acto administrativo como fuente de obligaciones y derechos para los gobernados en el campo administrativo.

En el capítulo Cuarto, se realiza un estudio de los recursos administrativos a la luz de la doctrina y la ley adjetiva para el Estado de México, asimismo se analiza la atribución que el artículo 197 del Código de Procedimientos Administrativos otorga al Síndico Municipal para conocer del recurso administrativo de inconformidad y se hacen algunas propuestas que puedan coadyuvar a solucionar el tema planteado y que redundarán necesariamente en una mejor y más pronta administración de la justicia administrativa en el Estado de México.

CAPÍTULO I.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL MUNICIPIO EN MÉXICO.

1.1 ORIGEN DEL MUNICIPIO.

En el presente Capítulo, hablaré brevemente de los antecedentes históricos más importantes de la Institución jurídica y política del Municipio en nuestro país, sin embargo, cabe agregar algunos de ellos en el extranjero y aunque muy someramente, resultan importantes para la mejor comprensión de esta Institución.

1.1.1 ESPAÑA

En España, antes de la aparición del Municipio Romano existió otra forma de gobierno en la que los pueblos se encontraban aislados unos de otros, se organizaban en un sistema patriarcal que eran los jefes de las Tribus, ellos se encontraban facultados para decidir los asuntos que afectaban en una manera mas particular; mientras que los problemas más importantes que afectaban a la tribu era resuelto por las Asambleas de las Tribus.

Durante tres siglos del poder Romano ejercido sobre España se desarrolló el sistema municipal y la autonomía de las ciudades con cierta independencia, sin embargo se encontraban sujetas bajo el Imperio Romano.

Existen teorías de que en esa época no todas las ciudades se encontraban organizadas en la forma municipal, pues también existían ciudades libres, federadas y estipendiarias. Existieron 21 municipios, 4 ciudades federadas, una gran mayoría de estipendiarias.

Debido al gran desarrollo que tiene el espíritu municipal en España, los romanos se ven obligados en concederles ciertos privilegios entre los cuales se encuentran:

1. La formación de las *Curias* que eran pequeños senados compuestos por un número de Decuriones o Curiales.
2. Los *Decumbiros* que eran una especie de Magistrados o Cónsules puestos a su frente.

Con la invasión Visigoda se trasfiere el poder del municipio a manos de los militares y se crearon dos nuevas instituciones:

1. El *Placitum* que era la reunión judicial de los hombres libres.
2. El *Conventus Publicus Vicinorum* que fue una asamblea integrada por igual forma que el Placitum y no tenía funciones judiciales, sino administrativas en lo relativo a problemas locales.

El Reino Visigodo se derrumbó con la invasión a España en el siglo VIII por los árabes.

En el siglo X se estableció una institución importante que fue la del Califato Córdoba en la cual se administraron las ciudades dominadas, eran gobernadas por un delegado del Califa llamados *Caidés* o *Alcaldis*.

El factor fundamental para repeler la invasión árabiga fue la defensa y conquista del territorio español fortaleciendo la conciencia municipal.

Las franquicias y privilegios otorgados por los Reyes fueron los que constituyeron el Fuero Municipal, es decir, la ley que consagra los derechos de cada localidad. Estos derechos se designaban como Cartas Puebla y permitían poblar un determinado lugar o les otorgaban derechos específicos.

En una Carta se otorgaron derechos a la Asamblea de Aforados y les permitía a algunos pueblos el tener una autonomía política y administrativa, esta Asamblea se constituía en

Cabildo Abierto que era en el que se disfrutaba de voz y voto todos los aforados y se reunía para resolver los problemas locales. A cambio de los derechos, los ciudadanos se encontraban obligados a defender el municipio y por ello debían estar capacitados militarmente.

Existía otro tipo de Cabildo que era el Secular, el cual estaba compuesto por funcionarios que ejercían cargos públicos por medio de la elección de los vecinos, a este cabildo finalmente se le llamó Ayuntamiento.

“Así esta época se convierte en la de mayor florecimiento del Municipio, ya que el gobierno era autónomo tanto en lo político como en lo administrativo, con amplias facultades, inclusive judiciales, siendo los encargados de los órganos de gobierno designados por elección directa.”¹

Después de los siglos XI y XII el municipio empezó a declinar debido al poder que ejercía la monarquía a través de una mayor intervención en la vida interna y haciendo a un lado los derechos de los municipios y colocándolos en una dependencia a la Corona pues fueron designados los Corregidores quienes eran los que mantenían el poder central en las funciones administrativas.

Sin embargo se suscito un evento de gran importancia:

“En julio de 1520 se reunieron en Ávila representantes de quince ciudades y villas castellanas que instituyeron una Junta, la que al formular su programa político, se declaró resueltamente a favor de los fueros municipales. Declarada la guerra de las comunidades, en octubre de 1520, fueron derrotados los comuneros en los campos de Villar en abril de 1521.”²

Esta cultura tiene una gran historia relativa al crecimiento de su civilización, se sabe que su organización en un principio era fundamentalmente basada en las familias, cada una de ellas

¹ Robles Martínez, Reynaldo. El Municipio. Cuarta edición, Editorial Porrúa, México, 2000, P. 62.

² Geraldo Venegas, Rubén. Régimen Constitucional de los Municipios y Examen del Juicio Político a los Ayuntamientos y sus Miembros. Secretaría de Gobernación, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Estudios Municipales, México 1986, P. 45.

eran dirigidas por un sacerdote que era el varón a quien se le había heredado dicha dirigencia y que se encargaba de tomar todas las decisiones dentro de la familia, pero principalmente tenía que continuar con la adoración de sus dioses quienes eran sus parientes muertos.

1.1.2 GRECIA

Poco a poco, esta civilización fue dejando de ser tan drástica y al unirse varias familias se integró la Fatria, cuyo fin principal era la asociación de varios linajes para protegerse mutuamente; dentro de esta organización se seguía conservando el culto domestico, es decir, cada familia seguía conservando sus propios dioses.

Finalmente, se constituyó la tribu en donde su organización se creaba a través del establecimiento de las filiaciones por nacimiento o parentesco existentes entre sus integrantes, éstos compartían un mismo territorio, gobierno sustentado en una misma religión, jefes, cultura y lengua.

El culto doméstico mantuvo unida a la familia a pesar de la evolución que poco a poco tuvo su forma de gobierno hasta que se constituyó la Gens, que era el grupo de familias que se asociaban en un mismo culto cuyo juez y sacerdote era su gobernante; la gens era una organización política integrada por individuos relacionados por lazos de sangre.

El pueblo griego se encontraba dividido en tres ramas: unos eran los dorios, los segundos los eolios y por último los jonios, todos ellos se encontraban en las ciudades de Atenas, Esparta, Corinto, Argos, Megara, Tebas, Efeso y Mileto.

En cambio la ciudad griega se componía de dos partes: la ciudad alta "Acrópolis" que se encontraba edificada en una meseta, y la ciudad baja que se extendía en una llanura.

Durante muchos años la ciudad guardó la personalidad religiosa y civil de las Tribus, de las Fatrias y de las Familias.

En esta cultura la religión fue la razón de existencia de la forma de gobierno, por ello ésta, fue el primer Derecho Constitucional de sus habitantes, además de que por medio de la religión se formó la ciudad como la primera institución sociopolítica. Importante fue la trascendencia que tuvo la religión en el desarrollo de esta cultura:

“La religión fijaba las fechas en que los ciudadanos debían reunirse en asambleas. Los atenienses las comenzaban con un acto religioso y la tribuna tenía carácter sagrado, por lo que los oradores debían llevar una corona sobre sus cabezas e iniciar sus discursos invocando a los dioses. La ciudad, como comunidad social, comenzaba a ejercer una gran influencia en las costumbres de sus miembros.”³

Tanto el ejército como la educación mantenían un carácter municipal, por un lado la educación se encontraba a cargo de los particulares quienes de esta manera contribuían al gasto de la ciudad; Platón decía: *“Los padres no deben ser libres de enviar o no enviar a sus hijos a casa de los maestros que la ciudad ha escogido, pues los niños pertenecen menos a sus padres que a la ciudad”*. En cuanto al ejército se refiere, también mantenían un carácter municipal, pues defendían a su ciudad.

En Grecia se constituye la Polis (Ciudad-Estado) que era la organización política suprema integrado por los municipios, también se refería a la organización política, por ello de esta palabra deriva la de Política.

A la constitución de la Polis se le atribuyeron tres elementos inseparables los cuales son el primer antecedente de lo que ahora conocemos como Soberanía: 1. la libertad, 2. la autarquía (autosuficiencia e independencia de la polis) y 3. la autonomía. Aristóteles dio una definición de autarquía *“suficiencia, independencia, estado del que se basta a sí mismo.”*

³ Ochoa Campos, Moisés. El Municipio y su Evolución Institucional. Editorial FOMUN. México 1981, 39.

En cuanto se refiere a la autonomía, se puede agregar que en la forma de gobierno de religión municipal, la autonomía era un carácter imprescindible, ya que a pesar de la cercanía geográfica que existía entre las fronteras, los términos sagrados eran las fronteras verdaderas que separaban a cada municipio. Como se sabe, cada ciudad mantenía su propio código y su justicia soberana.

La ciudadanía y el derecho Público fueron una de las victorias que tuvo la autonomía municipal, con ello se fueron estableciendo alianzas entre diferentes municipios y dieron nacimiento a las Federaciones que se encontraban gobernadas por las mismas leyes pero con su soberanía interior.

En cuanto se refiere a sus representantes, primero estuvo a la cabeza de dicha organización, los jefes de familia y los gobernados, en Atenas se conocieron como Eupatridas y Tetes, en Esparta como Iguales e Inferiores y en Eubea Caballeros y Pueblo.

La asamblea de la ciudad que eran los jefes absolutos de la Gens estuvo formada únicamente, en Atenas, por los Eupatridas; en Esparta, por los Iguales; en Eubea, por los Caballeros.

Existía un Rey o Puritano, que era el representante de los paters. El primer rey fue Teseo quien gobernó un tiempo junto con un consejo formado por Eupatridas, después vio en ellos un rival y trató de derrumbarlos; así se inició la guerra entre la aristocracia y la realeza, finalmente vencieron los Eupatridas.

En Argos, Cirene y Baquiades, los reyes perdieron la autoridad; mientras tanto en Atenas los Eupatridas debilitaron a la realeza, por todo lo anterior, la monarquía no pudo arraigarse. En los Estados griegos se implantó una nueva visión de familia en la que el dirigente ya no gozaba del poder absoluto, ahora la Gens se componía de un pater, individuos libres y clientes.

Los clientes existían en toda Grecia, fueron quienes organizaron la segunda revolución teniendo como conclusión la desaparición de la organización patriarcal. Solón fue el encargado de dar solución al conflicto y puso en vigor una constitución que daba a todos los atenienses el derecho de ciudad, de formar parte en las asambleas del pueblo y de ocupar las magistraturas, reconoció el derecho a la propiedad, suprimió los términos sagrados y dividió a la sociedad en 300 gens, en 1 fatrias y en 4 tribus. Aristóteles definió a este acto de Solón como que "puso término a la esclavitud del pueblo"; con todo esto apareció el municipio sociopolítico como asociación de vecindad.

*"La Polis había quedado dividida en tribus, que eran las que formaban la alianza que constituía a la ciudad y las tribus a su vez, estaban divididas en los nuevos Demos, que son los actuales municipios. Del ejercicio de los derechos del ciudadano a través de su organización en Demos, como célula democrática, deriva la palabra Democracia –del griego démos: pueblo y Kratos: autoridad, o sea, gobierno en el que el pueblo ejerce la soberanía- que significa el gobierno del pueblo."*⁴

La ciudad griega llegó a constituir un auténtico Estado Municipal, en materia política, es el sistema que concede mayores libertades al hombre, de ahí en adelante el interés público fue el motor de los gobiernos de las ciudades.

Las leyes podían ser reformadas a través de un procedimiento en el que los Tesmótes proponían la reforma al senado quienes sometían a consideración del pueblo y en una asamblea daban a conocer los proyectos sin que fuesen discutidos.

El régimen familia como base de la sociedad, el sufragio, el principio de soberanía popular, el interés público, la responsabilidad de los funcionarios, etc; fueron la herencia de la Polis que dejó a la sociedad política.

⁴ Ibidem. P. 45.

En el siglo V a. de C. Atenas alcanzaba la cúspide de su curva evolutiva, la religión, el derecho, el gobierno y todo era municipal.

1.1.3 ROMA

Por otra parte, el pueblo romano es considerado en muchos aspectos semejante al griego, pues mientras que Grecia se desarrollaba con plenitud la organización municipal, en Italia iba surgiendo un movimiento similar, las características del régimen patriarcal en Italia, son similares al patriarcado en Grecia.

Su religión estaba regulada por un patriarca que era el sacerdote supremo, igual que en Grecia, las familias de Italia se unieron para formar las curias, posteriormente las tribus y posteriormente se integra la federación de tribus.

La población de la península Itálica se dividía en tres pueblos que integraban la nacionalidad romana: los latinos, los sabinos y los etruscos, cada una de ellas se subdividía en 10 curias y cada curia en 10 decurias; con la confederación de estas tres tribus se integró la ciudad romana.

Igual que sucedía en Grecia, los Latinos la ciudad era la asociación religiosa y política de las curias y de las tribus: entre los cantones más legendarias se encontraban Alba, Preneste o Palestrina; tusculum o Frascati, y tibur o Tívoli.

El jefe de los asuntos comunes era un Rey elegido entre la ciudad y que en el inicio de su imperio sus principales funciones eran las de ser el jefe, juez, capitán supremo y sacerdote.

"...la raleza fue hereditaria, pero cuando los reyes intentaron emanciparse de la autoridad del Senado, los patres respondieron asesinandolos y aboliéndola... Entonces los patres iniciaron una inteligente maniobra que consistió en hacerla electiva. El rey fue puesto por el Senado, confirmado por la asamblea de las curias y proclamado por los augures.

*"A partir de entonces, el rey únicamente tuvo carácter religioso y para que ejerciera el poder político, imperium o sea la plenitud de poder; necesitaba que por decreto especial... le confiriesen esta facultad."*⁵

Roma regresó al sistema del patriarcado después de la derrota de los Reyes.

Con el reconocimiento por parte de los Patricios de la Asamblea Centuriata los individuos con obligaciones militares tenían derecho a votar y eran considerados como ciudadanos.

Con la desaparición de las gens y las tribus los patricios y los plebeyos empezaron a depender de la comunidad superior que formaba la ciudad; con todo esto se dio el nacimiento de la autoridad diferente a la religiosa y se creó el interés público. Con la transformación de la familia a política y el derecho tuvieron otro tipo de jerarquía frente a los pueblos.

La aparición e institucionalización del Municipio se dio cuando dentro de la comunidad de los plebeyos se establecieron 10 tribuni plebis junto con dos aediles plebis, quienes se encargaban de la policía urbana fueron los custodios de los derechos e intereses de la plebe; uno de los principales legados de éstos, fue la introducción de la votación secreta. Fue así como surgieron los primeros ediles.

Con la adopción de los Tribunos, la participación de los plebeyos fue impulsada.

El Plebiscito fue adoptado por los plebeyos a través de la Comitia Tributa que eran comicios especiales en los que se adoptaban acuerdos independientes respecto de cuestiones públicas estos acuerdos eran llamados Plebiscita

Pedro Gómez de la Serna dice:

⁵ Ibidem. P. 51.

“...que eran los decretos de la plebe votados a propuesta de uno de sus tribunos, vinieron por el contrario a ser la principal fuente de derecho civil positivo y, no diferenciándose en los efectos de las leyes, llegaron a confundirse con ellas y a llevar sus nombres.”⁶

Los decretos dictados mediante el plebiscito por la plebe y los senato-consultos fueron los que subsistieron por mucho tiempo en Roma, razón por la cual se dividió en plebeyos y patricios.

El ejercicio de los derechos de los ciudadanos y de su participación en la toma de decisiones a través del plebiscito fue un fenómeno que se adoptó en el pueblo romano, a través de varias discusiones se lograron poner de acuerdo en que los legisladores serían patricios, pero el código antes de ser promulgado debería ser conocido y aprobado por todas las clases sociales, con ello se logró poner en vigor las Doce Tablas que marca toda una época del derecho romano.

La ciudad regulaba las funciones de la vida municipal mediante la integración de diferentes cargos:

1. Tribunos militares, que tenían el mando del ejército, la presidencia del Senado y la jurisdicción civil.
2. Cuestores, encargados de la custodia del tesoro público.
3. Censores, cuya función era la de administrar la hacienda pública, realizar los censos de la ciudad.
4. Ediles plebeyos, comisionados de limpieza de calles, abastecimiento de víveres, conservación de templos, monumentos, pesas, medidas, precio y calidad de artículos de consumo, vigilancia de mercados, caminos y puentes, etcétera.

Como ya he mencionado, el origen de la figura del Municipio se dio a través de la historia y de la constante lucha que hubo entre los patricios y los plebeyos.

⁶ Gómez de la Serna, Pedro. Cit. por Ochoa Campos, Moisés. Op. Cit. P.54.

“En efecto, de esta lucha surgieron primero los tribunos de la plebe, que fueron una especie de procuradores del pueblo. Después, los ediles plebeyos de la época de los cuestores, regularizaron las funciones municipales y luego, los ediles curules habían de consolidar la existencia de los primeros ayuntamientos.”⁷

La lucha entre patricios y plebeyos tenía como fin el que los patricios obtuvieran el poder político y para los plebeyos el obtener el derecho al poder político, en un principio la vieron como un acto de defensa para subsistir y posteriormente se dieron cuenta que mediante ella podrían obtener el imperio de las ciudades.

“Majestatem Populi Romani Comiter Conservato” era la fórmula mediante la cual se estableció la independencia de las ciudades aliadas con respecto a las ciudades dominadoras.

Debido a que la libertad municipal y el imperio Romano eran inconciliables las ciudades libres recibían órdenes de Roma, pagaban impuestos a los publicanos, sus magistrados rendían cuentas a los gobernadores de la provincia; con todo esto se pedía una independencia municipal o dejaría de existir.

Las ciudades que mantuvieron el régimen municipal se les denominó Municipia, entre ellos había diferentes categorías:

- a. Municipia Foederata. Los que tenían derecho a la ciudadanía romana y gozaban de autonomía administrativa.
- b. Municipia Cerita. Los que conservaban su organización local sin la completa ciudadanía romana

⁷ Ibid, P.56.

Con el tiempo, el Derecho Romano había de lograr la igualdad de los municipios en cuanto se refiera a sus derechos y a su organización.

A pesar de todo; existen diferentes autores que sostienen teorías diversas sobre la organización e integración del Municipio romano, sin embargo tomaremos uno como referencia que es el que señala Moisés Ochoa Campos en su libro el Municipio y su evolución institucional.

Clases de Municipios:

1. Optimo jure. Municipios con derecho completo.
2. Civita con mercium , connubium sine sufragio. Municipios con sólo parte de derechos.
3. Municipio con derecho a conservar su legislación.
4. Fundi-facti. Municipio que adoptaron la legislación romana.

Elementos constitutivos del Municipio Romano:

1. El territorio.
2. El pueblo que se reunía en asamblea general.
3. La Curia o cuerpo deliberante.

Integración de las Magistraturas:

1. Los Diunviro, órgano colegiado con facultades legislativas.
2. Los Ediles, quien guardaba la seguridad, la higiene, las costumbres y con funciones de policía.
3. El Defensor Civitatis, quien defendía a los contribuyentes y supervisaba las rentas.

Características del Municipio Romano:

1. Esencialmente urbano.
2. Poseedor de una doble personalidad, de público y como persona jurídica.
3. Ser democrático.
4. Ser autónomo.

El Municipio es una institución que históricamente ha sido creada, precisada y fortalecida por el Derecho.

Para analizar al Municipio, se debe estudiar su aspecto histórico y sin pretender realizar una síntesis completa, sólo destacaremos sus enfoques jurídico y político.

El Municipio es un nivel de gobierno, es también, la piedra angular de nuestro federalismo que surge como reclamo social de nuestra revolución mexicana.

A continuación, se precisarán algunos antecedentes sobre la Institución del Municipio en México.

1.2 EL MUNICIPIO EN MÉXICO

El nacimiento del Municipio mexicano, así como los diferentes papeles que vino desempeñando a lo largo de la historia nos han permitido tener una amplia perspectiva del cambio que deberá sufrir el Municipio en el futuro; por tal motivo es importante conocer sus orígenes, su evolución y todas aquellas circunstancias que se dieron alrededor de su institucionalización en nuestro país.

Han existido dos hipótesis que fundamentan el origen del Municipio:

1. *La lus naturalista que afirma que el municipio se deriva del derecho natural como una necesidad humana.*
2. *La Positivista según la cual el municipio es producto de la ley, no teniendo nada que ver con las necesidades de un grupo social.*

La actividad administrativa del municipio surge antes que los estados y las naciones.

La semilla más fortificante del municipio fue sembrada en las ciudades antiguas en las que existía la necesidad de un sistema de gobierno regulado a través de leyes que administraran los bienes y servicios otorgados a los habitantes, así como la reglamentación de la vida social.

1.2.1 EL MUNICIPIO EN LA EPOCA PRECORTESIANA

Entre las diversas culturas que habitaron lo que hoy es México, se encontraban los Tarascos, los Zapotecas, los Chichimecas, los Mayas y los Aztecas; grupos pequeños unos y de gran extensión otros que contaban con una organización política y jurídica importante y que dejaron un gran legado al México actual.

El autor José Luís Lorenzo señala sobre los aztecas:

“Los aztecas eran un Pueblo que provenía de un lugar mítico llamado Aztlán que se cree está situado en una isla en las Costas de Colima en el Océano pacífico y que según los historiadores dicen que no eran más de doscientas personas al llegar al Valle de México”.⁸

Dentro de esta etapa, anterior a la Conquista, se pueden encontrar excelentes antecedentes de formas de asentamientos de esos pueblos, constituyendo la base o soporte del actual Municipio.

La organización social que imperó en la etapa precortesiana, parece responder exactamente a los mismos moldes que, determinaron la constitución de los primeros grupos comunales en otras culturas o civilizaciones, aunque, lógicamente, adoptando las características propias de cada lugar.

Dice el autor Moisés Ochoa Campos acertadamente que:

⁸ Lorenzo, José Luis. Historia General de México. Tomo III. Editorial Harla, México, 1990, p. 45.

“Nuestra organización social y política en aquellos tiempos, descansaba en el clan y en la tribu.... el Imperio azteca no era sino una confederación de tribus, cuyos patrones típicamente americanos, todavía se hallaban presentes a fines del pasado siglo en ciertas tribus norteamericanas. México, Texcoco y Tlacopan, no eran las ciudades capitales de tres reinos, sino, sencillamente, el asiento de tres tribus cuyos tecuhtlis no eran monarcas, sino, simplemente, jefes militares electos por un consejo de jefes. El llamado Nuevo Imperio Maya, con la confederación de las tribus asentadas en Uxmal, Chichén y mayapán, se encontraba en idéntica situación; como también lo estaba la Confederación del valle de Puebla formada por las gentes de Huexotzingo, Tlaxcallan y Cholollan”.⁹

Se desprende de las palabras del autor que la forma de organización más importante desde el punto de vista social, fue la tribu, llegándose a integrar verdaderos Estados tribales. Esas tribus altamente desarrolladas, integraban confederaciones, sobre los principales núcleos que no llegan a conculcar o violar los derechos de otras, por lo que había un respeto de independencia de cada una de ellas. Los jefes de las tribus eran electos por los consejos de sus respectivas tribus, lo que indica y comprueba la existencia de una práctica electiva, aunque limitada a los Consejos de Jefes, pero, era, de todos modos, una práctica democrática incipiente.

El autor Aguirre Beltrán, citado por Moisés Ochoa Campos advierte lo siguiente:

“En todos aquellos lugares donde las circunstancias lo permitieron y propiciaron, la confederación de tribus fue la forma de agrupación más compleja, ideada por indígenas mexicanos como patrón cultural, para regir grandes contingentes humanos ligados, no sólo por una cultura básicamente igual, sino también por lazos de parentesco que lo hacían descender de un mítico antepasado común”.¹⁰

⁹ Ochoa Campos, Moisés. La Reforma Municipal. Editorial Porrúa, 4ª edición, México, 1985, p. 31.

¹⁰ Ibid. p. 32.

El clan era la piedra angular de la institución tribal. Este grupo formaba precisamente la comunidad, esto es, la célula social de ese tiempo, por lo que la doctrina concluye que el municipio primitivo estaba constituido por el clan totémico.

El mismo autor Aguirre Beltrán añade que:

*“La presencia de grupos organizados de parientes entre los aztecas, entre los mayas y en lo general, entre las diversas unidades étnicas que tenían por habitat el territorio que hoy constituye la República Mexicana, parece confirmada por la existencia de una institución que, difundida por todo el país y más allá de sus fronteras, recibió de los nahuas la denominación de calpulli”.*¹¹

El *calpulli* ha sido una Institución social comparada con la gens griega o el clan escocés, determinando la relación existente entre el grupo consanguíneo y el territorio ocupado. Para el autor Thompson, el *Calpulli* era: *“... una modalidad del clan, pero, no geográfico, ni puramente aglutinado por los vínculos domiciliarios. Se trata de un tipo de clan, estructurado sobre las relaciones de la familia con la tierra, en cuanto a su explotación. Es, por ello, un auténtico clan agrario, o un municipio primitivo de carácter agrario”.*¹²

Durante muchos años, el *Calpulli* constituyó, un verdadero foco de convivencia y era, desde el punto de vista administrativo, la célula de organización; económicamente, era la base de la propiedad, del trabajo y en general, de la producción. Aguirre Beltrán retoma la opinión de los Cronistas españoles quienes lo definían de esta manera:

“El calpulli era el sitio ocupado por un linaje, es decir, por un grupo de familias emparentadas por lazos de consanguinidad, cuyo antepasado divino o nagual era el mismo. Por ello

¹¹ Idem.

¹² Idem.

cada calpulli tenía un dios particular, un nombre y una insignia particular y, lo que para nuestro objeto tiene mayor significación, un gobierno también particular".¹³

La doctrina señala que el *Calpulli* es nuestro clan, elevado por obra de la vida sedentaria a la categoría de Municipio primitivo y rural. El *Calpulli* era, contrario a la gens griega, una alianza familiar la cual contaba con una forma de organización interna administrativa y con un gobierno propio: la del Consejo. Éste era la expresión del poder social de esa época, aunque, emanado de la alianza familiar de familias emparentadas. El Consejo se integraba por los jefes de las familias, los cuales eran ancianos, llamados "indios cabezas", los cuales intervenían en los asuntos que requerían una decisión trascendente.

El Consejo del Calpulli designaba a los funcionarios como eran:

El *teachcauh*, o pariente mayor, quien tenía el rango más alto.. Tenía que ser una persona prominente y hábil para defender y amparar los intereses de la colectividad. Se elegía vitaliciamente y a su muerte se designaba a otro. Se escogía a la persona más hábil, sabia y de edad avanzada, ya que ello era símbolo de sus capacidades y experiencia.

En el *teachcauh*, estaba la administración, con funciones similares a las del alcalde actual. Se encargaba del régimen comunal agrario, el trabajo o labores de los miembros del *Calpulli*, el producto de las tierras, cuidaba de la conservación del orden y de la impartición de justicia, así como del culto a los dioses y antepasados. Dice Aguirre Beltrán que: *"... era el procurador y representante del linaje ante el gobierno de la tribu y como tal formaba parte del consejo tribal"*.¹⁴

Otro funcionario, aunque de menor importancia era el *tecuhlli*, quien desempeñaba un puesto por cargo de elección, en méritos a los hechos de guerra, pero, no se heredaba su investidura. Era en efecto, el jefe militar del Calpulli y tenía entre otras funciones las siguientes:

¹³ Ibid. p. 33.

¹⁴ Ibid. p. 34.

Cuidaba del adiestramiento de los jóvenes del *telpochcalli*, capitaneaba a las tropas en las batallas, en él recaía el honor de dirigir la sagrada insignia del linaje en las acciones bélicas.

Otros funcionarios del *Calpulli* eran los siguientes: Los *tequitlatos*, encargados concretamente de dirigir el trabajo comunal, los *calpizques* o recaudadores del tributo, los *tlayacanques* o cuadrilleros, los sacerdotes, médicos y hechiceros, a quienes se encargaba la seguridad psicológica del grupo.

Funcionarios de menor importancia eran estos: Los *tlacuilos*, escribanos o pintores, que llevaban la cuenta de los hechos del calpulli, así como los acontecimientos históricos o legendarios, la propiedad de la tierra, etc., los *topiles* que ejercían los oficios relativos a la gendarmería.

En términos generales, las características de los funcionarios del Calpulli eran según el autor Moisés Ochoa Campos: la permanencia vitalicia de los encargos, la deposición del encargo, por el Consejo, si existía motivo grave, el carácter electivo de sus designaciones, la restricción electiva, que sólo permitía a los indios cabezas, a los jefes de familia o ancianos de linaje, la excepción respecto de los *topiles* (nuestros hijos) que no eran escogidos entre los jefes de familia.

La historia habla también del *calpullec* o *chinancallec*, un funcionario de menor importancia, cuyas funciones se limitaban a las cuestiones judiciales, policíacas y administrativas

Los *Calpullis*, estaban formados por lazos de parentesco y por rasgos culturales comunes, entre los que estaban el lenguaje común, el linaje común que los ligaba a través de sus clanes, costumbres o idiosincrasia, etc.

La tribu era una liga de *Calpullis*, mientras que el consejo tribal estaba formado por los parientes mayores y los jefes militares de cada *Calpulli*. El consejo elegía por una vida al *Tlatoani* (el que habla) o gobernador de la tribu y al *tlacatecuhtli* (el jefe de los hombres) o jefe militar, personificando el poder central.

Cabe decir que en las tribus más evolucionadas, la división y especialización del trabajo propició la incipiente formación de distintas clases sociales, entre ellas estaban las de los sacerdotes, comerciantes, guerreros, macehuales, etc.

En los aztecas, la propiedad de las tierras estaba plenamente diferenciada, por ejemplo, había tierras que pertenecían estrictamente al gran señor feudal *Tlatoani*. Dice la autora Guadalupe Rivera Marín que:

“Eran tierras propiedad del gran señor Tlatoani, destinadas a su servicio. Las podían trabajar los meyeques y los esclavos a su servicio. Estas tierras estaban sujetas a derechos hereditarios y se encontraban en posesión de los señores de diversos señoríos o reinos, los cuales podían disponer de ellas en uso y abuso de las mismas”.¹⁵

La autora Martha Chávez Padrón apunta por su parte que:

“Observamos que entre los Aztecas solamente el señor podría disponer de la tierra como propietario y de esta manera ejercer el derecho de usar, el fruto y disponer de la cosa. Podría dejar la cosa para sí o repartirla entre los principales. El primer caso recibía en nombre de Tlatocalli (tierra del Rey), las del segundo tipo se llamaban Pillalli (Tierra de Nobles). Asimismo, podríamos establecer que las tierras destinadas al mantenimiento de los servicios públicos se les denominaba Mitchinalli, las tierras Conquistadas; Tlatocamilli que servían para sufragar gastos de la casa del supremo Señor, las llamadas Ahutlali que en parte se repartían a la nobleza y las demás quedaban en manos de los pueblos sojuzgados y la propiedad comunal llamada Calpullalli o Calpulli”.¹⁶

Otra división de las tierras era las que estaban destinadas a los militares. La autora Martha Chávez padrón dice que:

¹⁵ Rivera Marín, Guadalupe. La Propiedad Territorial en México. Editorial Siglo XXI, México, 1983, p. 167.

¹⁶ Chávez Padrón, Martha. El Derecho Agrario en México. Editorial Porrúa, 10ª edición, México, 1991, p. 146.

“Milchimalli, estas tierras estaban destinadas a suministrar víveres al ejército en tiempos de guerra las cuales se llamaban Milchimallis o Cacalomilli, según la especie de víveres que daban”.¹⁷

Otras tierras más dignas de ser comentadas eran las dispuestas a la clase sacerdotal. Dice Guadalupe Rivera Marín:

“Teopaniatlí o Teotlalpan, tierras destinadas por el Tlatoani o sea la persona encargada de distribuir la tierra, para el mantenimiento de los sacerdotes y del culto religioso. Las trabajaban los Mayeques o vasallos aparceros y se cultivaban bajo la dirección de los sacerdotes”.¹⁸

Dentro de la Institución del Calpulli es importante señalar que la fundación de Tenochtitlán tuvo un importante y marcado carácter religioso. Vale recordar la peregrinación larga y penosa a que se sometió a ese pueblo por mandato de sus dioses, hasta encontrar el sitio señalado por la divinidad para erigir el templo, asentar el culto y cambiar en su entorno la vida nómada por la sedentaria.

La fundación de esa ciudad marcó una nueva etapa en su gran cultura, a la vez, constituyó el espíritu que los hizo invencibles a los antiguos y variados pueblos que osaron atacarlos.

En la antigua Tenochtitlán, el templo mayor, levantado en el sitio preciso escogido por la divinidad, representó el centro urbano, a cuyo alrededor se extendió la ciudad.

Hay que recordar que la ciudad de Tenochtitlán fue fundada aproximadamente en el año de 1325, y se desarrolló esa gran cultura sobre una isleta del Lago de Texcoco, en donde, de acuerdo a la leyenda, encontraron a una águila devorando a una serpiente.

¹⁷ Idem.

¹⁸ Rivera Marín, Guadalupe. Op. Cit. P. 168.

Un tema de suma importancia en la etapa precortesiana es el del territorio metropolitano. A continuación se abordará brevemente este apartado por ser un antecedente importante de la Institución del Municipio.

El autor Manuel M. Moreno, citado por Moisés Ochoa Campos dice al respecto que:

“Parece no haber lugar a duda acerca de que el Estado Azteca estaba integrado por un Territorio Metropolitano que reconocía a Tenochtitlán como su Ciudad capital propia, y por los dominios constituidos por los territorios de los pueblos subyugados, que reconocían la autoridad de los aztecas, a quienes pagaban tributos, pero, conservando cada cual su correspondiente capital”.¹⁹

El territorio metropolitano, asiento de la gran ciudad capital, comprendía el Valle de México, en una extensión más o menos equivalente a lo que actualmente corresponde al Distrito Federal. Este dato es importante que comprueba que desde esos tiempos al territorio del Distrito Federal se le ha designado como lugar de asiento de los poderes públicos.

Dependiendo de ese territorio metropolitano, se extendía el área de influencia del Estado Azteca, cuyos límites territoriales no han podido ser definidos con precisión, pero, más o menos, se sabe que llegaban por el Sur hasta la provincia del Soconusco en el actual Chiapas; al Este, hasta el Golfo de México, desde la desembocadura del río Coatzacoalcos hasta cierta parte de la Huasteca; al Norte, colindando con los territorios habitados por las tribus chichimecas y al Oeste, hasta los límites con Michoacán.

La ciudad de Tenochtitlán fue el asiento de los poderes que formaban el antiguo México, Tlacopan y Texcoco. Era una confederación esencialmente militar y que otorgaba supremacía metropolitana a la antigua ciudad de México, la que también ejercía hegemonía política a través de la dignidad del Tlacatecutli o Huetlatoani (supremo Señor), y en cierto modo, por el Tlatocan o Consejo de la nobleza.

¹⁹ Ochoa Campos, Moisés. Op. Cit. P. 40.

La autoridad metropolitana llegó inclusive a intervenir en los asuntos del gobierno de las regiones que habían sido anexadas, ya que el Tlacatecuhtli tenía atribuciones para nombrar a los señores que las gobernaban y cuya representación personal tenían.

Cabe agregar que existía también una especie de jueces peregrinii, es decir, jueces consagrados a conocer de los litigios promovidos entre individuos de los pueblos extraños sujetos a la dominación de los aztecas. Estos jueces aplicaban el derecho de los pueblos de donde eran originarios los extraños, por lo que se trataba de personas con amplios conocimientos jurídicos.

De acuerdo a las palabras del autor Moisés Ochoa Campos, Tenochtitlán, desde su fundación, dio origen al municipio natural entre los nahuas, al asentarse sus clanes y contar con un lugar de radicación. Dice el autor que:

“Esto implica a la vez, la necesidad de señalar el requisito ineludible, de que para la aparición del municipio, natural, no basta con la coexistencia de personas si ellas no establecen vínculos de residencia. El territorio determinado donde asentar la vecindad, constituye para el municipio natural lo que para la nación es el área de su soberanía. Sin un derecho de asiento, el grupo permanece en los estadios de la horda o de la tribu nómada, gérmenes del municipio, pero no constituidos como tal. Con esto hemos querido decir que, en la horda no aparece todavía el municipio primitivo”.²⁰

Sin embargo, el mismo autor, después afirma que:

“El municipio natural en consecuencia, existía en Tenochtitlán, circunscrito a los calpullis, que poseían su régimen local al lado de las instituciones metropolitanas”.

²⁰ Ibid. p. 42

Son por demás interesantes las palabras del autor, ya que ponen de relieve la importancia del *Calpulli* en México, el cual, si bien, no puede considerarse como un Municipio propiamente y como hoy se conoce, también lo es que constituye un antecedente inmediato y firme de la actual Institución.

Para el autor Carlos F. Quintana Roldán:

*“A nuestro juicio, el Calpulli de ninguna manera puede catalogarse como Municipio, pues no obedeció su división a ninguna concepción política de autonomía, ni sus funciones ni competencias eran de orden municipal, entendiéndose más como basadas en conceptos derivados del parentesco y de la religión”.*²¹

Hay una negación por parte del autor sobre el hecho anteriormente comentado, sin embargo, hay que insistir en que el calpulli es una excelente base o estructura sobre la que se pudo desarrollar la institución del Municipio en México, por lo que el primero tiene gran valor.

Galindo y Villa, citado por Moisés Ochoa Campos advierte que:

*“... El calpulli era la unidad primaria fundamental de la sociedad mexicana, así como el Tecpan –cabildo o capítulo- era el ayuntamiento. .. Cada Calpulli mayor estaba dividido en otros menores –tlaxilacalli-, según el número de dioses –Calpulteotl o dioses del barrio- que se encontraban en ellos”.*²²

Cada Calpulli tenía sus propias autoridades. El Códice Mendocino señala a cuatro alcaldes, que si bien, pudieron corresponder a los cuatro grandes Calpullis y a los que llama Mixcoatlailótlac, Ezhhuácatl, acatlyacapanécatl y tequixquinahuácatl.

Había un tribunal de primera instancia, llamado *Tlacatecatl*, tenía en cada barrio un lugarteniente nombrado *teuctli* elegido anualmente por el común del barrio. Contaban también con

²¹ Quintana Roldán, Carlos F. Derecho Municipal. Editorial Porrúa, 3ª edición, México, 1999, p. 45.

²² Ibid. p. 46.

un juzgador para conocer de las causas de su distrito respectivo y acudían diariamente al *cihuacoatl* o al *tlacatecatl* para informarle de todo y recibir *sus órdenes respectivas*. *Había también unos comisarios llamados centectlapixque*, los que tenían a su cargo cierto número de personas. Se nombraban por el barrio, pero, parece que no eran jueces sino meros inspectores que velaban sobre las conductas de las familias que tenían encargadas y después daba cuenta a los magistrados.

Sobre los comisarios, eran autoridades subalternas que ejercían funciones de policía. Eran elegidos por los vecinos del Calpulli y su función era vigilar a las familias que les tocaba, dando cuenta a los jueces.

Existió un alto funcionario que concentraba funciones judiciales y administrativas, era un magistrado de la ciudad. Se llamaba Cihualcoatl, tenía la más alta dignidad, después del Emperador, conocía de los asuntos de las grandes ciudades y poblaciones.

Tratándose de asuntos civiles y penales, la ciudad tenía sus propios tribunales y sus alguaciles o achcacauhti, los que estaban provistos de una vara gorda, prendían a los delincuentes y se ocupaban de ejecutar las sentencias dictadas.

Finalmente, en cuanto al cabildo, el autor Moisés Ochos Campos advierte lo siguiente:

*“La institución del cabildo abierto o asamblea en su modalidad fue general en la comunidad indígena. Al igual que los nohas, los mayaquiché discutían los asuntos comunes en el seno de sus consejos. Los mayas se reunían bajo la sombra de corpulentas ceibas, tal como siglos después se celebraban las reuniones de cabildo abierto en La Habana”.*²³

En síntesis, son apropiadas las palabras del autor Moisés Ochoa Campos quien resume perfectamente la etapa precortesiana en los siguientes términos:

²³ Ibid. p. 47.

“... las comunidades indígenas, a la llegada de los europeos, constituían municipios naturales desarrollados. En el seno de la ciudad, el Municipio político hacía su parición, junto con la incipiente división de la sociedad en clases y dentro del área de influencias de una organización estatal.

“El Municipio aparecía como poder autónomo integrador de un poder soberano y a la vez reconocido por éste. Como asociación de vecindad, se expresaba a través de la localidad domiciliaria para regular las funciones y atender a las necesidades de la comunidad.

*El Municipio, como efecto de la sociabilidad, aparecía institucionalizado –en su régimen agrario, en su policía, en sus mercados, en sus templos, en sus escuelas y en sus tribunales- las relaciones sociales”.*²⁴

Debe resaltarse el hecho de que los antiguos pueblos que habitaron las regiones de lo que hoy es México, se organizaron de acuerdo a sus conocimientos y costumbres en lo político, administrativo y jurídico, sin que imaginaran cómo sería el Municipio en los siglos posteriores, por lo que no se debe criticar las deficiencias que tenían, sino ensalzar el legado que dejaron a las futuras generaciones en materia de la importante Institución del Municipio.

La doctrina no ha logrado establecer a ciencia cierta si el antiguo Calpulli de los Aztecas, es el antecedente más remoto del actual Municipio o si se trata de una Institución que no existió como hoy se le conoce hasta la conquista.

1.2.1 LA FUNDACIÓN DEL PRIMER MUNICIPIO

El fenómeno de la Conquista española produjo un notable resquebrajamiento en los patrones culturales y sociales existentes y dada la poca calidad humana de los vencedores y la situación de los vencidos, se produjo un retraso significativo en la sociedad prehispánica.

²⁴ Ibid. p. 50.

De los años 1519 a 1521, en las primeras conquistas, hasta el siglo XVIII, puede hablarse de una etapa importante en el desarrollo del Municipio en México.

Mediante la Bula "*Inter Caetera*" del Papa Alejandro VI y de fecha 3 de mayo de 1493, se reconocía el derecho de señorío sobre las islas y tierra firme de las Indias Occidentales que llegaran a ser descubiertas. Así, España y otras naciones como Holanda, Inglaterra y Portugal se lanzan a la aventura, conquistando territorios en lo que hoy es América, Asia y África.

En su recorrido por la isla de Cuba, Cortés tuvo que eludir a los enviados de Diego de Velásquez, el cual se había arrepentido del trato hecho y pretendía quitarle el mando de la expedición y aprehenderlo. Cortés alzó velas en fecha 16 de febrero de 1519 hacia la conquista de nuevos territorios.

El mismo Diego de Velásquez organizaba una cuarta expedición con la finalidad de destruir al mismo Cortés, bajo el mando de Pánfilo de Narváez.

Cortés, sabedor de los planes para destruirlo, se sirvió de gente notable, apoyado por las ideas de Nicolás de Maquiavelo instituyó el primer Ayuntamiento en la América continental, para poder obtener los poderes de que carecía para llevar adelante su empresa.

Así, el ayuntamiento tenía facultades para otorgarle una nueva investidura, anulando con ello la ingerencia del Gobernador de Cuba. Mandó buscar un lugar para la nueva ciudad: Montejo, en un paraje llamado Quiahuiztla. Esa misma noche, se pudo fundar la ciudad en el sitio que ocupaba el campamento.

A la nueva población se le llamó: "*Villa Rica de la Veracruz por haber llegado y desembarcado el Viernes Santo. Se eligieron alcaldes ordinarios a Potocarrero y Montejo, regidores a Alonso de Ávila y a Sandoval, alguacil mayor a Juan de Escalante, capitán de entradas a Pedro de Alvarado, maestro de campo a Olid, Alférez del real a Ochoa y a un Alonso Romero y escribano a Diego Godoy*".²⁵

²⁵ Ochoa Campos, Moisés. Op. Cit. P. 96.

Antonio de Solís en su libro *La Conquista de México*, nos narra cómo quedó integrado el primer Ayuntamiento:

“Salieron por Alcaldes Alonso Hernández Portocarrero y Francisco de Montejo; por regidores Alonso Dávila; Pedro y Alonso de Alvarado y Gonzalo de Sandoval y por Alguacil Mayor Y Procurador General, Juan de Escalona y Francisco Álvarez Chico.”²⁶

Una vez instalado el Ayuntamiento, éste llamó a Cortés y después de examinar los poderes que le había otorgado Velásquez, declaró que habían cesado, dándole ahora y en representación del rey la nueva designación de capitán del ejército y Justicia Mayor.

Así, Cortés se convirtió en defensor legal de la autonomía del Municipio.

Cabe decir que en España, el Municipio fue la base de la reconquista. En América, esta Institución constituyó el cimiento de la Conquista. Fue precisamente el Municipio de la Villa Rica de la Veracruz el que autorizó la conquista de México.

Fue a partir de la instalación de ese Municipio en Veracruz que la Institución se comenzó a extender poco a poco.

Se les dio el carácter de Municipio a las siguientes poblaciones que se fueron fundando para así de esta manera fortalecer el dominio español; Además, se dictaron disposiciones que permitían mayor arraigo de identidad con los españoles, dichas disposiciones llevaron por nombre “Las Ordenanzas de Cortes de 1524 y 1525”. Su fin principal era organizar la administración del Municipio y además que los vecinos del Municipio tuvieran vínculos de vecindad, obligándolos a establecerse en la población pues los españoles que llegaban a la Nueva España lo que querían era la obtención de la riqueza y regresar pronto a España.

²⁶ De Solís, Antonio. Historia de la Conquista de México. Editorial Cosmos. México, 1977, P. 85.

Algunas de las obligaciones que establecían las ordenanzas de Cortes eran:

- Campo Militar. Se encontraban obligado a prestar el servicio militar y la revista era pasada cada cuatro meses.
- Campo Religioso. A los indios se les enviaba a los monasterios para que se difundiera la religión católica, además los domingos y fiestas de guardar se debía de asistir a las misas y ningún negocio debía permanecer abierto.
- Campo de la Agricultura. Se sembraban algunas plantas de castillas en los lugares asignados además de la vid que por cada cien indios del repartimiento, serían sembrados mil repartimientos. El repartimiento otorgado a los indios era hereditario.
- Campo de la Residencia. Estaban obligados a vivir por lo menos ocho años en el Municipio, quienes se casaba en España tenían que residir en el Municipio con su pareja, además, posterior a publicadas las ordenanzas, los que no se encontraban casados lo tenían que hacer en un plazo de año y medio.
- Campo Comercial. *"... prohibición de los rescatadores de comprar las mercancías que vinieran a la villa, sino después de treinta días de haber llegado aquéllas. Desde el primero de enero todos los domingos y fiestas de guarda. se pregonaba en la villa el remate de la carnicería..."*²⁷
- Campo del Gobierno. La organización del municipio tenía una estructura compuesta por dos alcaldes que tenían competencia en las áreas civil y penal, cuatro regidores, un procurador y un escribano. El cabildo siempre se llevaba a cabo con la presencia de Hernán Cortes.

²⁷ Robles Martínez, Reynaldo. El Municipio. Cuarta edición, Editorial Porrúa, México 2000, P 84.

El aparato de gobierno español esta dividido en cinco ramas horizontales: Gobierno, Justicia, Hacienda, Militar y Eclesiástica.

Los Ayuntamientos estaban conformados principalmente por el Corregidor que era quien lo presidía, dos Alcaldes ordinarios, Regidores quines no tenían un número establecido, Alfés real, un Procurador general y un Alguacil mayor.

Paralelamente al Municipio se encontraba el Virrey, la Real Audiencia, el Tribunal del Consulado en México, así como el Protomedicato que era el Tribunal que reconocía la suficiencia de los futuros médicos y concedía las licencias necesarias para el ejercicio de dicha facultad, el Juzgado de bienes de difuntos, los Juzgados para asuntos de indios, la Santa hermandad que era la organización a modo del milicia nacional para perseguir y castigar los delitos cometidos fuera del poblado y por último el Tribunal de la acordada, cuyo objeto era el enjuiciamiento de los salteadores de caminos mediante el unos de procedimientos sumarios y en últimos tiempos el Intendente que era quien realizaba funciones de gobierno, hacienda, justicia, defensa y fomento de las actividades económicas de cada provincia.

Después de arrasarse con la gran Tenochtitlán, Cortés instalaba en Coyoacán un ayuntamiento, aproximadamente en el año de 1521. Este organismo legalizó los actos de su gobierno, quedando designadas las primeras autoridades y después existió la ciudad.

La primera acta que se conserva del ayuntamiento de la Ciudad de México, lleva la fecha 8 de marzo de 1524. Con base en este valioso documento podemos saber que el 8 de marzo de 1524 ya funcionaba el ayuntamiento en la ciudad de México. Se le da en ella el nombre de Temixtitan, recordando que en los primeros tiempos se llamaba "México-Temixtitan".

Además, en esa acta se sabe que a la sesión del Ayuntamiento solo asistieron *"...un Alcalde Mayor, un Alcalde Ordinario y cinco regidores"*.²⁸

²⁸ Ibid. p. 100.

El autor Carlos F. Quintana Roldán señala acertadamente que:

“El papel que desempeñó el Municipio en el trasplante de las normas de convivencia, nos explica cómo, desde el punto de vista jurídico, la Conquista de México no fue obra de España, sino del Municipio de Veracruz, cuyas milicias comunales, apoyadas en su propia carta de regimiento, se aventuraron en contra del imperio de Moctezuma, llevando por capitán a Cortés que ya había resignado en manos del ayuntamiento de la Villa Rica sus títulos conferidos por Diego de Velázquez y que ostentaba el nombramiento de Capitán y Justicia Mayor. Es decir, que la conquista de México no emanó de los poderes ultramarinos, sino de instituciones aquí mismo implantadas. Fueron en efecto, por su trasplante, instituciones criollas las que autorizaron la Conquista, como habían de ser sus herederos criollos los que andados justamente tres siglos, se confabularían para deformar la independencia también en su provecho.

Pero lo que singulariza esta etapa, es el hecho de que primero se estableció la autoridad municipal y después se formó, en realidad, la localidad domiciliaria”.²⁹

Una vez que se estableció el Municipio jurídica y políticamente, era necesario que existiera en realidad, lo que significaba que se asentaran pobladores reales, ligados por lazos de vecindad. Se obligó jurídicamente la vecindad, también, a los aventureros se les obligó a permanecer un tiempo determinado en ese lugar.

En el caso de la Ciudad de México, era necesario el trasplante del Municipio español a las nuevas tierras conquistadas, limpiando las ruinas de lo que fue la gran Tenochtitlán e instalándose el Ayuntamiento en la nueva capital y se procedió a fijar como vecinos a los más que se pudiera. De esto se desprendió que una de las primeras funciones del Cabildo fue la planificación.

²⁹ Idem.

Una medida jurídica mediante la que se ordenó la vecindad la encontramos en la Ordenanza dada a la ciudad de Puebla por el virrey don Antonio de Mendoza en 1546, en donde se obligaba a los vecinos de ese lugar a permanecer en ella por un plazo mínimo de seis años, so pena de perder todos los predios y tierras adquiridos.

Durante la etapa de la Colonia, se dictaron diversas medidas jurídicas destinadas a la organización municipal y la vecindad. Por ejemplo, el primer documento de este tipo lo constituyen las actas de 1519, levantadas por el escribano Diego de Godoy.

Desde el punto de vista legislativo, los documentos más antiguos son, después del anterior, las ordenanzas de Cortés de 1524 y 1525 que disponen la obligación de todo ciudadano español a prestar el servicio militar, la de sembrar mil sarmientos de la mejor vid que se pudiera, cada año, hasta completar cinco mil, la obligación de difundir entre los indios la religión católica, ordenando que se manden a los mismos a los monasterios para ser preparados y alimentados a costa del encomendero, la prohibición a los españoles de exigir a los indios tributarios el pago del tributo en oro, la obligación a los españoles de residir en el país por ocho años, so pena de perder todo lo adquirido y ganado en la Nueva España, que los alcaldes y regidores no podían celebrar cabildo sin la presencia de Cortés o su lugarteniente y que su alguacil mayor tenía derecho de concurrir al cabildo con voz y voto (ordenanzas de 1525).

En las primeras Ordenanzas sobre descubrimientos, población y pacificación de las Indias, dictadas por Felipe II, se pueden encontrar las normas que sirvieron de base para la convivencia social al instaurarse el Municipio con características occidentales.

Este documento señalaba que el consejo Municipal era una prerrogativa conferida exclusivamente a españoles y criollos, por lo que el Municipio occidental, sólo alcanzó desarrollo entre la población de origen europeo.

En sus orígenes, el sistema municipal indígena tenía una particular función urbanística. Así, la concepción indígena de absoluta descentralización en todos los apartados,

estaba presente en la vida urbana más claramente. Los barrios gozaban de genuina independencia en lo tocante a su administración interior. En cambio, en la Colonia, se introdujo una concepción urbanística centralizadora. La población se agrupaba en manzanas y éstas integraban el núcleo en torno a la plaza, la que a su vez era el eje de los diversos barrios.

Al llevarse a cabo la colonización, se trató de fijar polos de convivencia social por medio de las poblaciones de tipo europeo. Cada población que se fundaba, era un clavo con que se remachaba el sistema colonial. Se procuró en lo posible apuntalar el carácter urbano con nuevos moldes.

Es en la Recopilación de las Leyes de Indias de Felipe IV que se dispuso que los títulos de ciudades y villas pasarían a ser una atribución exclusiva del monarca, dejando de ser una prerrogativa de los virreyes, audiencias, gobernadores y otras personas.

Cabe agregar que durante la Colonia coexistieron tanto Municipios indígenas como Municipios españoles. En las poblaciones de blancos, los indios ocupaban un sitio extramuros, retirándose a sus comunidades y sufriendo infinidad de arbitrariedades por parte de los caciques y otros hombres blancos. Los bienes municipales en las comunidades indígenas se encontraban en estado de propiedad comunal. Los caciques empleaban el rigor para recaudar las contribuciones.

En opinión del autor Carlos F. Quintana Roldán, del siglo XVI al XVII, la vida colonial, en cuanto a su régimen municipal, se caracteriza por la *“preponderancia de los peninsulares en el control de los ayuntamientos, debido en su mayoría a la venta de los cargos concejiles y a las regidurías perpetuas”*.³⁰

Del siglo XVI al XVII se registra un notable declive del poder municipal, una vez que llegaron al continente las noticias sobre la derrota comunera de Villalar, en 1521, por lo que el autor y maestro don Antonio carrillo Flóres decía con razón que:

³⁰ Ibid. p. 134.

“El viejo municipio llegó a nosotros moribundo. El municipio colonial español reflejaba los síntomas de agonía del Municipio de la Península, cuyo esplendor había recibido el golpe de gracia en la batalla de Villalar”.³¹

En esta etapa es también característica la coexistencia de los Municipios indígenas y los españoles, a pesar de que la legislación trató de unificarlos, los usos y las costumbres lograron separarlos.

Cada ciudad principal de la nueva España contaba con un Municipio, representado por un Cabildo, el cual dependía del Gobernador o Alcalde Mayor. El Cabildo colonial se integraba a su vez por un conjunto de cargos u oficios de “justicia y regimiento”, al igual que otros oficios más.

En un principio, la forma de nombrar a estos funcionarios correspondió a los adelantados, descubridores, o fundadores de las villas y ciudades. Después, coexistieron el sistema de designación real, con el de enajenación y venta de plazas, y en menor medida, el de elección directa en cargos menores, sobre todo en los alcaldes ordinarios.

El Cabildo se integraba por alcaldes ordinarios, regidores diputados y otros cargos más. El Gobernador o Corregidor, eran quienes presidía el Cabildo. Sin embargo, esta integración era diferente de acuerdo al tipo de población de que se trataba. Dice el autor José Capdequi, citado por Carlos F. Quintana Roldán que:

“En la legislación se distinguieron tres clases de poblaciones: ciudades metropolitanas, ciudades diocesanas y sufragáneas y villas o lugares. El Cabildo de las primeras estaba integrado por doce Regidores, dos Fieles Ejecutores, dos Jurados de cada parroquia, un Procurador General, un Mayordomo, un Escribano de Consejo, dos Escribanos Públicos, uno de Minas y Registros, un Pregonero Mayor, un Corredor de Lonja y dos Porteros. En las segundas, ocho Regidores y los demás oficiales perpetuos. Para las villas y lugares: Alcalde Ordinario, cuatro

³¹ Idem.

*regidores, un alguacil, un escribano de Consejo Público y un Mayordomo (Ley II, tít. VII, lib. IV de la Recopilación de 1680).*³²

En la estructura del Cabildo Municipal de la Colonia se pueden encontrar ya personajes como: alcaldes, regidores, diputados, síndicos, personeros y otros cargos más perpetuos o transitorios.

Los ayuntamientos tenían libertad para dictar sus propias ordenanzas municipales. En el orden judicial, conocían de las apelaciones contra sentencias o fallos de los alcaldes ordinarios, siempre que la cuantía no determinara la competencia de la Real Audiencia. Conocían obviamente sobre asuntos de las localidades, como los de planificación urbana, obras públicas, aguas, salubridad y hospitales, policía, abastos, pesas y medidas, fiestas y ceremonias, emergencias y previsión social. Muchas de estas atribuciones fueron disminuyendo a medida que surgieron otros órganos superiores al Estado Colonial.

Otro tema de importancia en la vida del Municipio en la Colonia, es el de su hacienda. Los ayuntamientos contaban con su haber hacendario de dos tipos: los bienes del común y los de propios. La explotación de esos bienes daba al Municipio importantes recursos, mientras que otros recursos provenían de los llamados arbitrios o mercedes que eran recursos autorizados por el soberano en beneficio de los Municipios. *“El nombre de arbitrios, se origina de las frases iniciales en los documentos reales que los concedían, que señalaban aquellas mercedes al libre arbitrio y bondad del Rey”.*³³

Los arbitrios consistían en:

“1. sisas.

2. Derramas.

3. Contribuciones.

³² Quintana Roldán, Carlos F. Op. Cit. 54.

³³ Ibid. p. 57.

4. Concesiones³⁴

La sisa era un impuesto excepcional destinado a determinada obra o servicio, por ejemplo, el Distrito Federal podía cobrar una sisa por cuartillo de vino, por cuartillo de plata, etc.

Las derramas o repartimientos sólo podían decretarse por autorización del rey. Los Cabildos podían imponer repartimientos o derramas en el caso de langosta, para perseguirla. Debían entrar a la prorrata con los seglares como con los eclesiásticos y la Real Hacienda y echar a ella el ganado de cerda para efecto de que se acabara con el germen.

Puede notarse que los Municipios coloniales contaron con los recursos hacendarios provenientes de la explotación de sus bienes, así como de otros ingresos provenientes de los arbitrios autorizados por los grandes soberanos.

La función municipal reguladora de múltiples asuntos económicos estaba determinada por los llamados: Pósitos y Alhóndigas. Los primeros eran fondos pecuniarios en manos de las autoridades municipales, destinados a prevenir eventualidades calamitosas. Con esos fondos se comerciaba con semillas como maíz, trigo, cebada, etc. Las Alhóndigas, operaban como simples almacenes de depósito de granos y semillas. En ellas se regulaba el precio de los mismos productos. El fiel ejecutor o almotacén llevaba cuenta minuciosa de las operaciones y se encargaba de sancionar a quienes alteraban o incumplían los contratos o convenios.

El municipio de la Nueva España tuvo funciones administrativas, legislativas y judiciales.

1. Funciones Administrativas. Eran el cuidado de las obras públicas, el cuidado y vigilancia de mercados, el cuidado del disfrute común de pastos y montes, el corte y plantación de árboles y el repartimiento de las tierras y aguas.

³⁴ Ochoa Campos, Moisés. Op. Cit. P. 161 y 162.

2. Funciones Legislativas. Las ciudades tenían la facultad de expedir ordenanzas para su gobierno interior aunque tenían que conciliarse con las reales y ser confirmadas por el Consejo de Indias.
3. Funciones Judiciales. Estas funciones no eran tan específicas pues su actividades eran la de dar a la comunidad las garantías de seguridad y bienestar.

Es indudable que la Institución del Municipio llega al continente americano merced a la conquista, por parte de los españoles quienes implantaron el primer municipio en la Villa Rica de la Veracruz, Institución donde nace la idea libertaria de México.

1.2.3 EL MUNICIPIO A TRAVÉS DE LAS CONSTITUCIONES

Las complicadas circunstancias que atravesaba la metrópoli española en término de la década del Siglo XIX, sobretodo por la invasión napoleónica, dieron paso a la abdicación de Carlos IV y de Fernando VII y a la llegada al poder de José Bonaparte en el año de 1808. Estos hechos repercutieron necesariamente en los cabildos americanos. El autor Carlos F. Quintana Roldán narra lo siguiente:

“Al respecto, es significativa la actitud que asume el cabildo de la Ciudad de México. Su síndico, el destacado jurista Don Francisco Primo de verdad y Ramos, secundado por algunos integrantes de aquel cabildo, como el regidor Don Juan Francisco Azcárate y por otros simpatizantes de la causa, como Fray Melchor de Talamantes, propugnó en memorable discurso del 9 de agosto de 1808, y ante el cuerpo colegiado, porque se declarase el desconocimiento de la autoridad metropolitana y, en representación del pueblo y su soberanía, el cabildo de la principal ciudad de la Nueva España tomara las riendas del poder”.³⁵

La valiente actitud de los miembros del cabildo fue vista con mucho recelo por los españoles quienes de inmediato temieron que se afectaran sus grandes prerrogativas. Primo de

³⁵ Quintana Roldán, Carlos F. Op. Cit. P. 53.

verdad y Fray Melchor de Talamantes murieron en prisión, pero, habrían de dejar la semilla de la libertad que tiempo después habría de llevar al país a su independencia.

Lo anterior significa que como lo fue el Derecho Municipal, en Veracruz, la base o sustento legal de la conquista en 1519, en el año de 1808 sería el cabildo de la Ciudad de México, el instrumento que enarbolaría la soberanía popular, nacida en Francia y que marcó el precedente más importante de la lucha por la independencia.

Muchos de los Municipios apoyaron fervientemente la lucha libertaria de Hidalgo, sin embargo, otros más, siguieron fieles a los españoles.

El cura Hidalgo tenía gran respeto por los Municipios, sin embargo, su ideal de libertad estaba ya maduro y habría de llevarlo hasta el final. El 17 de septiembre de 1810 en la ciudad de San Miguel Allende, convocó a los vecinos más notables de esa zona con el propósito de nombrar a las autoridades y acordar las medidas necesarias para asegurar el orden y la tranquilidad pública. Se integró, de este modo una junta directiva, la cual puede ser vista como un verdadero ayuntamiento, formado por el abogado Don Ignacio Aldama, quien lo presidía, Don Felipe González, el presbítero Don Manuel Castilblanque, Don Miguel Vallejo, Don Domingo de Unzaga, Don Vicente Umarán y Don Benito de Torres.

De lo anterior se desprende que los ayuntamientos coloniales jugaron un papel importante en la lucha de México por su independencia. La Institución del municipio, sin duda, dio un impulso notable a las pretensiones libertarias del cura Hidalgo, pero también a otros cuadillos cuyo fin era el mismo, lograr la independencia de México, ya que existían las bases administrativas, jurídicas y políticas para sobrevivir como una nación libre.

A continuación se hablará sobre los antecedentes del Municipio en las diferentes Constituciones Políticas del país.

1.2.3.1 CONSTITUCIÓN DE 1812.

La Constitución Política Española de 1812 fue promulgada en fecha 19 de marzo de ese año. Fue el producto de un importante movimiento liberal que pugnaba por reformas legales de fondo, a fin de regular y limitar el poder absoluto y arbitrario de los soberanos. A esta Constitución se le conoce también como Constitución de Cádiz de 1812.

Su vigencia fue efímera, pero, es innegable su influencia y tratamiento en los asuntos municipales, según consta en los artículos 309 al 323, Título VI, Capítulo I, "De los Ayuntamientos":

Art. 309. Para el gobierno interior de los pueblos habrá ayuntamientos compuestos de alcalde o alcaldes, los regidores y el procurador síndico, y presididos por el jefe político donde lo hubiere, y en su defecto por el alcalde o el primer nombrado entre éstos, si hubiere dos.

Art. 310. Se pondrá ayuntamiento en los pueblos que no le tengan, y en que convenga le haya, no pudiendo dejar de haberle en los que por sí o con su comarca lleguen a mil almas, y también se les señalará término correspondiente.

Art. 311. Las leyes determinarán el número de individuos de cada clase de que han de componerse los ayuntamientos de los pueblos con respecto a su vecindario.

Art. 312. Los alcaldes, regidores y procuradores síndicos se nombrarán por elección en los pueblos, cesando los regidores y demás que sirvan oficios perpetuos en los ayuntamientos, cualquiera que sea su título y denominación.

Art. 313. Todos los años en el mes de diciembre se reunirán los ciudadanos de cada pueblo, para elegir a pluralidad de votos, con proporción a su vecindario, determinado número de electores, que residan en el mismo pueblo y estén en el ejercicio de los derechos de ciudadano.

Art. 314. Los electores nombrarán en el mismo mes a pluralidad absoluta de votos el alcalde o alcaldes, regidores y procurador o procuradores síndicos, para que entren a ejercer sus cargos el primero de enero del siguiente año.

Art. 315. Los alcaldes se mudarán todos los años, los regidores por mitad cada año, y lo mismo los procuradores síndicos donde haya dos: si hubiere sólo uno se mudará todos los años.

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

Art. 317. Para ser alcalde, regidor o procurador síndico, además de ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, se requiere ser mayor de veinticinco años, con cinco a lo menos de vecindad y residencia en el pueblo. Las leyes determinarán las demás calidades que han de tener estos empleados.

Art. 318. No podrá ser alcalde, regidor ni procurador síndico ningún empleado público de nombramiento del Rey, que esté en ejercicio, no entendiéndose comprendidos en esta regla los que sirvan en las milicias nacionales.

Art. 319. Todos los empleos municipales referidos serán carga concejil, de que nadie podrá excusarse sin causa legal.

Art. 320. Habrá un secretario en todo ayuntamiento, elegido por éste a pluralidad absoluta de votos, y dotado de los fondos del común.

Art. 321. Estará a cargo de los ayuntamientos:

Primero. La Policía de salubridad y comodidad.

Segundo. Auxiliar al alcalde en todo lo que pertenezca a la seguridad de las personas y bienes de los vecinos, y a la conservación del orden público.

Tercero. La administración e inversión de los caudales de propios y arbitrios conforme

a las leyes y reglamentos, con el cargo de nombrar depositario bajo responsabilidad de los que le nombran.

Cuarto. Hacer el repartimiento y recaudación de las contribuciones, y remitirlas a la tesorería respectiva.

Quinto. Cuidar de todas las escuelas de primeras letras, y de los demás establecimientos que se paguen de los fondos del común.

Sexto. Cuidar de los hospitales, hospicios, casas de expósitos y demás establecimientos de beneficencia, bajo las reglas que se prescriban.

Séptimo. Cuidar de la construcción y reparación de los caminos, calzadas, puentes y cárceles, de los montes y plantíos del común, y de todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato.

Octavo. Formar las ordenanzas municipales del pueblo, y presentarlas a las Cortes para su aprobación por medio de la diputación provincial, que las acompañará con su informe.

Noveno. Promover la agricultura, la industria y el comercio según la localidad y circunstancias de los pueblos, y cuanto les sea útil y beneficioso.

Art. 322. Si se ofrecieren obras u otros objetos de utilidad común, y por no ser suficientes los caudales de propios fuere necesario recurrir a arbitrios, no podrán imponerse éstos, sino obteniendo por medio de la diputación provincial la aprobación de las Cortes. En el caso de ser urgente la obra u objeto a que se destinen, podrán los ayuntamientos usar interinamente de ellos con el consentimiento de la misma diputación, mientras recae la resolución de las Cortes. Estos arbitrios se administrarán en todo como los caudales de propios.

Art. 323. Los ayuntamientos desempeñarán todos estos encargos bajo la inspección de la diputación provincial, a quien rendirán cuenta justificada cada año de los caudales públicos que hayan recaudado e invertido.

Se puede ver que el tratamiento que da la Constitución de Cádiz al Municipio refleja un adelanto notable, por lo que se convirtió rápidamente en un bello documento de valor histórico. Por ejemplo, señala en su artículo 309 se dispone que para el gobierno interior de los pueblos habrá

ayuntamientos los cuales se compondrían de alcalde o alcaldes, regidores y un procurador síndico, presididos por el jefe político si lo hubiere o en su caso, por el alcalde.

Dicha Constitución implantaba al Ayuntamiento como un órgano de gobierno local integrado por alcaldes, regidores, procurador síndico, que se encontraban presididos por un jefe político en el cual se centralizaba toda la autoridad que tenía el ayuntamiento y dio como resultado la pérdida de la autonomía, entre sus funciones se destacaba la supervisión y la ejecución de las leyes, cuidaba la paz, además de ser el conducto de enlace con los demás Municipios; dicho Órgano era elegido por el propio pueblo y no podrían ser reelegidos.

Como requisito para establecer un Ayuntamiento, el artículo 310 de la Ley referida, demandaba la existencia de mil almas.

El artículo 310 señala que se establecería un ayuntamiento donde no lo hubiera, en los pueblos con más de mil personas.

El artículo 311 dispone que las leyes respectivas señalarían el número de personas integrantes de cada ayuntamiento de acuerdo a las necesidades y al número de personas asentadas en la población.

La Constitución de Cádiz sólo estuvo vigente en la Nueva España, durante dos breves períodos; a partir de septiembre de 1812 por un año y de mayo de 1820 a febrero de 1822.

1.2.3.2 CONSTITUCIÓN DE 1814.

En fecha 22 de octubre de 1814, el Congreso del Anáhuac fue convocado por Don José María Morelos y Pavón quien promulgó el “Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana”, documento que también es conocido como Constitución de Apatzingán.

Este ordenamiento legal no contemplo exactamente al Municipio, como tampoco lo hicieron otros documentos de Morelos como son: "Los Sentimientos de la Nación", ni el "Acta Solemne de la Declaración de la Independencia de la América Septentrional".

La única referencia que existe en esta Constitución es el artículo 208 que señala:

"Artículo 208.- En los pueblos, villas continuarán respectivamente los gobernadores 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".

Este precepto sólo señala que mientras se da algún cambio, los ayuntamientos seguirían como existiendo como hasta entonces.

1.2.3.3 CONSTITUCIÓN 1824.

Después de la consumación de la Independencia declarada en el Plan de Iguala el 21 de febrero de 1821, en el que se estableció como forma de gobierno el de una Monarquía Constitucional, la estructura del municipio permaneció intacta hasta el 3 de febrero de 1824 con la promulgación de la Constitución Política de la Nación Mexicana de 1824.

La primera Constitución formal del país fue promulgada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre de 1824. Al igual que la anterior, su tratamiento al Municipio fue muy somero, por no decir nulo. El artículo 161, disponía que:

"Artículo 161.- Cada uno de los Estados tiene obligación:

I. De organizar su gobierno y administración interior, sin oponerse a esta Constitución ni al acta constitutiva".

A partir de esas facultades, aparecen las *"primeras constituciones de las naciones Estados, al igual que las primeras Leyes Orgánicas Municipales. La mayoría de los países siguieron el modelo contenido en la Constitución de Cádiz de 1812"*.³⁶

1.2.3.4 CONSTITUCIÓN DE 1836.

Los primeros años de libertad para México tuvieron lugar en un clima de vaivenes las fuerzas políticas conservadora y liberal se debatían duramente sobre el futuro de México.

Al llegar al poder los conservadores dejaron sin efecto el Estado Federal y la Constitución de 1824, creándose las llamadas Siete Leyes Constitucionales de 1836. La sexta de ellas, que data del 29 de diciembre de ese año, estaba destinada a regular la división del territorio de la República y el gobierno interior de los pueblos.

Los Estados adoptaron la forma de departamentos, los que se subdividieron en Distritos y éstos a su vez en partidos y municipalidades.

En cuanto al Municipio, los artículos 3, 5, 7, 8, 11, 16, 18, 19, 21, 22, 23 y 25 de esa Sexta Ley, se referían al Municipio. El artículo 22 disponía a manera de ejemplo que:

"Artículo 22.- habrá ayuntamientos en las capitales de departamentos, en los lugares en que los había el año de 1808, en los puertos cuya población llegue a cuatro mil almas, y en los pueblos que tengan ocho mil. En los que no haya esa población, habrá jueces de paz, encargados también de la policía, en número que designen las juntas departamentales de acuerdo con los gobernadores respectivos".

El artículo 23 habla sobre la elección de los titulares de los ayuntamientos:

³⁶ Ibid. p. 66.

“Artículo 23.- Los ayuntamientos se elegirán popularmente en los términos que arreglará una ley. El número de alcaldes, regidores y síndicos, se fijará por las juntas departamentales respectivas, de acuerdo con el gobernador, sin que puedan exceder: los primeros de seis, los segundos de doce y los últimos de, dos”.

El artículo 24 establecía los requisitos para integrar el ayuntamiento:

“Artículo 24.- Para ser individuo del ayuntamiento se necesita:

- I. Ser ciudadano mexicano en el ejercicio de sus derechos;*
- II. Vecino del mismo pueblo;*
- III. Mayor de veinticinco años;*
- IV. Tener un capital físico o moral que le produzca por lo menos quinientos pesos anuales”.*

En términos del artículo siguiente, el ayuntamiento tenía a su cargo los siguientes servicios:

“Artículo 25.- Estará a cargo de los ayuntamientos:

La policía de salubridad y comodidad, cuidar de las cárceles, de los hospitales y casas de beneficencia que no sean de fundación particular, de las escuelas de primara enseñanza que se paguen de los fondos del común, de la construcción y reparación de puentes, calzadas y caminos, y de la recaudación e inversión de los propios y arbitrios, promover el adelantamiento de la agricultura, industria y comercio y auxiliar a los alcaldes en la conservación de la tranquilidad y el orden público en su vecindario, todo con absoluta sujeción a las Leyes y reglamentos”.

Señala el autor Moisés Ochoa Campos que: *“... 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”.*³⁷

³⁷ Ochoa Campos, Moisés. Op. Cit. P. 236.

El artículo 7, fracción VIII, establece la facultad para la suspensión de los ayuntamientos por parte de los gobernadores departamentales.

1.2.3.5 CONSTITUCIÓN 1857

Esta Constitución fue promulgada el 5 de febrero de 1857, no estableció reglamentación alguna sobre el municipio, únicamente en la fracción VI del artículo 72 señalaba *que 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.*

No obstante dicha Constitución fue uno de los antecedentes directos más importantes del actual artículo 115 Constitucional pues fue la base para el establecimiento del Municipio libre y de los Estados ya que en su artículo 109 de los Estados y la Federación decía;

“ART 109.- Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política el Municipio libre, administrado cada uno por ayuntamientos de elección directa y sin que haya autoridades intermedias entre éste y el Gobierno del Estado.”³⁸

Dicho artículo fue importante para la historia del país, pues como lo mencionaremos más adelante fue utilizado para ser plasmado en la constitución de 1917.

Posteriormente con la intervención de Francia se estableció como forma de gobierno el de una Monarquía Hereditaria, sin embargo se encontraba Don Benito Juárez encabezando la Presidencia Constitucional de la República.

³⁸ Diario De Debates del Congreso Constituyente de 1916 y 1917, tomo II, P. 873.

En el año de 1865, Maximiliano de Habsburgo, Emperador de México, publica el “Estatuto Provisional del Imperio Mexicano” en el que el Imperio es organizado y establece a los Prefectos como los delegados del emperador para gobernar y administrar los Departamentos, los cuales eran nombrados por el emperador.

Dicho Estatuto dividió al territorio nacional en Departamentos y cada departamento en Distritos que eran administrados por Subprefectos; y cada distrito en Municipalidades. Estos últimos no tenían una detallada función, sin embargo en el Título IX del artículo 36 al 44 hablaba de las funciones de los Alcaldes, entre las cuales estaba la de presidir los Ayuntamientos

1.2.3.6 CONSTITUCIÓN DE 1917.

Siguiendo con la secuencia histórica cabe decir que la Constitución promulgada el 5 de febrero de 1857, si bien hacía mención del Municipio, también lo es que fue francamente omisa en cuanto a su estructura, por lo que se puede expresar que su tratamiento deja mucho que desear.

En el año de 1867 después de la derrota del Imperio, gracias a Benito Juárez se recobro nuevamente la entrada en vigor de la constitución de 1857 dando como resultado el que se empezaran a reestablecer los poderes de la Entidades Federativas.

El autor Reynaldo Robles Martínez plantea la situación del Municipio en la época prerrevolucionaria de la siguiente manera:

“Por lo que toca al Municipio hemos visto que en algunas constituciones no se le instituyó de manera expresa, todas lo dan por establecido, se refieren a él de una u otra forma dando por hecho, que las constituciones locales lo establecerían y lo regularían, y efectivamente, las constituciones locales lo establecían, aunque nada más de nombre, ya que no tenían, libertad, ni gobierno autónomo. El gobierno municipal había sido asimilado por el gobierno central, los ayuntamientos que debían de cumplir órdenes superiores y estaban bajo el mando o control de un

agente de gobierno estatal, que vigilaba que se cumplieran las órdenes del gobierno que representara; estos agentes tenían diferentes denominaciones según la entidad...³⁹

El centralismo cobró mayor fuerza durante el periodo de gobierno del General Porfirio Díaz dando como resultado el término con la vida del municipio pues se encontraba subordinada a los Prefectos Políticos *“serán la primer autoridad política local en la que jurisdicción de sus respectivas municipalidades (Art.60); que también serán sus jefes de todos los servicios en las municipalidades y estarán subordinado al gobernador del estado.”⁴⁰*

Durante el Porfiriato los Prefectos tenían el gobierno de los Municipios dejándoles a los Ayuntamientos la función de cuerpos consultivos y como facultad la de otorgar ciertos servicios públicos además de haber sido considerados como la estructura política y económica más insignificante.

En 1910 se llevó a cabo una Convención Nacional Independiente en donde se estableció una mayor extensión en la materia municipal, además, se abolieron las prefecturas políticas.

Mientras la Revolución se encabezaba, una de las principales luchas era que existiera un gobierno conformado por los vecinos y no así uno impuesto, la libertad municipal fue de los principios esenciales.

La Constitución Política de 1917 es el resultado de un largo proceso histórico y que sintetiza la necesidad de reivindicar a las clases económicamente desprotegidas como habían sido los obreros y campesinos. Dice el autor José Luís Fernández Soberanes sobre su proceso de creación lo siguiente:

³⁹ Robles Martínez, Reynaldo. Op. Cit. , P. 122.

⁴⁰ Ochoa Campos, Moisés. El Municipio y su Evolución Institucional. Op Cit. pp.26 y 27.

“El Congreso Constituyente se instaló en Querétaro e inició labores el 21 de noviembre de 1916. Se formaron dos Comisiones, pero por el exceso de trabajo hubo especial necesidad de formar otra más.

Se introdujeron algunos principios en materia de organización política y cambios en lo referente a las relaciones de la Iglesia con el Estado. Uno de los campos en donde se llevaron a cabo reformas trascendentales fue el laboral, en el que hubo un gran debate respecto a las adiciones al art. 5º, por ello se acordó la formación de una comisión especial para la elaboración del capítulo sobre la materia y finalmente la sanción del proyecto como artículo 123...”⁴¹

La Constitución Política de 1917 es el primer documento fundamental con una marcada significación social, por lo que es el primer documento a nivel mundial con ese sentido. Retoma también, la importancia que antes tuvo la Institución del Municipio.

Venustiano Carranza fue un abierto apasionado de la libertad municipal. Esa visión política lo llevó, en el Plan de Guadalupe del 26 de marzo de 1913 a enfrentar al dictador Victoriano Huerta.

El decreto número 8 expedido en Veracruz por Venustiano Carranza, en 26 de diciembre de 1914, inició la reforma municipal de la Revolución. Esto significa que este gran personaje de la gesta revolucionaria interna llevaba la idea de reestructurar el Municipio como una forma de organización administrativa nacional.

En el Programa Manifiesto del Partido Liberal Mexicano realizado por los hermanos Flores Magón y los dirigentes de la oposición al gobierno de Porfirio Díaz, en donde plasman las aspiraciones de reforma política y social; cabe mencionar que en relación al Municipio marcaban que los jefes políticos fueran suspendidos, que hubiera una multiplicación del número de Municipios.

“La Revolución habría de propalarse por todo el país atendiendo al llamado del Plan de San Luis, proclamado por Francisco I. Madero el 5 de octubre de 1910, que en el apartado de las

⁴¹ Soberanes Fernández, José Luis. Historia del Derecho Mexicano. Editorial Porrúa, México, 8ª edición, México, 2001, p. 163.

consideraciones expresaba: `la división de los poderes, la soberanía de los estados, la libertad de los ayuntamientos y los derechos del ciudadano sólo existen escritos en nuestra Carta Magna', añadiéndose `las Cámaras de la Unión no tienen otra voluntad que la del Dictador; los gobernadores de los estados son designados por él y ellos a su vez designan e imponen de igual manera a las autoridades municipales`⁴²

Al no haber cumplido con los propósitos de la Revolución, Francisco I. Madero fue desconocido a través del Pacto de la Empacadora o Plan Orozquista, en el que se planteó que la autonomía de los Ayuntamientos debería lograrse con la Revolución.

En la Ley de Libertades Municipales que fue firmada por Emiliano Zapata el 15 de septiembre de 1916 donde se establece la libertad absoluta a los municipios para gobernarse expidiendo sus reglamentos internos, además de vigilar sus necesidades locales a través de un Ayuntamiento electo popularmente.

Cabe hacer una especial mención al hecho de que Carranza quiso realizar una reforma al texto del artículo 109 de la Constitución de 1857 en el cual se tenía como base de la organización al Municipio Libre que sería administrado por un Ayuntamiento que era integrado por medio de la elección popular. Posteriormente Carranza presentó ante el Constituyente de Querétaro un Proyecto de Constitución con el cual se logró reformar el artículo 109 de la Constitución de 1957.

El Municipio Libre fue una conquista de la Revolución pues se estableció como base del gobierno, otorgándole también independencia económica y dio al Municipio la denominación como la célula básica de la organización política del país.

El Congreso Constituyente realizó un gran debate en relación al proyecto que Carranza había presentado sobre el nuevo Municipio nacional, lográndose un texto en el que se estableciera la autonomía y el poder municipal como base del Estado mexicano. Así, después de

⁴² Secretaría de Gobernación. Centro Nacional de Estudios Municipales. El Municipio Mexicano. México 1985, P. 115.

acaloradas discusiones se logró el texto del actual artículo 115 constitucional que es el pilar de la Institución municipal mexicana.

El artículo 115 señala que los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicana, representativa y popular, teniendo como base de su división territorial al Municipio Libre, lo que significa que esta Institución es la base o estructura política y jurídica del Estado mexicano.

El artículo 115 consta de VIII fracciones y dos más que ya fueron derogadas. En la primera de ellas, se dispone que:

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

“Artículo 115. - 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 período inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes pero los que tengan el carácter de suplentes, sí podrán ser electos para el 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 períodos respectivos; estos Concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores”.

Esta fracción habla en términos generales de la organización del Municipio en México, la cual está en proporción directa con las necesidades de la población de que se trate.

La fracción II se refiere a la personalidad jurídica que posee el Municipio en México:

“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”.

Se resalta que esta fracción le otorga personalidad jurídica y libertad para el manejo del patrimonio propio. Así como la facultad legislativa para crear y aprobar sus ordenamientos jurídicos en materia de policía y buen gobierno, así como todos los demás ordenamientos que sean necesarios para la función administrativa municipal.

La fracción III señala que los Municipios tendrán las siguientes atribuciones en materia de:

“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; e

i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

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

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

Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley”.

Este último párrafo, reconoce la importancia que tiene la composición pluricultural que tiene la nación mexicana, otorgando con ello el derecho de los pueblos indígenas de elegir a

sus representantes ante el Ayuntamiento, lo anterior con relación en lo dispuesto en el artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La fracción IV se refiere a la facultad de los Municipios para manejar libremente su hacienda en los siguientes términos:

“IV.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor y en todo caso:

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;

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

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

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

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

En el siguiente Capítulo se abordará los conceptos generales relativos al Municipio.

Cabe decir que la idea principal de los Legisladores del Constituyente de 1917 era la de otorgarle al municipio una mayor autonomía, pensaron que al otorgarle libertad en cuanto se refiere a su política interior y la independencia económica podrían llevar a la construcción de un verdadero Municipio Libre.

El Constituyente Heriberto Jara mantuvo una de las discusiones más importantes para la integración del artículo 115, el manifestaba que el municipio tenía una libertad muy reducida, la cual se debería ampliar otorgándole una autonomía política sin soslayar la independencia económica que se debe tener a nivel municipal

Martínez de Escobar hablaba del ataque que tenía la soberanía de los estados al entrometerse al Tribunal Supremo en las controversias en materia hacendaría que se suscitaban entre el Municipio y el estado o entidad federativa

Sin embargo y pese a todos aquellos debates que se tuvieron durante las sesiones del Congreso Constituyente, se logró un consenso y se aprobó el texto del artículo 115 como el que regularía al Municipio Libre, y el cual dejó bien establecidas las bases de su organización Político – Administrativa, territorial y los lineamientos para su funcionamiento.

Así mismo tenemos que el Municipio ha estado presente en la mayoría de las constituciones del país, desde la de 1812 que tuvo una vigencia precaria hasta la actual del 5 de febrero de 1917.

CAPÍTULO II. MARCO CONCEPTUAL.

2.1 MUNICIPIO.

Para iniciar el presente capítulo se expondrán algunos conceptos doctrinarios sobre la institución del Municipio en México.

Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara dicen:

"MUNICIPIO. Conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional, regido en sus intereses vecinales por un Ayuntamiento. // Término municipal".⁴³

Enrique Sánchez Bringas advierte lo siguiente:

"Es el Municipio una especie de circunscripción territorial de carácter político-administrativo que se localiza dentro de un Estado y que entraña su función descentralizadora. Ese carácter solo cobra sentido en la medida en que la entidad se ubica dentro de un orden político y jurídico superior y en la proporción en que su aspecto territorial se encuentre dentro de mayor amplitud que es donde se aplica la totalidad del orden normativo nacional".⁴⁴

Después de analizar otras opiniones, el mismo autor llega a la siguiente definición:

"... El municipio es la comunidad social y política básica fundada en el poder y en la capacidad autonómica de sus miembros, que es reconocida por el orden normativo del Estado como una de sus instancias de producción normativa".⁴⁵

Efraín Moto Salazar dice sobre esta Institución:

"El Municipio es un ejemplo claro de la organización administrativa de carácter centralizado. Sus fines no pueden ser más laudables; mediante él se pretende que los grupos de población tengan una mejor administración de sus intereses comunes, y, por tanto, una gestión más

⁴³ Pina, Rafael y Rafael de Pina Vara. Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa, 23ª edición, México, 1996, p. 375.

⁴⁴ Sánchez Bringas, Enrique. Derecho Constitucional. Editorial Porrúa, 3ª edición, México, 1998, p. 566.

⁴⁵ Idem.

eficaz de los servicios públicos: mejores escuelas, mejor salubridad, servicios de aguas, parques públicos, etc.

El Municipio es la célula de la organización política y administrativa de nuestro país".⁴⁶

El maestro Don Ignacio Burgoa Orihuela cita a Cicerón quien decía del Municipio que era:

"... una ciudad que se gobernaba por sus leyes y costumbres y gozaba del fuero de la vecindad romana".⁴⁷

El mismo maestro, recién fallecido, refiere la etimología de la palabra Municipio: *munus*, oficio y *capere*, tomar, *"conservando, sin embargo un a cierta libertad interior. Conforme al concepto romano de municipio, este calificativo se aplicaba a las ciudades conquistadas que habían sido incorporadas al Estado, y cuyos habitantes , por este motivo, se convertían en ciudadanos romanos, el derecho de elegir a sus magistrados y la administración de los negocios dentro del límites jurídicos fijados por as leyes estatales".⁴⁸*

La Enciclopedia Espasa Calpe dice del Municipio:

"Una sociedad necesaria, orgánica y total establecida en determinado territorio y que tiende, con personalidad jurídica definida, a la realización de aquellos fines públicos que trascendiendo de la esfera de la familia no llegan, sin embargo, a la en que se desenvuelven otras entidades de carácter político (provincias, regiones, Estado, Unión de Estados)".⁴⁹

La Enciclopedia Jurídica Omeba señala:

⁴⁶ Moto Salazar, Efraín. Elementos de Derecho. Editorial Porrúa, 40ª edición, México, 1994, p. 115.

⁴⁷ Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, 14ª edición, México, 2001, p. 902.

⁴⁸ Idem.

⁴⁹ Enciclopedia Universal Ilustrada Europea-Americana Espasa Calpe, S.A. Tomo XXXVII, p. 50.

“Una persona de Derecho Público constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado, que administra sus propios y peculiares intereses, y que depende siempre en mayor o menor grado de una entidad superior, el Estado Provincial o nacional”.⁵⁰

Hans Kelsen, jefe de la Escuela de Viena sostiene que:

“Los Municipios son las democracias más antiguas y lo eran ya en un tiempo en que la administración local se hallaba organizada sobre bases estrictamente autocráticas”.⁵¹

Don Lucio Mendieta y Núñez (también citado por Carlos F. Quintana Roldán) sostiene que:

“El Municipio es la circunscripción territorial más pequeña del país y está bajo el gobierno inmediato y directo del ayuntamiento”.⁵²

El mismo Carlos F. Quintana Roldán ofrece su siguiente concepto:

“El Municipio es la Institución jurídica y social que tiene como finalidad organizar a una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal que está regida por un concejo o ayuntamiento, y que es con frecuencia la base de la división territorial y de la organización política de un Estado”.⁵³

La Constitución Política del Estado de México advierte en su artículo 112 lo siguiente:

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

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

⁵⁰ *Enciclopedia Jurídica Omeba*. Tomo XIX. Editorial Jurídica Omeba, 2ª edición, Buenos Aires, 1967, p. 55.

⁵¹ Citado por Quintana Roldán, Carlos F. Op. Cit. P. 4.

⁵² *Idem*.

⁵³ *Ibid.* p. 6.

Por su parte, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México señala sobre el Municipio:

“ARTÍCULO 1.- Esta Ley es de interés público y tiene por objeto regular las bases para la integración y organización del territorio, la población, el gobierno y la administración pública municipales.

El municipio libre es la base de la división territorial y de la organización política del Estado, investido de personalidad jurídica propia, integrado por una comunidad establecida en un territorio, con un gobierno autónomo en su régimen interior y en la administración de su hacienda pública, en términos del Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

Son muchas las opiniones, conceptos y definiciones que los doctrinarios han esgrimido acerca del Municipio, las mismas apuntan a diferentes concepciones según sea el objetivo de la obra de consulta. Así, el Municipio es una Institución que ocupa a ramas del Derecho como el Derecho Constitucional, el Derecho Municipal, derivado de aquél, puesto que para muchos posee independencia propia y el Derecho Administrativo.

Con las limitaciones propias de cualquier concepto se puede concluir que el Municipio una Institución jurídica y política que se compone de un conglomerado de personas asentadas en una zona geográfica delimitada, asemejada al Estado o Entidad Federativa, más correctamente, la cual posee cierto grado de autonomía hacendaria y legislativa con respecto a la entidad federativa a la que pertenezca. Desde el punto de vista administrativo, el municipio es una forma de descentralización por territorio del poder estatal y que constituye la célula primaria del Estado mexicano.

Así mismo el Municipio se organiza administrativa y orgánicamente de acuerdo a las necesidades de su población. Sin embargo el artículo 115, determina que 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.

2.2 AYUNTAMIENTO.

El Diccionario Larousse de la Lengua Española dice del Ayuntamiento lo siguiente:

*“Corporación compuesta por un alcalde y varios concejales para la administración de un municipio”.*⁵⁴

Los autores Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara dicen del ayuntamiento que:

“AYUNTAMIENTO. Corporación pública integrada por un alcalde o presidente municipal y varios concejales, constituidos para la administración del Municipio.

*Posada lo definió como una corporación permanente cuyas atribuciones se derivan de la Constitución y se encuentran determinadas tomando en cuenta que le compete la dirección de la vida municipal”.*⁵⁵

El maestro Miguel Acosta Romero habla del Ayuntamiento en estos términos:

*“Es un cuerpo colegiado de elección popular directa que se encuentra integrado por el Presidente Municipal y el número de Regidores y síndicos que la ley determine, esto de acuerdo con lo que dispone el artículo 115 constitucional. A él corresponde el ejecutar todas las atribuciones inherentes al Municipio. La apalabra Ayuntamiento viene de junguere, junctum, que significa juntar, unir; es la unión de dos o más individuos para formar un grupo”.*⁵⁶

El autor Enrique Sánchez Bringas advierte sobre el ayuntamiento de manera concisa y simple que es:

“El órgano de gobierno del municipio y sus integrantes son electos por los ciudadanos en forma directa. El artículo 115.1 prohíbe la existencia de autoridades intermedias entre

⁵⁴ Diccionario Larousse de la Lengua Española, Editorial Larousse, México, 1996, p. 68.

⁵⁵ Pina, Rafael de y Rafael de Pina Vara. Op. Cit. P. 121.

⁵⁶ Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Primer Curso. Editorial Porrúa, 16ª edición, México, 2002, p. 795.

el ayuntamiento y el gobierno del estado. El precepto pretende evitar los controles que durante el porfiriato llevaron a cabo los jefes políticos”.⁵⁷

Efectivamente, el Ayuntamiento es en sí, el órgano de gobierno de todo Municipio, se integra por un cuerpo colegiado de personas las cuales son elegidas por vía de voto directo. Ese cuerpo colegiado se integra por un Presidente Municipal, por regidores y síndicos. No pueden formar parte del siguiente ayuntamiento en el periodo siguiente, es decir, no pueden ser electos inmediatamente, pero con posterioridad sí. Los miembros electos como suplentes sí pueden ser electos para el periodo siguiente.

El artículo 15 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México manifiesta:

“ARTÍCULO 15.- Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

Los integrantes de los ayuntamientos de elección popular deberán cumplir con los requisitos previstos por la ley, y no estar impedidos para el desempeño de sus cargos, de acuerdo con los ARTÍCULOS 140 y 141 de la Constitución Política Local y se elegirán conforme a los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, con dominante mayoritario”.

El artículo 16 agrega que:

“Artículo 16.- Los ayuntamientos se renovarán cada tres años, iniciarán su periodo el 18 de agosto del año de las elecciones municipales ordinarias y lo concluirán el 17 de agosto del año de las elecciones para su renovación; y se integrarán por:

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

⁵⁷ Sánchez Bringas, Enrique. Op. Cit. P. 571.

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

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

IV. Un presidente, dos síndicos y once regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa y un síndico y hasta ocho regidores designados”

2.3 CABILDO.

El término “Cabildo” suele ser confundido con el de Ayuntamiento, como una reminiscencia del ayuntamiento español el cual era denominado de esa forma. Sin embargo, se trata de dos acepciones diferentes, ya que mientras el Ayuntamiento es el órgano de gobierno del Municipio, compuesto por varias personas, es decir, por un cuerpo colegiado, el cabildo son las sesiones periódicas del ayuntamiento y sus decisiones o resoluciones se denominan resoluciones de Cabildo. Dice el maestro Miguel Acosta Romero que:

“El ayuntamiento como cuerpo colegiado, celebra sus sesiones periódicamente; sus decisiones o resoluciones se denominan resoluciones de Cabildo, y se de constancia de ellas en un libro que se llama libro de Cabildo, que contiene las actas de Cabildo, cuya redacción y certificación corresponde al secretario del ayuntamiento”.⁵⁸

Los Ayuntamientos funcionan en Pleno o en comisiones. En Pleno como cuerpos colegiados durante las sesiones de Cabildo, mientras que sus miembros en comisiones para supervisar y vigilar las actividades que lleva a cabo el Ayuntamiento.

⁵⁸ Acosta Romero, Miguel. Op. Cit. P. 795.

Las sesiones de Cabildo se celebran normalmente dentro del Palacio Municipal, en el que existe casi siempre una "Sala de Cabildos". En la mayoría de las leyes de la materia se establece que las sesiones de Cabildo se celebren normalmente cuando menos una vez a la semana, pero, también puede haber sesiones de carácter extraordinario cuando hay casos urgentes que resolver, así como las sesiones solemnes, cuando se declara a una persona como huésped distinguido o cuando se rinde informe el Presidente Municipal.

Es usual que los miembros del ayuntamiento formen varias comisiones distribuidas en materias o rubros como son:

Gobernación y reglamentos.

Hacienda y patrimonio municipal.

Obras y servicios públicos.

Educación, cultura y recreación.

Parques, jardines y ornato.

Limpia pública, ecología y medio ambiente.

Agua potable y alcantarillado.

Alumbrado público y vialidad.

Seguridad pública y protección civil.

Es factible que estas comisiones se subdividan para su mejor cumplimiento. Les corresponde al Presidente Municipal y al Síndico encabezar las comisiones de vital importancia para el Municipio como son: gobernación y hacienda.

Para nosotros el Cabildo es la reunión de los integrantes del Ayuntamiento, para correcto ejercicio de sus atribuciones y el cual funciona a través de sesiones y comisiones.

2.4 REGIDORES.

En cuanto hace a los miembros que integran el ayuntamiento, el Presidente Municipal es considerado como la figura más importante, ya que es el representante directo del

Municipio y un órgano de ejecución de los acuerdos del Ayuntamiento y a la vez, jefe de gobierno y encargado de la administración del mismo Municipio.

Otros funcionarios importantes son el síndico y los regidores. Sobre éstos últimos cabe decir que su número varía de acuerdo a la importancia del Municipio de que se trate, por ejemplo, los municipios de Nezahualcoyotl, Ecatepec y Tlalnepantla son los de mayor amplitud en el Estado de México. Pueden ser elegidos por el principio de mayoría o de representación proporcional, de acuerdo con los ordenamientos locales respectivos.

Señala el autor Salvador Valencia Carmona que: *“Los regidores participan en las reuniones de Cabildo, el mismo que les confía varias comisiones relativas a distintos rubros de la administración pública municipal, incluyendo los servicios públicos”*.⁵⁹

El maestro Miguel Acosta Romero advierte las funciones de los regidores en la siguiente manera:

“Tienen funciones específicas cada uno: el Primer Regidor, suplirá al Presidente Municipal en sus ausencias y tendrá a su cargo el Departamento de Licencias de Construcción, el de Supervisor de Obras, Departamento de Diseño, de Planificación, de Ingeniería de Tránsito y el Agua y Saneamiento. El segundo Regidor vigilará los departamentos de Gobierno, Servicios Sociales, Colonias Populares, del Registro Civil, de Reglamentos y Espectáculos, de Reclusorios, el Departamento calificador de infracciones, de licencias de Reglamentos y Espectáculos, el Departamento Técnico Jurídico y el de Turismo. El Tercer Regidor vigilará los Departamentos de Mercados y Servicios Urbanos, de supervisión de quejas, de Limpia, de Vía Pública, de Parques, jardines y Fuentes, y el de Policía”.⁶⁰

Cabe recordar que en tratándose del Presidente Municipal y los ediles, el artículo 115, fracción I del pacto Federal dispone el principio de no reelección inmediata para el periodo

⁵⁹ Valencia Carmona, Salvador. Derecho Municipal. Editorial Porrúa, México, 2003, pp. 158 y 159.

⁶⁰ Acosta Romero, Miguel. Op. Cit. P. 797.

inmediato, mientras que *“...las personas electas que por elección indirecta, nombramiento o designación de alguna autoridad hayan desempeñado funciones propias de esos cargos, tampoco podrán ser electas para el periodo inmediato; todos los funcionarios mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser suplentes para el periodo inmediato, pero éstos si podrán ser electos como propietarios”*.⁶¹

La Ley Orgánica Municipal del Estado de México señala como atribuciones de los Regidores las siguientes:

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

I.- Asistir puntualmente a las sesiones que celebre el ayuntamiento;

Es obligación de los regidores asistir a las sesiones que celebra el ayuntamiento ya que tienen a su cargo los diferentes ramos que conforman la Administración Pública Municipal.

II.- Suplir al presidente municipal en sus faltas temporales, en los términos establecidos por esta Ley;

La Ley Orgánica del Estado de México, señala que las faltas temporales del presidente Municipal las cubrirá el primer regidor, y a falta de este el que le siga en número.

III.- Vigilar y atender el sector de la administración municipal que les sea encomendado por el ayuntamiento;

Por lo que respecta a esta fracción a los regidores se les puede designar algún sector, para apoyar a la Administración Pública Municipal.

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

⁶¹ Valencia Carmona, Salvador. Op. Cit. P. 159.

Los regidores deben de participar correctamente en el desempeño de dichas comisiones, pues a través de ellas se logrará un mejor desempeño en la prestación de Servicios Públicos Municipales.

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

Es obligación de estos servidores públicos, proponer alternativas de solución, pues, deben de coadyuvar con las demás autoridades que conforman el ayuntamiento, para el mejoramiento de la Administración Municipal.

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

Los regidores deben promover la participación ciudadana, ya que a través de ella se puede supervisar el desempeño de la prestación de los servicios públicos.

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

2.5 SÍNDICO.

Gramaticalmente, se entiende por “Síndico”:

“Persona que liquida al deudor en una quiebra.// Persona elegida por un a corporación para cuidar de sus intereses”.⁶²

“Del latín syndicus que a su vez deriva del griego syndikós abogado y representante de una ciudad). Es el funcionario municipal electo popularmente que responde ante el ayuntamiento de la defensa y procuración de los intereses municipales; de la gestión de los asuntos y

⁶² Diccionario Larousse de la Lengua Española. Op. Cit. P. 610.

*representación jurídica que el cabildo y la ley le otorguen, actúa, como su asesor legal, en algunos casos como agente del ministerio público”.*⁶³

El síndico municipal es una figura de gran raigambre en la historia mexicana. En las reformas de Carlos III lo instituían para defender a la comunidad del cabildo.

Desarrolló un importante papel protagónico en la primera inquietud de emancipación en México. En 1808, al enterarse la Nueva España de las abdicaciones de Carlos IV y Fernando VI en favor de Napoleón Bonaparte, el síndico don Francisco Primo de Verdad, inspirándose en las teorías de Puffendorff, sostuvo la tesis que, en ausencia y en nombre del rey cautivo, la nación mexicana reasumía (por ser la titular originaria), su soberanía. De haberse aceptado tal tesis por las autoridades coloniales, prácticamente hubiera equivalido a la independencia de México. El resultado de este episodio es perfectamente conocido: al virrey Iturrigaray le costó el puesto y a Primo de Verdad la vida al ser ahorcado en su celda.

El Síndico municipal es de gran importancia en la organización político administrativa municipal. De acuerdo a lo que establece el artículo 115 constitucional, es electo popularmente por un periodo de tres años Sin que exista la posibilidad de reelegirse para el periodo inmediato. Junto con el presidente municipal y los regidores principalmente constituyen el ayuntamiento. Sin embargo, cabe decir que, en las leyes orgánicas municipales no existe uniformidad en cuanto al número funciones y requisitos de elegibilidad de los síndicos. De hecho cada legislación municipal determina la cantidad de ellos con que contará cada municipio, así como las facultades que les otorga. Entre las atribuciones más importantes se encuentran las siguientes: vigila la hacienda municipal y preside la comisión respectiva. Representa judicialmente al municipio y actúa como sustituto de agente del ministerio público.

En Derecho Municipal, el Síndico es otro funcionario que tiene la atribución del manejo de la hacienda del Municipio.

⁶³ Diccionario Jurídico 2005. Desarrollo Jurídico, software, México, 2005.

La Ley Orgánica Municipal del Estado de México señala sobre las funciones o atribuciones de los Síndicos las siguientes:

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

Se destaca que los Síndicos tienen variadas atribuciones, dentro de las que se pueden resaltar la procuración y defensa de los derechos e intereses del Municipio, especialmente los patrimoniales, pero también, ejercen funciones de contralor interno, conjuntamente con el órgano especializado en ese campo que establezcan las leyes de cada Municipio.

Otras atribuciones están delimitadas por el artículo 53 que establece que:

ARTÍCULO 53.- Los síndicos tendrán las siguientes atribuciones:

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

Esta es una de las atribuciones más importantes que realiza el síndico, pues esta fracción lo faculta para intervenir en los litigios en los que fuere parte, entendiendo por litigio la pugna de intereses, es decir la lucha que deberá tener el Síndico en procuración de los intereses del Ayuntamiento.

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

Tiene que revisar y firmar los cortes de caja de la tesorería, independientemente de que los cortes de caja los realice el tesorero.

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

Se encarga de cuidar que las erogaciones sean utilizadas para lo que fueron destinadas.

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

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

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

Por lo que respecta a las fracciones IV, V y VI, son funciones que realizara en forma conjunta con el tesorero, pues la ley faculta al Síndico para realizar la inspección de la hacienda pública municipal.

VII.- Intervenir en la formulación del inventario general de los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio, haciendo que se inscriban en el libro especial, con expresión de sus valores y de todas las características de identificación, así como el uso y destino de los mismos;

VIII.- Regularizar la propiedad de los bienes inmuebles municipales;

IX.- Inscribir los bienes inmuebles municipales en el Registro Público de la Propiedad;

En cuanto a las fracciones VII, VIII y IX, hacen referencia a obligaciones que tiene respecto de los bienes propiedad del municipio, los cuales forman parte de la hacienda municipal.

X.- Practicar, a falta de la gente del Ministerio Público, las primeras Diligencias de Averiguación Previa o aquellas que sean de notoria urgencia remitiéndolas a la gente del Ministerio Público del Distrito Judicial correspondiente, dentro del término de 24 horas y vigilar que los Oficiales

Conciliadores y Calificadores, observen las disposiciones legales en cuanto a las garantías que asisten a los detenidos;

Esta fracción faculta al síndico, a realizar las primeras diligencias de averiguación previa, siempre y cuando no haya autoridad competente en la localidad, en la que se actúa.

XI.- Participar en los remates públicos en que tenga interés el municipio, para que se finquen al mejor postor y se guarden los términos y disposiciones prevenidos en las leyes respectivas;

XII.- Verificar que los remates públicos se realicen en los términos de las leyes respectivas;

XIII.- Verificar que los funcionarios y empleados del municipio cumplan con hacer la manifestación de bienes que prevé la Ley de Responsabilidades para los Servidores Públicos del Estado y los Municipios;

XIV.- Admitir, tramitar y resolver los recursos administrativos que sean de su competencia;

XV.- Revisar las relaciones de rezagos para que sean liquidados;

Así mismo en las fracciones XI, XII y XV, también lo facultan para tutelar la hacienda pública municipal.

XVI.- Las demás que les señalen las disposiciones aplicables. En el caso de que sean dos los síndicos que se elijan, uno estará encargado de los ingresos de la hacienda municipal y el otro de los egresos. El primero tendrá las facultades y obligaciones consignadas en las fracciones I, IV, V, y XVI, y el segundo, las contenidas en las fracciones II, III, VI, VII, VIII, IX, X y XII entendiéndose que se ejercerán indistintamente las demás.

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

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

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

Después de haber hecho referencia a las atribuciones que la ley le otorga a los Síndicos y a los Regidores, vemos de que manera el Ayuntamiento, tiene distribuidas sus funciones para el cumplimiento de sus fines.

Se puede concluir que las funciones del síndico, son fundamentalmente la Representación Legal del municipio, la defensa y procuración de los intereses incluso hacendarios del Municipio.

CAPÍTULO III. EL ACTO ADMINISTRATIVO.

3.1 ORÍGENES DE LA NOCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

Antes de hablar de la noción del acto administrativo es conveniente recordar algo sobre la Administración Pública.

Dado que la carga de trabajo del Presidente de la República es exagerada y que materialmente le sería imposible cumplir cabalmente en tiempo y forma con todos y cada uno de los encargos que las leyes le imponen, tanto en lo interno como en lo externo, nuestro país cuenta con la llamada Administración Pública Federal, compuesta por un conjunto de entidades administrativas centralizadas y paraestatales o descentralizadas cuyo fundamento se encuentra en el artículo 90º constitucional:

“Artículo 90º.-La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos”.

Dice el maestro Gabino Fraga:

“La satisfacción de los intereses colectivos por medio de la función administrativa se realiza fundamentalmente por el Estado.

Para ese objeto éste se organiza en una forma especial adecuada sin perjuicio de que otras organizaciones realicen excepcionalmente la misma función administrativa.

La organización especial de que hablamos constituye la Administración Pública, que debe entenderse desde el punto de vista formal como el organismo público que ha recibido del poder

*político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales y desde el punto de vista material es la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión”.*⁶⁴

El maestro Miguel Acosta Romero advierte sobre la Administración Pública lo siguiente:

*“Es la parte de los órganos del Estado que dependen directa, o indirectamente, del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con. A) elementos personales; b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica, y d) procedimientos técnicos”.*⁶⁵

Más adelante agrega el autor lo siguiente:

“La Administración Pública puede estudiarse desde un punto de vista orgánico y desde un punto de vista funcional o dinámico...”.

Desde el punto de vista orgánico a que alude el autor, se le identifica con el Poder Ejecutivo y todos los órganos o unidades administrativas que, directa o indirectamente, dependen de él. Así, orgánicamente la Administración Pública Federal se integra por el Presidente de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos (que ya no existen en la práctica), la Procuraduría General de la República y todos los órganos centralizados, desconcentrados, descentralizados, las empresas, sociedades mercantiles de Estado y los fideicomisos públicos.

Desde el punto de vista funcional, la Administración Pública Federal se entiende como la realización de la actividad que corresponde a los órganos que forman ese sector.

⁶⁴ Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa, 38ª edición, México, 1998, p. 119.

⁶⁵ Acosta Romero, Miguel. *Op. Cit.*, p. 263.

Administrar implica entonces llevar a cabo una serie de actos para conseguir una finalidad determinada, es decir, para que el Estado consiga sus fines.

La Administración Pública Federal cuenta con una estructura jurídica, con elementos materiales y un conjunto de bienes que en un momento determinado tiene a su disposición y el elemento personal, empleados, funcionarios y trabajadores quienes prestan sus servicios a la misma Administración Pública Federal.

Dentro de las formas de organización administrativa, el artículo 90º constitucional se refiere esencialmente a dos formas: la centralización y la descentralización administrativa.

Dice el maestro Miguel Acosta Romero que la centralización administrativa es:

“El orden y grado que guardan entre sí los distintos Órganos de la Administración Pública, establecida a través de un vínculo jurídico entre ellos para determinar órganos superiores coordinados e interiores, mediante el ejercicio de los poderes que implica la propia relación y que se ejercen por los titulares de los mismos”.

El mismo autor ofrece otro concepto sobre la centralización administrativa en los siguientes términos:

“Es una forma de organización administrativa en la cual las unidades y órganos de la Administración Pública se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico, a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar decisiones, el mando, la acción y la ejecución”.

De esta manera, la Administración Pública Federal centralizada es una forma de organización administrativa en la que los órganos que la conforman se ordenan jerárquicamente a partir del Presidente de la República, el cual tiene y ejerce poderes diferentes de decisión, nombramiento, mando, revisión, vigilancia, disciplinario y resuelve los problemas de competencia de dichos órganos.

La Administración Pública federal centralizada es el eje de toda la Administración Pública en el país, cuenta con su propia normatividad: la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976.

Otras formas de administración pública son la descentralización y desconcentración administrativa, las cuales guardan ciertas similitudes entre sí.

La descentralización administrativa es según el maestro Acosta Romero:

“La descentralización administrativa es una forma de organización que adopta, mediante una ley (en el sentido material), la Administración Pública para desarrollar:

1. *Actividades que competen al Estado.*
2. *O que son de interés general en un momento dado.*
3. *A través de organismos creados especialmente para ello, dotados de:*
 - a. *Personalidad Jurídica.*
 - b. *Patrimonio Propio.*
 - c. *Régimen Jurídico Propio”.*⁶⁶

Este tipo de organismos son creados ya sea por una Ley del Congreso de la Unión o por un decreto del Ejecutivo. Poseen personalidad jurídica propia y patrimonio, y si bien, reciben un subsidio económico para la consecución de sus fines, también lo es que su nexo con el Ejecutivo no es tan firme como sucede con los organismos centralizados que dependen directamente de ese Poder. Esto significa que tienen cierto grado de autonomía respecto del Poder citado.

En cuanto a la desconcentración administrativa, el autor Acosta Romero dice que:

“Consiste en una forma de organización administrativa en la cual se otorgan al órgano desconcentrado, por medio de un acto materialmente legislativo (ley o reglamento), determinadas facultades de decisión y ejecución limitadas, que le permite actuar con mayor rapidez,

⁶⁶ Ibid. P. 495.

*eficacia y flexibilidad, así como el tener un manejo autónomo de su presupuesto, sin dejar de existir el nexo de jerarquía, con el órgano superior”.*⁶⁷

En términos generales, la desconcentración implica siempre una distribución de facultades entre los órganos superiores y los órganos inferiores, existiendo una variedad de estructuras desconcentradas o bien, modalidades de la desconcentración como las siguientes:

1. Desconcentración en estricto sentido o funcional.
2. Desconcentración vertical.
3. Desconcentración horizontal.
4. Desconcentración regional.⁶⁸

Las características de los organismos desconcentrados son estas:

- a) Son creados por una ley o reglamento.
- b) Dependen siempre de la Presidencia o de una Secretaría de Estado.
- c) Su competencia deriva de las facultades de la Administración Central.
- d) Su patrimonio es el mismo que el de la Federación, aunque también pueden tener presupuesto propio.
- e) Las decisiones más importantes, requieren de la aprobación del órgano del cual dependen.
- f) Tienen autonomía técnica.
- g) No puede tratarse de un órgano superior (ya que siempre dependen de otro).
- h) Su nomenclatura puede ser muy variada.
- i) Su naturaleza jurídica hay que determinarla teóricamente en cada caso.
- j) En ocasiones tiene personalidad propia.

El maestro Acosta Romero establece como diferencias sustanciales entre ambas las siguientes:

⁶⁷ Ibid. P. 463.

⁶⁸ Idem.

“En la desconcentración, el órgano inferior está subordinado a una Secretaría de Estado o a la Presidencia de la República, mientras que en la descentralización, el órgano depende indirectamente del Ejecutivo Federal.

En la desconcentración, se puede contar o no con personalidad jurídica propia, mientras que en la descentralización el organismo tiene necesariamente personalidad jurídica propia.

En la desconcentración, el organismo puede tener o no patrimonio propio, mientras que en la descentralización, el organismo siempre cuenta con un patrimonio propio.

En la desconcentración, el organismo posee facultades limitadas, mientras que en la descentralización el organismo posee facultades más autónomas”.⁶⁹

Dice el maestro Miguel Acosta Romero que:

“En nuestra opinión, Actividad del Estado es el concepto genérico que comprende toda acción estatal, con independencia del Poder u órgano del Estado que la realice....

Por función, entendemos el ejercicio concreto de la competencia o poder jurídico de un órgano del Estado”.⁷⁰

El Estado es un ente jurídico y persona moral que tiene varias atribuciones: derechos y deberes frente a la sociedad. Así, interactúa diariamente con la población en marcos jurídicos diferentes, por ejemplo, frente a los gobernados, se establece un marco o relación de supra a subordinación, en la que el Estado a través de sus órganos está en el nivel máximo, dotado de poder o imperium, mientras que los segundos están sujetos a la voluntad estatal, puesto que el Estado gobierna a la población, ejerciendo su poder sobre ella, sin embargo, también es cierto que el Estado no puede actuar de manera caprichosa o a satisfacción de sus propios intereses, sino que debe ceñirse a lo que las leyes le señalen en sus relaciones diarias con los particulares, sobretodo

⁶⁹ Ibid. P. 478.

⁷⁰ Ibid. p. 821.

cuando se trata de afectar su esfera jurídica, puesto que los gobernados gozan de un conjunto de derechos públicos subjetivos llamados "*garantías individuales*", que dicho sea, constituyen un freno a la actividad estatal. De esta suerte, si el Estado, a través de uno de sus órganos pretende afectar la esfera jurídica de los gobernados mediante un acto de molestia, cualesquiera que sea su naturaleza, debe hacerlo siempre en pleno respeto a las garantías individuales de los gobernados. El artículo 14 constitucional en su segundo párrafo sostiene que:

"Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho".

Lo anterior se complementa con el párrafo primero del artículo 16 que dispone:

"Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento".

De esta manera, todo acto de molestia del Estado a los gobernados debe estar fundado y motivado, dentro de un procedimiento legal en un tribunal expedido con anterioridad al hecho que da origen al acto estatal.

En otro orden el Estado se relaciona con los gobernados en un marco de coordinación, cuando celebra algún acto jurídico, quitándose el imperium o poder que posee. Así, el particular tiene expeditas las vías jurídicas para actuar frente al Estado en caso de incumplimiento de éste.

Las relaciones entre los organismos estatales también son de coordinación, ya que tienen la misma jerarquía.

Cabe decir que el Estado tiene varias funciones como son la legislativa o creación de leyes destinadas a la población, la función jurisdiccional, que tiene como finalidad, dirimir las

controversias que los gobernados sometan al Estado a través de sus órganos y la administrativa que es según el maestro Don Andrés Serra Rojas:

“... es la actividad que normalmente corresponde al Poder Ejecutivo, se realiza bajo el orden jurídico y limita sus efectos a los actos jurídicos concretos o particulares y a los actos materiales, que tienen por finalidad la prestación de un servicio público o la realización de las demás actividades que le corresponden en sus relaciones con otros entes públicos o con los particulares, reguladas por el interés general y bajo un régimen de policía o control”.⁷¹

Esta función que desarrollan los órganos del Estado: centralizados, desconcentrados y descentralizados o paraestatales, es de vital importancia para los gobernados y el país entero ya que representan los engranes que ponen en marcha el rumbo de México.

Para Hans Kelsen (citado por Don Andrés Serra Rojas) la función administrativa:

“... tiene a su cargo el concretar la ley, el particularizarla para que de este modo se cumpla la voluntad del legislador o se cumplan los fines del Estado; la acción administrativa provee el mantenimiento de los fines públicos, llevando sus determinaciones a los casos particulares. Administrar no es sólo aplicar la ley, sino perseguir un propósito de servicio público o de interés general, que determina la esencia de la actividad del Estado”.⁷²

La función administrativa puede verse desde dos ángulos o puntos de vista, el formal y el material. Desde el punto de vista formal, la función administrativa se proyecta como una actividad que normalmente realiza el poder Ejecutivo, sin embargo, cabe tener en cuenta que tanto el poder Legislativo como el Judicial llegan a realizar, aunque de manera limitada, actos que por su especial naturaleza caen en el ámbito de lo administrativo. Sin embargo, hay que diferenciar de los actos puramente administrativos del Poder Ejecutivo de otros que son de naturaleza diversa como es la facultad reglamentaria a que se refiere la fracción I del artículo 89 constitucional, la cual es

⁷¹ Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo I. Editorial Porrúa, 20ª edición, México, 1999, p. 67.

⁷² Idem.

formalmente legislativa, así como la resolución de las controversias en materia obrera, agraria, fiscal y otras, la cual es netamente jurisdiccional. Se define a la función administrativa como: *“La actividad del Estado encaminada a la ejecución de las leyes”*.⁷³

Desde el punto de vista material, la actividad administrativa del Estado es la que realiza exteriormente, a través de actos tendientes a la satisfacción de las necesidades sociales, por ejemplo, la dotación de los servicios públicos, etc.

En el ámbito municipal tenemos que dentro de las atribuciones que ese le otorgan al Síndico, esta la de admitir, tramitar y resolver el Recurso Administrativo de Inconformidad, realizando así una función materialmente jurisdiccional, pues hay una pugna de intereses o una situación de duda que puede ser resuelta conforme a derecho. Siendo que dicho funcionario como parte de la administración pública municipal, debe de emitir actos formalmente administrativos.

Por otra parte, a partir de principios del siglo pasado, en Europa Occidental, en Francia, más exactamente, aparece lo que se denomina *“sentimiento de la necesidad de una teoría general de los actos jurídicos y los esfuerzos de su elaboración”*.⁷⁴

León Duguit, entre otros, tuvo el mérito de intentar elaborar una verdadera teoría del acto jurídico reconociendo la eficiencia y las relaciones entre las categorías de los actos jurídicos. Las investigaciones llevaron a los autores a descubrir la unidad profunda del acto jurídico, así como los límites o fronteras entre el Derecho Público y el Derecho Privado, aunque, cabe decir que según Kelsen, toda norma nace y es originalmente de Derecho Público, lo que ha sido aceptado por muchos autores desde fines del siglo pasado, por lo que hacer esa frontera resultaría algo casi didáctico, más no ya tanto de orden práctico.

La teoría general del acto jurídico debe mucho al Derecho Civil, puesto que fueron los grandes autores de esa bella disciplina los que han explotado el tema y sus contenidos, dando grandes luces a la ciencia jurídica.

⁷³ Ibid. p. 70.

⁷⁴ Acosta Romero, Miguel. Op. Cit. P. 835.

Sin embargo, aún hay cuestiones que la doctrina sigue cuestionando, por ejemplo, la validez de la teoría general del acto jurídico del Derecho Privado para las demás áreas del Derecho como el Administrativo.

En lo particular se piensa que sería un asunto de didáctica, más que práctico establecer un criterio válido de la teoría del acto jurídico y sus implicaciones en otras áreas jurídicas. Así, el Derecho Administrativo, al igual que otras ramas de la ciencia jurídica se han visto enriquecidas por dicha teoría que proviene del Derecho Civil, en la cual, la expresión y autonomía de la voluntad es la clave de dicha teoría, lo que dificulta un poco la exacta comprensión del acto jurídico administrativo, ya que se trata esencialmente de un acto unilateral.

La doctrina administrativista ha estudiado los variados actos jurídicos que realiza el Estado, tratando de clasificarlos y diferenciar los puramente judiciales o jurisdiccionales y los administrativos.

Son actos judiciales o jurisdiccionales aquellos en los que participe o intervenga un juez a nombre del Estado para dirimir una controversia entre las partes, ya sea, simples particulares o inclusive, el Estado y un particular en un plano de coordinación. En este sentido, el artículo 21 constitucional establece que:

“La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas...”.

Es a través de la sentencia que el juez pone fin al caso o litis de la que conoció, con lo que se producen derechos y obligaciones a partir de esa resolución, ya que se trata de una norma individualizada.

En cambio, los actos administrativos del Estado se realizan diariamente, sin interrupción, son constantes.

En términos generales, un acto legislativo es el creador de una situación jurídica general, mientras que el judicial resuelve una litis determinada y el administrativo, realiza todo aquello que no sea ni legislar ni sentenciar, es decir, actos creadores de situaciones jurídicas generales y concretas. Dice el maestro Miguel Acosta Romero que:

“En el acto administrativo siempre existe una decisión unilateral por parte del órgano que lo emite, para realizar ese acto, con independencia del contenido y de la forma que posteriormente adopte, aun tratándose de contratos y convenios. Esa decisión implica dar un contenido a la actividad administrativa. El juez no decide si dicta sentencia, pues siempre tiene que actuar en ese sentido, es decir, resolver, la controversia”.⁷⁵

Hay que recordar que el acto jurídico en general es un evento de realización cierta en el que las partes que intervienen saben y desean las consecuencias jurídicas que se producirán al manifestar su voluntad, es decir, los derechos y las obligaciones. Ahora bien, la doctrina administrativa y en parte la civilista han tratado de distinguir varios tipos de actos jurídicos, dentro de los que se puede hablar el acto jurídico en general y algunas especies del mismo, donde se puede ubicar al acto administrativo. Señala el maestro Miguel Acosta Romero que:

“Es evidente que el acto administrativo participa de las características del acto jurídico, es la expresión de una voluntad y produce efectos jurídicos; sin embargo, en mi opinión,....

⁷⁵ Ibid. pp. 832 y 833.

el acto administrativo tiene características propias, que lo distinguen del género y de otras especies de actos como los civiles, penales, laborales o mercantiles".⁷⁶

Sin embargo, la doctrina no se ha puesto de acuerdo sobre la esencia del acto administrativo, por lo que hay gran divergencia sobre su concepto. El maestro Miguel Acosta Romero apunta lo siguiente:

"Como todo acto jurídico, el acto administrativo es el fruto del juego de tres elementos que son la reglamentación jurídica, el hecho y la voluntad del autor del acto".⁷⁷

Esta idea es la expresada por la doctrina francesa que resalta la importancia que tiene la unilateralidad del acto, lo que caracteriza a los actos administrativos.

La Ley Federal del Procedimiento Administrativo fue la primera que incorporó intrínsecamente esta postura al decir:

"Artículo 1.- Las disposiciones de esta ley son de orden e interés públicos, y se aplicarán a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal centralizada, sin perjuicio de lo dispuesto en los Tratados Internacionales de los que México sea parte.

El presente ordenamiento también se aplicará a los organismos descentralizados de la administración pública federal paraestatal respecto a sus actos de autoridad, a los servicios que el estado preste de manera exclusiva, y a los contratos que los particulares sólo puedan celebrar con el mismo.

Este ordenamiento no será aplicable a las materias de carácter fiscal, responsabilidades de los servidores públicos, justicia agraria y laboral, ni al ministerio público en ejercicio de sus funciones constitucionales. En relación con las materias de competencia económica,

⁷⁶ Idem.

⁷⁷ Idem.

prácticas desleales de comercio internacional y financiera, únicamente les será aplicable el título tercero A.

Para los efectos de esta Ley sólo queda excluida la materia fiscal tratándose de las contribuciones y los accesorios que deriven directamente de aquéllas”.

La Ley se refiere a los actos de la Administración Pública Federal centralizada, como actos jurídicos administrativos de naturaleza unilateral, con lo que adopta la postura francesa mencionada.

Coincidimos con el maestro Miguel Acosta Romero al decir que el elemento unilateral es básico en la noción jurídica del acto administrativo, ya que efectivamente, los actos jurídicos de esa naturaleza y que realiza el Estado, son esencialmente unilaterales, los cuales cuentan con una reglamentación jurídica expresa y constituye parte de la actividad diaria del Estado a través de sus variados órganos, pero, tales actos no deben conculcar las garantías o derecho públicos subjetivos de los gobernados y en caso contrario, el gobernado tendrá expedita la vía de amparo en términos de lo dispuesto por el artículo 103 del Pacto Federal.

Ahora bien, el acto administrativo, como un acto jurídico que es, presenta ciertas irregularidades en cuanto a su forma, por ejemplo, el caso del artículo 92 constitucional que habla del refrendo ministerial y que a la letra dice:

“Todos los Reglamentos, Decretos, Acuerdos y Órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos”.

Así, los actos administrativos arriba mencionados no serán obedecidos si falta la firma y rúbrica del Secretario del ramo correspondiente, lo que indica que si no concurre ese requisito, el acto es incompleto, pues falta la forma.

En cuanto hace a la invalidez: nulidad e inexistencia del acto jurídico en general de acuerdo a la teoría del mismo, cabe decir que aquella no puede ser aplicada al acto administrativo ya que se trata de un tipo de acto especial, diferente al civil o mercantil, toda vez que lo lleva a cabo el Estado a través de sus órganos y el mismo constituye una obligación emanada de una ley previa al mismo, con lo que se reafirma aún más que el acto administrativo es una especie del acto jurídico, con características particulares, objetivo y en el que interviene una sola parte: el Estado.

3.2 CONCEPTO DE ACTO ADMINISTRATIVO.

Por resultar de importancia para la mejor comprensión de esta investigación, a continuación se citarán algunos conceptos del acto administrativo.

El propio maestro Miguel Acosta Romero señala que:

*“El acto administrativo es una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general”.*⁷⁸

Los autores Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara dicen:

*“ACTO ADMINISTRATIVO: Declaración de voluntad de un órgano de la administración pública, de naturaleza reglada o discrecional, susceptible de crear, con eficacia particular o general, obligaciones, facultades, o situaciones jurídicas de naturaleza administrativa”.*⁷⁹

Posteriormente, es importante resaltar la expresión externa de la voluntad, que es, como ya se dijo, unilateral. Dice el maestro Miguel Acosta Romero:

⁷⁸ Ibid. p. 839.

⁷⁹ Pina, Rafael de y Rafael de Pina Vara. Op. Cit. P. 51.

“Derecho imperativo de autoridad y de igualdad”. “El Derecho Público encuentra su especificidad en el uso de la técnica unilateral autoritaria”.⁸⁰

El Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México dice sobre el acto administrativo en su artículo 1º lo siguiente:

“Para efectos de este Código, se entiende por:

I. Acto administrativo, la declaración unilateral de voluntad, externa y de carácter individual, emanada de las autoridades de las dependencias del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios y de los organismos descentralizados de carácter estatal y municipal, que tiene por objeto crear, transmitir, modificar o extinguir una situación jurídica concreta”.

Por su parte, el Código Administrativo del Estado de México señala en su numeral 1.7 el siguiente concepto del acto de referencia:

“Para efectos de este Título se entiende por acto administrativo, toda declaración unilateral de voluntad externa, concreta y de carácter individual, emanada de las autoridades a que se refiere el párrafo anterior, que tiene por objeto crear, transmitir, modificar o extinguir una situación jurídica concreta”.

Efectivamente, el acto administrativo supone la existencia de una decisión previa unilateral por parte del órgano del Estado de que se trate, o en su caso, de la ejecución de esa decisión independientemente del contenido y de la forma que después adopte el acto y de que el mismo pueda afectar al sujeto pasivo y sea unilateral o multilateral. Su origen siempre es unilateral como sucede con la designación de un Secretario de Estado (artículo 89 fracción II).

⁸⁰ Acosta Romero, Miguel Op. Cit. P. 840.

La decisión y la voluntad provienen del órgano administrativo correspondiente el cual lo hace a través de su titular y en uso de la facultad previa que consta en la ley para tal efecto, por lo que el acto está perfectamente fundado, para el caso de que se pudiera alegar conculcación de garantías.

El acto administrativo puede crear, transmitir, modificar, extinguir, declarar o reconocer derechos y obligaciones, por lo que se le puede equiparar al convenio como género.

El acto administrativo generalmente crea una situación jurídica concreta, sin embargo, puede ser que su objetivo sea el crear una situación jurídica general, o inclusive, una combinación de ambas, por ejemplo, la concesión de un servicio público a una persona física o moral crea derechos personalismos pero también generales para los usuarios de ese servicio.

El acto administrativo es así mismo, ejecutorio y ejecutivo. En el primer sentido, significa que el acto tiene ejecución o que ha causado ejecutoria. El acto administrativo tiene que acatarse por el sujeto obligado o gobernado, aún de manera coactiva empleando la fuerza, como sucede con las expropiaciones o los desalojos de predios patrimonio de la nación.

Por último, el acto administrativo siempre persigue el interés público, lo que está determinado por la ley que lo fundamenta.

3.3 ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

Como todo acto jurídico, el administrativo tiene varios elementos de acuerdo a su naturaleza especial. A continuación se hablará de dichos elementos.

3.3.1 SUBJETIVOS.

En cuanto a los sujetos que participan en el acto administrativo, el artículo 3º de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo señala que:

“Son elementos y requisitos del acto administrativo:

I.- Ser expedido por órgano competente, a través de servidor público, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado, reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo”.

Se puede hablar de un sujeto activo del acto: el órgano administrativo que a nombre y representación del Estado crea y ejecuta el acto, mientras que el sujeto pasivo son las personas o gobernados a quienes va dirigido el acto de que se trate.

El sujeto activo del acto administrativo es siempre un órgano de la Administración Pública, mientras que el sujeto pasivo es la persona o personas a quienes va dirigido el acto, incluyendo otros órganos de la misma Administración Pública.

Un requisito importante del sujeto activo del acto administrativo es que sea competente, es decir, que esté facultado para realizar determinados actos que establece la Ley a los órganos de la administración Pública. La competencia está siempre definida por la ley, el Reglamento del Congreso de la Unión, un Reglamento Interior de una Secretaría de Estado, etc. Hay casos en los que un simple acuerdo faculta a las autoridades para realizar un acto administrativo, pero, como lo ha definido la Suprema Corte de Justicia en palabras del maestro Miguel Acosta Romero: *“Las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite”*.⁸¹

La competencia es el poder de que está investida o dotada una autoridad, por lo que en ejercicio de ese poder o imperium debe realizar los actos administrativos que estén señalados en la Ley respectiva. La autoridad no puede actuar arbitrariamente o en razón de intereses personales de sus titulares y dejar de hacer o llevar a cabo un acto administrativo al cual está obligada, pues incurriría en responsabilidad. En los casos en que la ley señale que el acto administrativo puede ser materia de una facultad discrecional, se da amplitud de criterio a la autoridad para que decida si lo emite o se abstiene de ello, sin que ello sea una excepción al principio, como sucede en el caso de

⁸¹ Ibid. p. 847.

la ratificación de los tratados que es una facultad discrecional del Senado o en el caso de los nombramientos sujetos a la ratificación de ese mismo cuerpo colegiado.

Es imprescindible que la autoridad sea competente para emitir el acto, lo que es ejemplo del Estado de Derecho, ya que de no ser así, la autoridad no podrá realizar dicho acto y de hacerlo, vulneraría flagrantemente la esfera jurídica del sujeto o sujetos pasivos.

Puede suceder que una autoridad, por ley, delegue una o varias facultades para realizar actos administrativos, lo cual también es válido si el ordenamiento legal invocado así lo permite.

Por otra parte, se entiende por autoridad al: *"...órgano del Estado investido de poder de decisión".*⁸²

Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara sostiene sobre la autoridad que:

"Autoridad. Potestad legalmente conferida y recibida para ejercer una función pública, para dictar al efecto resoluciones cuya obediencia es indeclinable bajo la amenaza de una sanción y la posibilidad legal de su ejecución forzosa en caso necesario.

*Se denomina también autoridad a la persona u organismo que ejercer dicha potestad".*⁸⁴

El maestro Don Ignacio Burgoa dice sobre la autoridad:

*"... es el órgano estatal investido de facultades de decisión o ejecución, cuyo ejercicio engendra la creación, modificación o extinción de situaciones en general de hecho o jurídicas con trascendencia particular y determinada, de una manera imperativa".*⁸⁵

⁸² Ibid. p. 849.

⁸⁴ Pina, Rafael de y Rafael de Pina Vara. Op. Cit. P. 117.

⁸⁵ Burgoa, Ignacio. El Juicio de Amparo. Editorial Porrúa, 35ª edición, México, 1999, pp. 298 y 299.

Por último cabe agregar y hacer hincapié en que para algunos doctrinarios, los franceses, por ejemplo, la manifestación de la voluntad constituye un elemento importante en el acto administrativo, casi como ocurre en el acto jurídico en general. Dice el maestro Miguel Acosta Romero que: *“La manifestación de voluntad, es decir, la expresión del proceso volitivo del órgano administrativo que esté actuando como tal, debe tener una exteriorización que pueda ser perceptible, que se manifieste objetivamente esa voluntad... La voluntad puede entenderse como la voluntad interna subjetiva, tal como existe en el alma individual y no la declaración, es decir, la voluntad tal como se manifiesta y se objetiva al exterior de tal manera que sea apreciada por otros hombres”*.⁸⁶

Para la doctrina, la voluntad debe reunir los siguientes requisitos:

- a) Debe ser espontánea y libre.
- b) Debe estar dentro de las facultades del órgano.
- c) No debe estar viciada por error, dolo, mala fe, violencia, etc.
- d) Debe expresarse en los términos previstos por la ley.

Esta postura es un poco alejada de nuestra realidad, ya que, apoyando al maestro Acosta Romero, en el acto administrativo mexicano, la expresión de la voluntad pasa a ser un elemento secundario, a diferencia del Derecho Civil, donde es fuente de las obligaciones. Para el Derecho Administrativo patrio, la voluntad de la autoridad está ceñida o predeterminada por la Ley, por lo que la expresión volitiva de aquella tiene que acatar fiel e irrestrictamente lo que señala la Ley.

3.3.2 OBJETIVOS.

El artículo 3º, en su fracción II de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo se refiere al objeto o elementos objetivos del acto administrativo en los siguientes términos:

⁸⁶ Acosta Romero, Miguel. Op. Cit. P. 850.

“II.- Tener objeto que pueda ser materia del mismo; determinado o determinable; preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y previsto por la ley”.

Todo acto jurídico en general y en especial, el administrativo tiene un objeto de ser, un fin o teleología. La doctrina habla de dos elementos objetivos o tipos de objeto: el directo o inmediato, que consiste en la creación, transmisión, modificación, reconocimiento o extinción de derechos y obligaciones dentro de la actividad del órgano administrativo y en el campo, rubro o materia de su competencia.

El objeto indirecto o mediato es la realización de la actividad del órgano del Estado, esto es, cumplir con sus cometidos o ejercitar la potestad pública de la que está legalmente investido de manera irrestricta.

La actividad u objeto debe tener o reunir las siguientes características, como acontece en el Derecho Civil:

a) Debe ser posible física y jurídicamente (una concesión o permiso para una estación de radio o canal de televisión; una expropiación de un predio determinado, etc.).

b) Debe ser lícito. En este sentido, resulta obvio que todo acto administrativo tiene forzosamente que ser lícito, esto es, apegarse a lo que determina la Ley. No se entendería un acto que fuera contra Derecho y que dañara el interés público. Puede ser que el acto sea injusto, pero difícilmente será ilegal, toda vez que está fundado en la Ley.

c) Debe ser realizado dentro de las facultades que le otorga la competencia al órgano administrativo que lo lleva a cabo.

3.3.3 FORMALES.

La forma o elementos formales del acto administrativo están contenidos en la fracción IV del artículo 3º de la citada Ley Federal del Procedimiento Administrativo que a la letra dice:

“IV.- Hacer constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición”.

La forma es un elemento relativamente novedoso que se incorporó en la Ley Federal del Procedimiento Administrativo y que consiste en que el acto administrativo de que se trate deba ser por escrito y con la firma autógrafa del titular del órgano administrativo estatal que lo expida, sin este requisito será nulo el acto, salvo que la misma Ley autorice a la autoridad a dimitir la firma del acto a otro funcionario diferente al titular, como sucede en los casos de las Procuradurías de Justicia de los Estados y la General de la República cuando son autoridades responsables en los juicios de amparo y en cuyo caso el titular no pueda firmar, los ordenamientos internos disponen que puede hacerlo un subprocurador en representación del titular de la dependencia.

La forma es la envoltura que rodea al acto, en la que se aprecian no sólo los elementos del acto administrativo, sino también, sus requisitos y características propias.

Cabe decir que el artículo 1.8. Del Código Administrativo del Estado de México establece como requisitos del acto administrativo los siguientes:

“Artículo 1.8.- para tener validez, el acto administrativo deberá satisfacer lo siguiente:

I. Ser expedido por autoridad competente y, en caso de que se trate de órgano colegiado, se deberá cumplir con las formalidades previstas al efecto en el ordenamiento que lo faculta para emitirlo;

II. Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o fin del acto;

III. Ser expedido sin que existan dolo ni violencia en su emisión;

IV. Que su objeto sea posible de hecho, determinado o determinable y esté previsto en el Ordenamiento que resulte aplicable;

V. Cumplir con la finalidad de interés público señalada en el ordenamiento que resulte aplicable, sin que puedan perseguirse otros fines distintos;

VI. Constar por escrito, indicar la autoridad de la que emane y contener la firma autógrafa del servidor público, salvo en aquellos casos que el ordenamiento aplicable autorice una forma distinta de emisión;

VII. Tratándose de un acto administrativo de molestia, estar fundado y motivado, señalando con precisión el o los preceptos legales aplicables, así como las circunstancias generales o especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, debiendo constar en el propio acto administrativo la adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicadas al caso concreto;

VIII. Expedirse de conformidad con los principios, normas e instituciones jurídicas que establezcan las disposiciones aplicables;

IX. Guardar congruencia en su contenido y, en su caso, con lo solicitado;

X. Señalar el lugar y la fecha de su emisión, así como los datos relativos a la identificación precisa del expediente, documentos, nombre y domicilio de las personas de que se trate;

XI. Tratándose de actos administrativos que deban notificarse, se hará mención expresa de la Oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo;

XII. Tratándose de resoluciones desfavorables a los derechos e intereses legítimos de los particulares, deberá hacerse mención del derecho y plazo que tienen para promover el recurso administrativo de inconformidad o el juicio ante el tribunal de lo contencioso administrativo;

XIII. Resolver expresamente todos los puntos propuestos por los interesados o previstos en las disposiciones aplicables”.

Este artículo sintetiza perfectamente los requisitos de forma establecidos en los párrafos anteriores y de los cuales ya se habló con anterioridad, mismos que ponen de manifiesto la importancia que tienen en la actualidad dichos elementos formales.

De la lectura del numeral se desprende que todo acto administrativo debe cumplir con los requisitos establecidos en los artículos 14 y 16 constitucionales, es decir, estar fundado y motivado para no afectar la esfera jurídica del gobernado y actuar con pleno apego a derecho. Ya que en caso contrario los administrados, en ejercicio del derecho de defensa establecido en el

antes citado artículo 14 Constitucional, podrán impugnar todo acto emanado de autoridades administrativas a través de los recursos que la ley otorga para tal efecto.

CAPÍTULO IV. LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

4.1 ANTECEDENTES.

En el presente Capítulo de este trabajo de investigación se hablará sobre los recursos administrativos y sus alcances como medio de inconformidad de los gobernados frente a la actividad estatal en sus niveles de gobierno local y municipal.

Primeramente se hablará sobre algunos de los principales antecedentes de la justicia administrativa y posteriormente, sobre los recursos administrativos.

En materia de justicia administrativa, las principales legislaciones del mundo han establecido verdaderas teorías que sustentan la existencia y justificación de estos medios de inconformidad y de impugnación de los gobernados en esta materia. Así, en la legislación española, se pueden encontrar algunos datos por demás importantes, por ejemplo, la Ley de 1958, apoyada en la ley de Procedimiento administrativo del 19 de noviembre de 1889, la cual encauzó durante un periodo considerable la actuación de las autoridades españolas en materia administrativa, llevando a la consagración de los principios básicos del procedimiento administrativo en la Constitución Española de 1978.

La Ley reglamentaria de esa nación regula entre otras cosas: la audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten; el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado español, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas; el procedimiento a través del cual deben realizarse los procedimientos administrativos, garantizando cuando proceda, la audiencia de los gobernados. Este principio está en relación directa con el artículo 102 de la Constitución Española que dice a la letra:

“La Administración Pública sirve con objetividad a los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al derecho”. Con apoyo en estas disposiciones constitucionales, se presentó una propuesta del Ministro de la Presidencia ante el Congreso de Diputados en octubre de 1981 a fin de que se planteara y discutiera un paquete de reformas y adiciones a la Ley de Procedimiento administrativo de 1958, en el que se propone una regulación del procedimiento en el que se exigiera la responsabilidad a todas las administraciones públicas, así como un nuevo tratamiento a la participación de los gobernados en el procedimiento y elaboración de las disposiciones administrativas, y al acceso a los archivos y a los registros, con las limitaciones establecidas anteriormente.

Señala el maestro Héctor Fix-Zamudio: *“En términos muy amplios, y apreciando en su conjunto tanto la ley española de procedimiento administrativo de 1958, reformada parcialmente por la diversa ley de 2 de diciembre de 1963, como los principios que implican una mayor tutela de los administrados establecidos en el citado artículo 105 de la Constitución de 1978, transcrito en el párrafo anterior...”*⁸⁷

Un principio importante de la ley española de referencia fue la regulación uniforme de los recursos administrativos como medios legales de defensa de los gobernados afectados contra los actos y las resoluciones administrativas, con lo que se da un paso importante en este importante campo de la justicia administrativa.

La Ley Federal Alemana de 1977 resulta también digna de comentarse, toda vez que es el ordenamiento jurídico más avanzado, en palabras del Doctor Fix-Zamudio, recoge las experiencias de otras legislaciones parecidas como la francesa, al igual que las de las entidades federativas germanas o *Länder*. Dentro de lo que llama la atención de ese ordenamiento es que se prevé el procedimiento solicitado por varias personas o procedimiento de masas (*Massenverfahren*), es decir, cuando un grupo número de personas afectadas por un acto administrativo acuden a los

⁸⁷ Fix-Zamudio, Héctor. Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano. Editorial El Colegio Nacional, México, 1983, p. 31.

tribunales de esa materia a través de la designación de un representante común para efecto de inconformarse con el acto de mérito. Por otro lado, se prevé también la obligación de las autoridades administrativas de asesorar a los afectados sobre las posibilidades y medios de impugnación expeditos.

En cuanto hace al Derecho patrio, cabe decir que la justicia administrativa estuvo plagada de anarquía, por lo que la historia de México se centra a los dos tribunales más importantes: el Tribunal Fiscal de la Federación y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

En México hay dos intentos por regular la justicia administrativa y aunque sin aplicación efectiva, trataron de sustituir la tradición judicialista por el sistema francés del Consejo de Estado. Dicho Consejo fu introducido por las Bases para la Administración de la República del 22 de abril de 1853, gracias a las brillantes ideas de Teodosio Lares, quien a su vez expidió la Ley para el Arreglo de lo Contencioso-Administrativo y su reglamento, ambas del 25 de mayo de 1853.

El segundo intento, también infructuoso fue nuevamente la creación del Consejo de Estado, creado como un órgano de jurisdicción retenida, regulado por el artículo 18 del decreto sobre Organización General de los Ministerios del 12 de octubre de 1865, así como por la Ley de lo Contencioso-Administrativo y su Reglamento, ambos del 1º de noviembre de 1853.

Por otra parte, la Constitución de 1857 establecía en su artículo 97 la competencia de los tribunales de la Federación para conocer sobre controversias suscitadas con motivo de la aplicación de las leyes federales. Este mismo criterio fue seguido por los Códigos Federales de Procedimientos Civiles de 1897 y de 1908, al regular los procedimientos de los juicios seguidos por los administradores contra las autoridades administrativas federales en campos como la nacionalidad, la extranjería, la expropiación por causa de utilidad pública, las patentes y las marcas de invención.

En fecha 27 de agosto de 1936, se expide la Ley de Justicia Fiscal, ordenamiento que a su vez creó el Tribunal Fiscal de la Federación el cual conocería además de los juicios fiscales, los contenciosos administrativos.

En fecha 1º de abril de 1967 entra en vigor la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, obteniendo plena autonomía para conocer y dictar fallos a las causas correspondientes.

En fecha 2 de febrero de 1978, se expide la nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, la cual emprende la desconcentración de la justicia administrativa federal, al establecer una Sala Superior y varias Regionales distribuidas en once regiones del país.

Uno de los sucesos más importantes fue la reforma constitucional del artículo 104, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que entró en vigor en octubre de 1968, la cual institucionalizó la jurisdicción administrativa especializada y autónoma, dando la posibilidad a que se instalaran tribunales contenciosos-administrativos especiales dotados de plena autonomía para dicta sus fallos. Estos tribunales podrían conocer de las controversias entre los gobernados y la Federación o el Distrito Federal.

La segunda innovación fue la reforma a las leyes Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de Amparo a efecto de que se estableciera en la Constitución Política el amparo uni instancial contra sentencias definitivas pronunciadas por los tribunales administrativos, lo que implicaba el reconocimiento legal de los tribunales de materia administrativa.

Paulatinamente, en la mayoría de las Entidades de la Federación se fueron instalando tribunales locales de justicia administrativa y fiscal, inspirados en el Tribunal Fiscal de la Federación y en el Tribunal de o Contencioso Administrativo del Distrito Federal, lo que vino a enriquecer esta materia y la impartición de su justicia.

Sin embargo, en materia procesal administrativa, México ha atravesado por etapas de dispersión de sus ordenamientos, hasta que se publica la Ley Federal del Procedimiento administrativo en fecha 4 de agosto de 1994 en el Diario Oficial de la Federación, pero, para la

mayoría de los doctrinarios y litigantes, falta mucho por hacer puesto que esta dispersión y oscuridad en la materia se hace todavía patente en rubros como el de los recursos o medios de impugnación destinados al derecho de los gobernados frente al Estado.

Lo anterior es apoyado por las palabras del doctor Héctor Fix-Zamudio al decir que:

*“Si trasladamos nuestra atención al ordenamiento mexicano, podemos observar que precisamente por la ausencia de leyes federales o de carácter local sobre el procedimiento administrativo, la regulación de los recursos administrativos se encuentra dispersa dentro de las múltiples disposiciones legales de carácter especializado, lo que ha producido un verdadero desorden tanto en la tramitación de las impugnaciones internas, como inclusive en la misma denominación y configuración de los recursos...”*⁸⁸

Regresando un poco a la historia específica de los recursos administrativos, el autor José Luis Vázquez Alfaro apunta lo siguiente:

*“Aunque se podría, llegando a un extremo, encontrar algunos antecedentes de los recursos administrativos durante el periodo colonial (1519-1810), en algunos de los procedimientos que se desarrollaban ante el virrey de Nueva España, particularmente en materia tributaria; en realidad, es a partir del presente siglo que podríamos hablar de auténticos antecedentes de los recursos administrativos”*⁸⁹

Es en la Ley del Impuesto sobre la Renta de 1925 y en la Ley para la Calificación de Infracciones a las Leyes Fiscales y para la Aplicación de Penas de 1929, cuando se instituyeron los primeros recursos contra los actos de las llamadas “Comisiones Calificadoras”. Según el autor anterior, es a partir de este momento en que se puede hablar de la existencia legal de recursos administrativos.

⁸⁸ Ibid. p. 47.

⁸⁹ Vázquez Alfaro, José Luis. El Control de la Administración Pública en México. Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1996, p. 69.

Durante muchos años, un gran número de leyes especiales tendieron a regular la interposición de recursos administrativos, ya ante la misma autoridad que realizó el acto como ante una diferente. Sobre todo en el ámbito Federales donde más se veía esta notable anarquía y ausencia de medios de impugnación, lo cual resulta lógico y normal si se toma en cuenta que la justicia administrativa es reciente y ha atravesado por muchos avatares.

Una excepción a la falta de una regulación especializada de leyes federales fue sin duda, el Código Fiscal de la Federación, la cual arrojó una luz importante sobre el tema de los recursos administrativos. Una respuesta general fue la consagrada en el artículo 14 constitucional en materia de la garantía de audiencia o derecho de defensa de los gobernados, por lo que la misma Corte ha establecido que en los casos o procedimientos en los que haya oscuridad o ausencia, la autoridad administrativa debe respetar el derecho de audiencia previa.

En leyes especiales existían algunos recursos, antes de la entrada en vigor de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo. Entre tales ordenamientos estaban el Código Fiscal de la Federación, la Ley del IMSS, la Ley Federal de Radio y Televisión, las Leyes reglamentarias de los artículos 27 y 28 constitucionales, la Ley Federal de Turismo, la Ley de Pesca, la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, la Ley Federal de Caza, la Ley Minera, etc. En la gran mayoría de ellas, se tutelaba el recurso de inconformidad bajo diferentes nombres, el cual era presentado ante la misma autoridad emisora del acto administrativo impugnado.

La Ley Federal del Procedimiento Administrativo, si bien contempla el recurso de revisión, también lo es que resulta somero el tratamiento que el legislador dio al tema de los recursos en materia administrativa, lo que no viene a resolver en mucho el problema planteado de la ausencia de estos instrumentos legales destinados a impugnar las resoluciones o actos administrativos.

4.2 NATURALEZA JURÍDICA.

Dice acertadamente el autor Emilio Margain Manautou que:

“Los actos de la administración pública deben estar fundados en leyes u ordenamientos tales que resistan un análisis frente a la Carta Magna del país, o en otros términos, que la administración debe sustentar su actuación frente a los particulares en la legalidad de sus actos.

Sin embargo, no siempre la actuación del poder público se ajusta a los ordenamientos en que se funda, ya sea por interpretaciones erróneas, exceso en el cumplimiento de sus funciones o arbitrariedades de los funcionarios encargados de aplicarlos, lo que origina violación de los derechos de los administrados, e inclusive, de los que legítimamente le corresponden a la misma administración pública.

Frente a actos de tal naturaleza se ha reconocido la necesidad, para evitar un recargo en las labores de los órganos jurisdiccionales y por considerarse que los actos de los inferiores deben estar sujetos a revisión por las autoridades superiores, de dotar a los particulares de recursos o medios de defensa ante la propia administración pública por virtud de los cuales pueda lograrse la nulificación de los actos o resoluciones dictadas con violación a la ley aplicada”.⁹⁰

Lo anterior resulta lógico si se toma en cuenta que teóricamente los mexicanos viven en un Estado de Derecho, en el que tanto las autoridades como los gobernados mismos se rigen por el mundo normativo de manera irrestricta, por lo que en caso de que un acto de autoridad administrativo lleve a cabo un acto en ejercicio de su facultad legal y ese acto sea violatorio según el gobernado de sus derechos fundamentales, éste, tiene ante sí, la posibilidad de impugnar o atacar ese acto tendiente a que se revise el mismo, la fundamentación y motivación y se pueda anular, por no estar apegado a derecho. Es indudable que en la justicia administrativa, como en las demás materias, se debe dotar al gobernado de medios de defensa de sus derechos frente a la actividad diaria del Estado a través de sus órganos diversos.

Para algunos autores, los recursos administrativos no tienen tanta importancia técnica y jurídica. Dice Don Alfonso Nava Negrete que:

⁹⁰ Margain Manautou, Emilio. El Recurso Administrativo en México. Editorial Porrúa, 5ª edición, México, 1999, pp.17 y 18.

“Si bien en el recurso administrativo se puede solicitar a la Administración una determinada resolución basándose en consideraciones de hecho más que legales, y por el contrario, en el contencioso exclusivamente se toman en cuenta razonamientos jurídicos, dicha situación no implica la imposibilidad de hacer uso de esto último también con carácter exclusivo en un recurso administrativo... Se considera que toda exigencia técnica que condicione la procedencia del recurso o limite la acción del órgano revisor del acto, contribuye a negar la justicia más elemental o hacer negatoria la garantía o defensa que significa el recurso administrativo para el derecho de los particulares”.⁹¹

De lo anterior se desprende que para muchos, el recurso administrativo versaría más sobre cuestiones de hecho que de derecho, lo que es incorrecto, ya que en estricta esencia, se trata de medios de defensa que la ley les da a los particulares o administrados para inconformarse de los actos o resoluciones administrativas que se estimen violatorias de derechos o garantías individuales, por lo que el recurso administrativo es un instrumento técnico jurídico que puede versar tanto sobre cuestiones de hecho como de derecho. Apunta el autor Emilio Margain Manautou que:

“Nuestro legislador se ha esmerado en darle al recurso administrativo un carácter eminentemente técnico y jurídico, pues constituye la base o piedra angular de la que partirá toda defensa que ante los tribunales, administrativos o judiciales, hagan los particulares...”.⁹²

Ahora bien, un problema que comúnmente se presentaba era que el recurso administrativo tenía que ser presentado y revisado por la misma autoridad que había emitido el acto administrativo materia de la impugnación, con lo que la misma se convertía en juez y parte y por ello, la correcta administración de la justicia se viciaba muchas veces. Así, la Ley Federal del Procedimiento Administrativo ha considerado esta situación y ha resuelto que el recuso se tramite ante la misma autoridad que emitió el acto, pero, ella lo envíe a la autoridad superior para que sea ella, en su carácter de superior e independiente la que conozca de la litis y resuelva sobre su procedencia o no en un clima de apego a Derecho.

⁹¹ Nava Negrete, Alfonso. Derecho Procesal Administrativo. Editorial Porrúa, México, 1959, p. 134.

⁹² Margain Manautou, Emilio. Op. Cit. P. 29.

Se puede concluir que los recursos administrativos son efectivamente instrumentos o medios de defensa que la Ley le otorga a los gobernados o administrados para impugnar un acto o resolución administrativa que les pueda causar perjuicio, con lo que se respeta el Estado de Derecho y la garantía de audiencia de toda persona o gobernada.

4.3 CONCEPTO.

Se ha señalado que los recursos administrativos son esencialmente medios de impugnación que la ley concede a los particulares para que se inconformen con una resolución que estimen les cause perjuicio. Es oportuno referir primero, qué se entiende por "medios de impugnación" y por "recursos en general, para posteriormente hablar de los recursos en materia administrativa.

El autor José Ovalle Favela advierte sobre los medios de impugnación lo siguiente:

"La palabra impugnación proviene del latín impugnatio, acción y efecto del verbo impugnare, el cual significa combatir, contradecir, refutar, luchar contra. En efecto, en el derecho la expresión impugnación tiene un sentido muy amplio; se le utiliza para designar tanto las inconformidades de las partes y demás participantes contra los actos del órgano jurisdiccional, como las objeciones que formulen contra de las propias partes (la impugnación de documentos, por ejemplo).

En el derecho procesal, sin embargo, se suele emplear la palabra impugnación para denominar la refutación de la validez o de la legalidad de los actos procesales del órgano jurisdiccional...".⁹³

⁹³ Ovalle Favela, José. Teoría General del Proceso. Editorial Oxford, 4ª edición, México, 1996, p. 327.

Dentro de los medios de impugnación se encuentran los incidentes, los *recursos* y los procesos impugnativos.

En cuanto los recursos, el maestro Eduardo Couture dice lo siguiente:

*“... es el medio técnico de impugnación y substanciación de los errores de que eventualmente pueda adolecer una resolución judicial, dirigido a provocar la revisión de la misma, ya sea por el juez que la dictó o por otro de superior jerarquía”.*⁹⁴

Expresa el autor José Ovalle Favela que:

*“A diferencia de los incidentes impugnativos –que regularmente tienen carácter horizontal-, los recursos pueden ser tanto horizontales (como es el caso de la revocación, en la mayor parte de los ordenamientos procesales) como verticales (la apelación, la queja, la denegada apelación, la revisión, etcétera). Se puede afirmar que los recursos más importantes son los verticales”.*⁹⁵

Los recursos representan dentro de cualquier tipo de proceso la posibilidad de que se corrijan los errores por parte del juzgador dentro de la sustanciación del mismo. Son efectivamente, medios de impugnación de resoluciones de fondo de que se pueden valer las partes que se sientan agraviadas con la resolución.

Existen varios tipos de recursos, de acuerdo a la naturaleza del juicio o procedimiento de que se trate. Así, hay laborales, civiles, mercantiles, fiscales, penales e inclusive, los administrativos.

⁹⁴ Couture, Eduardo. Fundamentos de Derecho Procesal Civil. Editorial Depalma, 2ª. Edición, Buenos Aires, 1974, p. 607.

⁹⁵ Ovalle Favela, José. Op. Cit. P. 333.

Emilio Margain Manautou expresa el siguiente concepto sobre los recursos en materia administrativa:

“... el recurso administrativo es todo medio de defensa al alcance de los particulares para impugnar, ante la administración pública, los actos y resoluciones por ella dictados en perjuicio de los propios particulares, por violación al ordenamiento aplicado o falta de aplicación de la disposición debida.

El recurso administrativo da, pues, origen a una controversia entre la administración y el administrado, de cuya resolución pueden conocer los tribunales”.⁹⁶

El maestro Don Gabino Fraga expresa lo siguiente:

“El recurso administrativo constituye un medio legal de que dispone el particular, afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en los términos legales, de la autoridad administrativa una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del mismo”.⁹⁷

Alberto Pérez Dayán sostiene lo siguiente:

“Por recursos administrativos hemos de entender aquellos medios de defensa, establecidos en ley, para obtener que la administración pública, en sede propia, revise de nueva cuenta un acto y lo confirme, modifique o revoque”.⁹⁸

Al interponerse el recurso, la propia autoridad administrativa se auto controla en sus actuaciones a un nuevo examen, surgiendo la posibilidad de que en caso de existir un error u omisión en el acto materia de la impugnación, éste sea corregido de inmediato, regulando sus

⁹⁶ Margain Manautou, Emilio. Op. Cit. P. 18.

⁹⁷ Fraga, Gabino. Op. Cit. P. 434.

⁹⁸ Pérez Dayán, Alberto. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, México, 2003, p. 165.

resoluciones hasta ser llevadas materialmente al camino del Derecho. Por otro lado, los recursos son un medio de defensa de los gobernados para hacer valer sus excepciones y defensas frente a la administración pública responsable del acto.

Sobre este tema existen varios criterios jurisprudenciales de vital interés, de los que a continuación se invocan algunos para mayor abundamiento:

RECURSO DE INCONFORMIDAD PREVISTO EN EL ARTÍCULO 252 DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE PUEBLA. DEBE AGOTARSE PREVIAMENTE AL JUICIO DE GARANTÍAS, AL NO EXIGIR DICHA LEY MAYORES REQUISITOS PARA CONCEDER LA SUSPENSIÓN QUE LOS PREVISTOS EN LA LEY DE AMPARO.

De conformidad con el principio de definitividad previsto en el artículo 73, fracción XV, de la Ley de Amparo, el juicio de garantías es improcedente contra actos de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, cuando la parte quejosa no agota, previamente, los recursos o medios de defensa ordinarios contemplados en las leyes que rigen los actos reclamados, excepto cuando estas leyes exijan mayores requisitos que los que señala la Ley de Amparo para conceder la suspensión definitiva; por ello, dado que los artículos 260, 261 y 262 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla, no exigen mayores requisitos para conceder la suspensión de los actos impugnables mediante el recurso de inconformidad contemplado en el artículo 252 del mismo ordenamiento, que los señalados en los artículos 124 y 125 de la Ley de Amparo, es inconcuso que el juicio de garantías es improcedente contra esa clase de actos si no se agotó, previamente, el citado recurso de inconformidad.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEXTO CIRCUITO.

VI.1º.A.137 A

Amparo en revisión 25/2003. 26 de febrero de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Miguel Ángel Zelonka Vela. Secretario: Enrique Cabañas Rodríguez. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época. Tomo XVIII, Julio de 2003. Pág. 1195. Tesis Aislada.

RECURSOS ADMINISTRATIVOS. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 29 DE LA LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

El inconforme con alguna determinación emitida por la Administración Pública del Distrito Federal, puede impugnarla a través del recurso o medio de defensa previsto en la ley o reglamento, o impugnarla directamente ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, sin que ello signifique que si elige la primera opción esté relevado de agotar el juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, pues es ésta la última instancia y su determinación adquiere el carácter de definitiva, estando entonces en posibilidad de acudir al juicio de garantías.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

I.4º.A.212 A

Amparo en revisión 3474/96. tomo v, S.A. de C.V. 13 de noviembre de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: David Delgadillo Guerrero. Secretaria: Elsa Fernández Martínez.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época. Tomo V, Mayo de 1997. Pág. 667. Tesis Aislada.

RECURSOS ADMINISTRATIVOS, PROCEDENCIA DE LOS.

No siendo manifiesta la improcedencia de los recursos administrativos, aun siendo opinable la cuestión, las autoridades deben entrar al fondo de los asuntos que se les plantean, pues los recursos, juicios y medios de defensa en general, han sido creados para otorgar a los ciudadanos medios legales de facilitar la defensa de sus derechos, por lo que al examinar su procedencia, no deben ser tratados con un rigorismo que los convierta en trampas procesales que, en vez de facilitar, obstaculicen la defensa de tales derechos. La intención del legislador no debe estimarse como la de crear un laberinto en el que se extravían los afectados por resoluciones administrativas, sino como medios para lograr, en un estado de derecho, la solución legal de los conflictos y controversias.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

T.C.

Séptima Época, Sexta Parte:

Volumen 48, pág. 47. Amparo directo 587/70. Productos Etna, S.A. 19 de julio de 1972. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Guzmán Orozco.

Volumen 55, pág. 71. Amparo en revisión 277/73. Alberto J. romo, S.A. 10 de julio de 1973. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Guzmán Orozco.

Volumen 57, pág. 50. Amparo en revisión 491/73. Guillermo Barroso Chávez y Valezzi, S.A. 4 de septiembre de 1973. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Guzmán Orozco.

Volumen 57, pág. 50. Amparo en revisión 344/73. Sindicato de Empleados en la Empresa del Frontón, Conexos y Similares, CROC. 10 de septiembre de 1973. Unanimidad de votos. La publicación no menciona ponente.

Volumen 57, pág. 50. Amparo directo 411/73. Afianzadora Insurgentes, S.A. 24 de septiembre de 1973. Unanimidad de votos. La publicación no menciona ponente.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época. Volumen 60 Sexta Parte. Pág. 73. Tesis de Jurisprudencia.

RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

Es inexacto que los recursos, dentro de nuestro sistema legal, únicamente quepan ante la autoridad judicial y nunca ante las autoridades administrativas, pues, al contrario, el artículo 107 constitucional, en su fracción VI y el artículo 73, fracción XV, de la Ley de Amparo, se refieren, entre otras resoluciones, a las de autoridades administrativas que no tienen definitividad, por ser impugnables, las mismas resoluciones, ante la potestad ejecutiva, mediante recursos de los cuales no conoce la autoridad judicial.

2ª.

Amparo en revisión 2301/58. Cooperativa de Transportes de Pasajeros Fluviales, S. C. L. 13 de abril de 1959. Unanimidad de 4 votos. Ponente: José Rivera Pérez Campos.

Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Sexta Época. Volumen XXII, Tercera Parte. Pág. 83. Tesis Aislada.

De la simple lectura de los conceptos anteriores y de los criterios jurisprudenciales se desprende que los recursos en materia administrativa son medios jurídicos de impugnación o inconformidad de las resoluciones o actos emanados por las autoridades también administrativas en los que se puedan violar normas del procedimiento o aún más grave, derechos subjetivos públicos o garantías individuales. Estos medios están expeditos por las leyes respectivas. En lo que hace a la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, se ha dicho que sólo se regula un recurso, por lo que se estima que es la justicia administrativa está aún en pleno desarrollo y habrá que esperar algunos años más para observar un crecimiento al igual que en otras naciones como en los países europeos.

De cualquier manera, se trata de instrumentos jurídicos que están al alcance de los gobernados para impugnar o defenderse de los actos o resoluciones de autoridades administrativas que les causen perjuicio por estar en conculcación con alguna o algunas de las normas sustantivas o adjetivas administrativas. Además, los recursos administrativos constituyen un ejemplo de la función de autocontrol de dichas autoridades al someter a nueva revisión sus resoluciones o actos y en caso de encontrar alguna falla, error u omisión, proceda la autoridad a remediarla, aunque, en ocasiones, al autoridad que conoce de la interposición del recurso, lejos de remediar sus errores o fallas, decide corregirlas en detrimento del gobernado y confirme el principio de que la autoridad se convierte en juez y parte si no se cuenta con el principio de promoción ante una instancia superior, como sucede en materia civil o mercantil.

4.4 CLASIFICACIÓN.

El hecho de clasificar alguna Institución jurídica obedece más a razones de orden didáctico que a una necesidad práctica. En el caso de los recursos administrativos, los autores, pese a sus opiniones encontradas a favor y en contra de los mismos, se han dado a la tarea de clasificarlos desde varios puntos de vista. A continuación se hablará brevemente de esas clasificaciones doctrinales.

En una primera clasificación se puede hablar de recursos ordinarios y los extraordinarios. Los primeros son aquellos que están determinados por las leyes ordinarias como la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, mientras que los recursos extraordinarios, están establecidos en otras leyes como sucede con el juicio de amparo, del cual mucho se ha dicho sobre su naturaleza jurídica, ya que no es a ciencia cierta un tipo de recurso, sino un juicio que se desarrolla en vía de acción y que tiene por finalidad ser un medio eficaz de control de la constitucionalidad. Visto como un medio al alcance de los particulares, puede constituir un recurso en el sentido gramatical del término, más no en el teleológico del mismo. El Recurso de Revisión que contempla la ley Federal del procedimiento Administrativo es un recurso ordinario, al estar regulado por dicho ordenamiento.

Emilio Margain Manautou clasifica a los recursos administrativos de acuerdo al siguiente criterio.

a) DE ACUERDO A LA AUTORIDAD ANTE LA QUE SE PROMUEVEN:

Hay tres clases de recursos: los que se promueven ante la misma autoridad que emitió el acto; los que proceden ante el superior de esa autoridad y los que conoce una comisión o dependencia especial. Anteriormente, lo común era que el recurso dado al particular debiera ser tramitado, conocido y resuelto ante la misma autoridad que lo había emitido, sin embargo, ya se ha hablado sobre la práctica viciada que acontecía donde la autoridad se convertía en juez y parte, por lo que en casos muy contados existía una verdadera justicia administrativa, toda vez que la autoridad tenía tiempo para subsanar sus errores u omisiones en perjuicio del particular. Es aconsejable este tipo de recurso cuando se adolezca de errores numéricos o de cálculos solamente.

Lo ideal es que el recurso se tramite ante una autoridad superior, ya que esto garantizará la autonomía y la resolución apegada a derecho por parte de la autoridad superior, ya que el asunto será conocido por personas totalmente ajenas al mismo y no estarán influenciadas de manera alguna. Las pruebas aducidas serán objeto de un análisis imparcial.

Puede acontecer también que haya casos en los que el recurso se tramite ante una comisión o dependencia superior a la autoridad que emitió el acto, por ejemplo, el recurso de inconformidad que establece el artículo 274 de la Ley Federal del Seguro Social, el que refiere que el recurso será conocido por un Consejo Técnico o un Consejo Consultivo Delegacional.

b) EN ATENCIÓN AL OBJETO QUE PERSIGUE.

Atendiendo al fin u objeto, el recurso puede ser: de reconsideración, de revocación, de revisión o de inconformidad. El primero tiene la finalidad de que la autoridad que dictó el acto administrativo tenga oportunidad de juzgarlo o apreciarlo; el segundo tiene por finalidad que se deje sin efectos el acto impugnado; el tercero, someter la resolución a un nuevo examen para que se corrijan las fallas o deficiencias, y el recurso de inconformidad tiene por objetivo, manifestar la

inconformidad o desagrado con el contenido del acto. Puede notarse que la diferencia entre ellos está determinada también ligeramente por su denominación, por lo que se trata de recursos distintos. Tendrá que analizar el gobernado qué tipo de recurso es el que más se apega a sus necesidades y aspiraciones jurídicas para interponerlo en tiempo y forma.

Sin embargo, es a partir del 1 de junio de 1995 que la mayoría de los ordenamientos administrativos fiscales establecen un solo recurso con el nombre de "revisión" o de "revocación". Así sucede en la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, la cual habla del recurso de revocación.

c) EN ATENCIÓN A LA MATERIA.

Puede suceder que la autoridad administrativa emita resoluciones que quedan sometidas unas al Derecho Administrativo, mientras que otras, al Derecho Privado, que son pocas realmente.

La doctrina se pronuncia por señalar que en atención a la materia pueden existir recursos administrativos en los que se impugnen resoluciones que se rigen por el Derecho Público y recursos administrativos que se tengan que desahogar contra resoluciones que son de Derecho Privado, lo que parece ilógico, ya que se establecen derechos y obligaciones para las partes, por ejemplo, en el caso de un contrato de la autoridad y un particular, las mismas se obligan a someter cualquier controversia ante los tribunales del fuero común, por lo que no puede haber recursos administrativos que se sustancien antes de acudir a los tribunales, ya que ello violaría derechos de los particulares.

d) EN ATENCIÓN AL ORDENAMIENTO QUE LO ESTABLECE.

Los recursos administrativos deben estar establecidos en una ley o reglamento, sin embargo, la ley es el resultado de la actividad legislativa, mientras que el reglamento obedece a la función del Poder Ejecutivo y viene a cumplimentar a la primera, y siempre y cuando el reglamento no sea de ejecución, esto es, que su finalidad sea, cumplimentar la ley o aclarar sus disposiciones,

puesto que si la ley no establece el recurso, el reglamento tampoco podrá hacerlo. Contrariamente, el reglamento puede prever la existencia de un recurso administrativo sólo cuando se trate de un ordenamiento autónomo, como sucede con el Reglamento de Policía y Buen Gobierno.

Existen casos de excepción que confirman la regla, por ejemplo, la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación ha aceptado que los recursos administrativos existentes en reglamentos de ejecución de una ley, priven sobre el mismo Código Fiscal de la Federación, entendiéndose que si el reglamento establece un recurso que la ley no, se trata de una situación opcional que no debe desestimarse ni desecharse.

e) EN ATENCIÓN A SU NATURALEZA.

El modelo del Código Tributario para la América Latina, citado por el autor Emilio Margain Manautou señala que los recursos administrativos se pueden clasificar en: recursos administrativos obligatorios y optativos.

El recurso administrativo es obligatorio cuando la ley de la materia establece que el particular deba agotarlo antes de acudir a otra instancia, por ejemplo, el juicio de amparo (principio de definitividad). El recurso administrativo será optativo cuando quede a criterio del gobernado agotarlo o no, pero, puede suceder que el particular intente simultáneamente el recurso de revocación y el juicio de nulidad ante el tribunal administrativo correspondiente.

Es aplicable las siguientes tesis jurisprudenciales:

RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

Si el actor, ahora recurrente, que está inconforme con una resolución administrativa, debe agotar un recurso antes de instaurar el juicio ante el Tribunal Fiscal, y está comprobado que desistió del mismo, es indudable que existe una prueba objetiva de no haber querido agotar dicho recurso.

2a.

Amparo administrativo en revisión 813/45. Valdés José Félix. 14 de marzo de 1947. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Franco Carreño. La publicación no menciona el nombre del ponente.

Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época. Tomo XCI. Pág. 2314. Tesis Aislada.

RECURSOS ADMINISTRATIVOS, IMPOSIBILIDAD DE AGOTARLOS.

Si en el documento relativo a la notificación de una multa, se motiva ésta, precisándose la razón porque se impone, pero sin invocar ninguna disposición legal para fundar el acto, el agraviado no está en aptitud de agotar los recursos ordinarios establecidos por la Ley o Reglamentos que pretendieron aplicársele.

2a.

Amparo en revisión 1922/55. Aurelio Martínez Becerril. 3 de febrero de 1956. Unanimidad de tres votos. Ponente: Octavio Mendoza González.

Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época. Tomo CXXVII. Pág. 408. Tesis Aislada.

f) EN ATENCIÓN A LA LEGISLACIÓN FEDERAL.

Los recursos se clasifican en especiales y en generales. Los primeros se encuentran consignados en ordenamientos que mantienen su autonomía frente al que se crea en un ordenamiento general, por ejemplo, el recurso de revocación que se prevé en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y en la Ley de Comercio Exterior.

Por otro lado, el recurso administrativo será general cuando se encuentra previsto en un ordenamiento que se aplica supletoriamente en lo no previsto en los ordenamientos especiales, por ejemplo, el recurso administrativo de revisión contenido en la Ley Federal del Procedimiento administrativo y el de revocación que contiene el Código Fiscal de la Federación.

Hay también recursos comunes, los que se agotan contra todo acto que tenga su origen en la aplicación de una ley sin importar la causa de ilegalidad que de motivo para su interposición, por incompetencia, violaciones en el procedimiento, formalidades o de fondo. El

recurso específico es el que se hace valer contra determinados actos, previamente establecidos, como en el caso del artículo 273 de la Ley del Seguro Social.

Hay también recursos universales y recursos específicos. Los primeros se interponen contra todo acto que tenga su origen en la aplicación de una ley, sin importar la causa de su ilegalidad, mientras que los segundos sólo proceden contra determinados actos, es decir, que las leyes establecen qué tipo de recurso se podrá interponer contra un acto administrativo.

El autor José Luis Vázquez Alfaro distingue varios tipos de recursos como son:

Recursos de derecho común y recursos especiales, según la teoría francesa, recursos jerárquicos y recursos gratuitos. Los primeros se tramitan por el superior jerárquico de la autoridad que emitió el acto y se pretende la anulación del mismo. En el segundo, se otorga al promovente la oportunidad de dirigirse directamente al autor del acto reclamado. Así, la interposición del recurso permite a la autoridad emisora del acto el control gratuito, retirando el mismo en forma retroactiva o abrogándolo con sus efectos presentes y futuros, aunque son muy pocos los casos en que esto sucede.

Se habla también de los recursos causa contenciosos, los que a semejanza de los recursos administrativos, se interponen ante una autoridad de la administración activa. Se distinguen de los otros en que se encuentran provistos de garantías con las que no cuentan los recursos administrativos simples, por lo que la autoridad que lo conoce debe seguir un procedimiento, con las formalidades contenciosas y que en muchos casos requiere la intervención de órganos encargados de realizar investigaciones sobre puntos del litigio y de emitir su opinión sobre las soluciones factibles.

La teoría francesa habla de los *“recursos administrativos distintos de los recursos gratuitos y los jerárquicos que se interponen ante una autoridad distinta a la que emitió el acto y a la superior, es decir, se tramitan ante una distinta como lo es el Mediateur de la Republic”*.⁹⁹

⁹⁹ Vázquez Alfaro, José. Luis. Op. Cit. Pp. 65, 66 y 67.

4.5. RECURSO DE INCONFORMIDAD EN EL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE MÉXICO.

El recurso administrativo de inconformidad que regula el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México tiene como antecedentes directos e inmediatos, todos los recursos administrativos que proveían las diversas leyes fiscales y administrativas del Estado de México, hasta antes de la entrada en vigor del mencionado código, tenemos que algunos de los medios de impugnación eran los siguientes:

1.- El recurso Administrativo de revisión que preveía la Ley Sobre Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos, Mantenimiento y Almacenes del Estado de México

2.- El recurso de reconsideración que establecía que establecía la Ley de Mejoras del Estado de México.

3.- El recurso administrativo de revocación que establecía la Ley Sobre la Prestación de Servicios de Agua Potable Alcantarillado y Saneamiento del Estado de México.

4.- El recurso administrativo de reconsideración que establecía el Código Fiscal Municipal en el Estado de México.

5.- El recurso administrativo de revocación que preveía la Ley de Obras Públicas del Estado de México.

7.- El recurso administrativo de inconformidad que establecía la ley de Protección al Ambiente del Estado de México.

8.- El recurso administrativo de revocación que establecía la ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.

9.- El recurso administrativo de reconsideración que regulaba la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México.

10.- Los recursos administrativos de revocación y de revisión que regulaba la Ley Orgánica Municipal.

Ahora bien tenemos que el Estado de México cuenta con un Ley administrativa sustantiva, el Código Administrativo, que fue aprobado en fecha 29 de noviembre del 2001, promulgado el 13 de diciembre del 2001, publicado en fecha 13 de diciembre del 2001 y entró en vigor el 13 de marzo del 2002.

Por otra parte, en esta entidad federativa existe también una Ley adjetiva administrativa, el Código de Procedimientos Administrativos, el cual fue aprobado por el legislativo local el 4 de febrero de 1997, promulgado el 6 de febrero de 1997, publicado el 7 de febrero de 1997 y entró en vigor el día 9 de marzo de 1997.

La Sección Segunda de dicho Código, contiene el recurso administrativo de inconformidad, del cual se hablará en los siguientes apartados de este trabajo de investigación.

El recurso administrativo de inconformidad está contenido en la Sección Segunda del Código adjetivo administrativo para el Estado de México en sus artículos 186 a 198.

El artículo 186 del Código de mérito dispone que:

“Artículo 186. Contra los actos y resoluciones de las autoridades administrativas y fiscales, los particulares afectados tendrán la opción de interponer el recurso administrativo de inconformidad ante la propia autoridad o el juicio ante el Tribunal de lo contencioso Administrativo. Cuando se esté haciendo uso del recurso de inconformidad, previo desistimiento del mismo, el interesado podrá promover el juicio ante el propio Tribunal. La resolución que se dicte en el recurso de inconformidad también puede impugnarse ante el Tribunal.

Para los efectos del párrafo anterior, tienen el carácter de particulares las personas afectadas en sus intereses jurídicos o legítimos por los actos y resoluciones reclamados, incluyendo a los servidores públicos que se les atribuya alguna causal de responsabilidad administrativa y los

integrantes de los cuerpos de seguridad pública que sean molestados en sus derechos e intereses, en términos de las leyes aplicables”.

A manera de análisis del numeral se puede decir lo siguiente:

De la lectura de este numeral se puede observar que el recurso administrativo de inconformidad procede en términos generales, contra los actos y resoluciones de las autoridades administrativas y fiscales del Estado de México y de manera específica, ante la propia autoridad que emitió el acto o la resolución. Sin embargo, el artículo es contundente la señalar que se trata de una simple opción de los particulares afectados por el acto administrativo, por lo que pueden interponer ese recurso ante la misma autoridad que emitió el acto, o bien, otra opción es recurrir al juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, esto es, que solo se tiene una opción para agotar, lo que significa que el recurso de inconformidad es potestativo y sobretodo si se toma en cuenta que se debe tramitar ante la misma autoridad que emitió el acto, resulta ocioso su interposición, puesto que lo más probable es que la autoridad que es juez y parte, corrija el acto o trate de legitimar sus carencias en perjuicio del promovente, según lo que ya se ha tratado sobre este punto.

El artículo también señala que si una vez que se haya optado por el recurso, se tendrá que desistirse del mismo para interponer el juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, lo que corrobora lo antes señalado.

Por otra parte, el numeral agrega también que la sentencia contraria en el recurso administrativo de inconformidad también puede ser impugnada mediante el juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, lo que certifica y comprueba la existencia al menos jurídica del medio de control jerárquico, ya que si bien el particular afectado eligió el recurso administrativo como opción, pero al interponerlo se encuentra con que la autoridad que emitió el acto confirma el mismo, inclusive, corrige las deficiencias de ella misma en perjuicio del agraviado y con violaciones a Derecho, esto significaría que el recurso administrativo un tuvo razón de ser como medio impugnativo, sin embargo, el artículo 186 en su párrafo primero in fine agrega que si el particular obtuvo una resolución o sentencia desfavorable en la tramitación del recurso, puede acudir

ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo para impugnarla a su vez, con lo que se cumple el principio de autorregulación jerárquica o autocontrol de que habla la teoría en la materia administrativa. Sobre este método o clase de control administrativo, el autor José Luis Vázquez Alfaro dice:

“El control jerárquico es el más antiguo y el más natural en una organización vertical. Para Robert Bonnard, la jerarquía administrativa implica una estrecha subordinación que se realiza gracias a ciertos poderes que existen a favor del superior sobre sus subordinados.

Ese control presenta dos aspectos, pues contiene, al mismo tiempo, una idea de poderío del superior jerárquico y una idea de responsabilidad del mismo superior debido a que está obligado a asegurar el correcto funcionamiento de los servicios colocados bajo su autoridad, así como la ejecución de las órdenes transmitidas a los agentes subordinados.

A la raíz de la noción de control jerárquico, como lo hemos dicho, se encuentra la idea de poder jerárquico, el cual puede ser definido como el poder que, al interior de una misma persona moral, permite al superior jerárquico comandar a sus subordinados, dirigir sus acciones y principalmente, anular o reformar sus decisiones”¹⁰⁰.

El segundo párrafo del artículo 186 define quienes tienen el carácter de particulares: las personas afectadas en sus derechos por los actos o resoluciones de las autoridades administrativas, debiéndose incluir a los servidores públicos a los que se atribuya alguna responsabilidad administrativa y a los integrantes de los cuerpos de seguridad pública que sean molestados en su esfera jurídica.

4.5.1 AUTORIDAD COMPETENTE EN EL ÁMBITO MUNICIPAL PARA RESOLVER EL RECURSO ADMINISTRATIVO DE INCONFORMIDAD

Hemos señalado con anterioridad que la Ley de Organización Municipal del Estado de México le atribuye facultades al Síndico municipal para recibir, conocer y resolver los recursos

¹⁰⁰ Ibid. p. 21.

administrativos interpuestos por los particulares afectados por los actos administrativos. El artículo 53, en su fracción XIV dispone literalmente que:

“Artículo 53.- Los síndicos tendrán las siguientes atribuciones:

I...

II...

III...

IV...

....

....

XIV. Admitir, tramitar y resolver los recursos administrativos que sean de su competencia”.

Este artículo se relaciona con el 197 del Código de procedimientos administrativos del Estados de México que señala sobre la atribución del síndico en comento que:

“Art. 197. La autoridad competente o el superior jerárquico de la autoridad que emitió o ejecutó el acto impugnado, en su caso, dictará resolución y la notificará en un término que no exceda de 30 días siguientes a la fecha de interposición del recurso. En el ámbito municipal, el recurso será resuelto por el síndico. Para efectos de impugnación, el silencio de la autoridad significará que se ha confirmado el acto impugnado”.

De acuerdo con estas disposiciones legales, el síndico es la autoridad encargada de recibir, tramitar y resolver los recursos administrativos que sea interpuestos por los gobernados afectados en su esfera jurídica en el ámbito municipal, es decir, que la ley convierte a este funcionario en una especie de órgano de control, sin embargo, el auto control a que alude la doctrina resulta vago y difícil de alcanzar ya que se trata de un funcionario que forma parte de la misma autoridad que emitió el acto impugnado, por lo que resulta casi seguro que confirme el mismo. Por otro lado, resulta preocupante que sea él quien deba conocer y resolver del recurso ya que en la mayoría de los casos desconocen la materia administrativa tanto en la parte sustantiva como en la adjetiva y aún más, muchos Síndicos no son licenciados en derecho, por lo que resulta ocioso la interposición del recurso ante una “autoridad” que no conoce de la materia.

4.5.2 REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD

El artículo 187 agrega que el recurso administrativo de inconformidad procede en contra de:

“Artículo 187.- El recurso de inconformidad procede en contra de:

I. Las resoluciones administrativas y fiscales que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, por violaciones cometidas en las mismas o durante el procedimiento administrativo, en este último caso cuando trasciendan al sentido de las resoluciones;

II. Los actos administrativos y fiscales de trámite que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, que afecten derechos de particulares de imposible reparación; y

III. Las resoluciones que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar, de manera unilateral, las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, respecto de contratos, convenios y otros acuerdos de voluntad que se hayan celebrado con los particulares en materias administrativa y fiscal”.

Analizando las tres fracciones que integran el artículo 187 se puede observar que el recurso administrativo de inconformidad procede, según la fracción I, contra las resoluciones administrativas y fiscales que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades dependientes del Poder Ejecutivo de la entidad, de los municipios o de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, por las violaciones cometidas en las mismas o en el procedimiento administrativo y en éste último, cuando trasciendan al sentido de las resoluciones.

La fracción II habla de los actos administrativos y fiscales de mero trámite que dicten, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, los municipios y los organismos auxiliares de ambos y que afecten o conculquen los derechos de los particulares de imposible reparación. Por imposible reparación se debe entender que las cosas no puedan volver al

status quo que mantenían. Tal es el caso de la clausura de un establecimiento de comida en el que de ser cerrado ilegalmente por la autoridad, la comida preparada y la mayoría de los productos para realizar esa actividad se afectarán de manera irreparable.

La fracción III del numeral se refiere a las resoluciones que se dicten, ejecuten o traten de ejecutar de manera unilateral por parte de las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios o de los organismos auxiliares de ambos, sobre los contratos, convenios y otros acuerdos de voluntad que se hayan celebrado con los particulares en los rubros administrativo y fiscal.

Estas son las hipótesis normativas sobre la procedencia del recurso administrativo de inconformidad que se debe sustanciar ante la misma autoridad administrativa que emitió el acto (fracción II)..

4.5.3 FORMALIDADES PARA SU PRESENTACIÓN

El artículo 189 enumera los requisitos de formas que debe contener el recurso:

“Artículo 189.- El escrito de interposición del recurso deberá llenar los siguientes requisitos formales:

I. El nombre y domicilio del recurrente para recibir notificaciones y, en su caso, de quien promueva en su nombre;

II. La resolución impugnada;

III. El nombre y domicilio del tercer interesado, si lo hubiere;

IV. Las pretensiones que se deducen;

V. La fecha en que se notificó o se tuvo conocimiento del acto impugnado;

VI. Los hechos que sustenten la impugnación del recurrente;

VII. Las disposiciones legales violadas, de ser posible;

VIII. Las pruebas que se ofrezcan; y

IX. La solicitud de suspensión del acto impugnado, en su caso”.

El escrito de tramitación del recurso debe contener el nombre del promovente y su domicilio para oír y recibir toda clase de notificaciones; la resolución que se impugne o el acto administrativo; el nombre y domicilio del tercero perjudicado si existiere; las pretensiones del promovente explicadas en el recurso; la fecha de notificación o en que se tuvo conocimiento de la resolución o acto administrativos; los hechos sucintos que sustenten la impugnación de la resolución o acto administrativo; las disposiciones de Derecho aplicables; las pruebas que se ofrezcan en ese acto y, la solicitud de suspensión del acto administrativo o la resolución que se impugne.

Se desprende que el impugnante debe adjuntar a su escrito los siguientes documentos:

“Artículo 190.- El recurrente deberá adjuntar al escrito de interposición del recurso:

I. El documento que acredite su personalidad, cuando no se gestione a nombre propio;

II. El documento en el que conste el acto impugnado;

III. Los documentos que ofrezca como prueba; y

IV. El pliego de posiciones y el cuestionario para los peritos, en caso de ofrecimiento de estas pruebas”.

El artículo 191 del Código de Procedimiento Administrativo del Estado de México versa sobre la prevención al promovente si faltare algún requisito de forma en su escrito.

“Artículo 191.- Si al examinarse el escrito de interposición se advierte que éste carece de algún requisito formal o que no se adjuntan los documentos respectivos, la autoridad administrativa requerirá al recurrente para que aclare y complete el escrito o exhiba los documentos ofrecidos, apercibiéndolo de que, de no hacerlo, se desechará de plano el escrito o se tendrán por no ofrecidas las pruebas, según el caso”.

Se le debe apercibir al promovente de que en caso de no aclarar y completar los requisitos de forma, se le desechará el escrito de su recurso o en otro caso, se tendrán por no ofrecidas las pruebas que hubiere aducido el promovente.

El artículo 193 señala que la autoridad administrativa desechará de plano el escrito de recurso en los siguientes casos:

“Artículo 193.- La autoridad administrativa competente desechará el recurso, cuando:

I. El escrito de interposición no contenga la firma autógrafa o huella digital del promovente;

II. Si encontrare motivo manifiesto e indubitable de improcedencia; y

III. Cuando prevenido el recurrente para que aclare, corrija o complete el escrito de interposición, no lo hiciera”.

De esta forma, el escrito de interposición del recurso se desechará si no tuviera la firma autógrafa del promovente o en su defecto, la huella del mismo en caso de que no sepa leer ni escribir (fracción I); cuando se encontrara algún motivo manifiesto e indubitable de improcedencia (fracción II), y, cuando se hubiese prevenido al promovente para que aclarase y corrigiese el escrito y no lo hubiese hecho así.

4.5.4 SUBSTANCIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO

“Artículo 188.- El escrito de interposición del recurso deberá presentarse ante la autoridad administrativa competente o ante la propia autoridad que emitió o ejecutó el acto impugnado dentro de los 15 días siguientes al en que surta efectos su notificación.

También podrá enviarse el recurso por correo certificado con acuse de recibo, caso en que se tendrá como fecha de presentación del escrito la del día en que se deposite en la oficina de correos”.

El escrito del recurso de inconformidad debe ser presentado ante la misma autoridad que emitió el acto en el plazo de los 15 días siguientes al en que surtió efectos la notificación. Sobre las notificaciones, el Código de Procedimientos Administrativos señala:

“Artículo 24.- Las notificaciones se efectuarán, a más tardar, el día siguiente al en que se dicten las resoluciones o actos respectivos”.

El artículo 25 habla sobre los requisitos para hacer las notificaciones administrativas:

“Artículo 25.- Las notificaciones se harán:

I. Personalmente a los particulares y por oficio a las autoridades administrativas, en su caso, cuando se trate de citaciones, requerimientos y demás resoluciones o actos que puedan ser impugnados. También podrán efectuarse por correo certificado con acuse de recibo;

II. Por edicto que se publique por una sola vez en la «Gaceta del Gobierno» o en la del municipio cuando se trate de actos municipales, y en uno de los periódicos de mayor circulación a nivel estatal o nacional, tratándose de citaciones, requerimientos y demás resoluciones o actos que puedan impugnarse, cuando el particular a quien deba notificarse haya desaparecido, se ignore su domicilio, se encuentre fuera del territorio estatal sin haber dejado representante legal en el mismo o hubiere fallecido y no se conozca al albacea de la sucesión;

III. Por estrados ubicados en sitio abierto de las oficinas de las dependencias públicas o del Tribunal, cuando así lo señale la parte interesada o se trate de actos distintos a citaciones, requerimientos y demás resoluciones o actos que puedan ser impugnados; y

IV. En las oficinas de las dependencias públicas o del Tribunal, si se presentan los particulares o autoridades administrativas a quienes debe notificarse, incluyendo las que han de practicarse personalmente o por oficio”.

El artículo 26 habla sobre las notificaciones personales en los siguientes términos:

“Artículo 26.- Las notificaciones personales se harán en el domicilio que para tal efecto se haya señalado en el procedimiento o proceso administrativo. Cuando el procedimiento administrativo se inicie de oficio, las notificaciones se practicarán en el domicilio registrado ante las autoridades administrativas.

Las notificaciones se entenderán con la persona que deba ser notificada o su representante legal; a falta de ambos, el notificador dejará citatorio con cualquier persona que se encuentre en el domicilio para que se le espere a una hora fija del día hábil siguiente y de negarse a recibirlo, se efectuará por instructivo que se fijará en la puerta o lugar visible del propio domicilio. Si quien haya de notificarse no atendiere el citatorio, la notificación se hará por conducto de cualquier persona que se encuentre en el domicilio en que se realice la diligencia y, de negarse a recibirla, se realizará por instructivo que se fijará en la puerta de ese domicilio. En los casos en que el domicilio se encontrare cerrado, la citación o notificación se entenderá con el vecino más cercano, debiéndose fijar una copia adicional en la puerta o lugar visible del domicilio. En el momento de la notificación se entregará al notificado o a la persona con quien se entienda la diligencia, copia simple del documento a que se refiere la notificación.

El notificador asentará razón de todas y cada una de las circunstancias observadas en la diligencia de notificación.

El Tribunal podrá encomendar por exhorto a los tribunales de lo contencioso administrativo de los estados, la práctica de las diligencias de notificación que deban efectuarse en sus respectivas jurisdicciones”.

El artículo 27 se refiere a que las notificaciones deben hacerse en días y horas hábiles con una anticipación de 48 horas, por lo menos, al momento en que deba realizarse la actuación:

“Artículo 27.- Las notificaciones deberán hacerse en días y horas hábiles, con una anticipación de 48 horas, por lo menos, al momento en que deba efectuarse la actuación o diligencia a que se refieren las mismas”.

El artículo 28 establece la forma en que surtirán efecto las notificaciones:

“Artículo 28.- Las notificaciones surtirán sus efectos:

I. Las personales, a partir del día siguiente hábil de la fecha en que fueren practicadas;

II. Las que se efectúen por oficio o correo certificado, desde el día siguiente hábil al en que se reciban, salvo disposición legal en contrario;

III. Las que se hagan por edicto, desde el día hábil posterior al de la publicación; y

IV. El día siguiente hábil en que el interesado o su representante se haga sabedor de la notificación omitida o irregular”.

El artículo 196 señala las causas de desecamiento del escrito del recurso en estos casos:

“Artículo 195.- Es improcedente el recurso:

I. Contra actos que hayan sido impugnados en un anterior recurso administrativo o en un proceso jurisdiccional, siempre que exista resolución ejecutoria que decida el asunto planteado;

II. Contra actos que no afecten los intereses jurídicos o legítimos del recurrente;

III. Contra actos que se hayan consentido expresamente por el recurrente, mediante manifestaciones escritas de carácter indubitable;

IV. Contra actos consentidos tácitamente, entendiéndose por éstos cuando el recurso no se haya promovido en el plazo señalado para el efecto;

V. Cuando de las constancias de autos apareciere claramente que no existe el acto impugnado;

VI. Cuando el acto impugnado no pueda surtir efecto alguno, legal o material, por haber dejado de existir el objeto o materia del mismo; y

VII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición legal”.

Destaca la fracción I en la que se destaca que será improcedente cuando el acto hubiese sido materia de otro recurso o juicio y se hubiese dictado sentencia o resolución sobre el mismo, obviamente contraria a los intereses del promovente.

También será desechado el recurso cuando no afecte intereses jurídicos del promovente (fracción II); cuando se trate de actos consentidos por el promovente mediante manifestaciones indudables del mismo (fracción III); cuando se trate de actos consentidos de

manera tácita, por ejemplo, cuando el recurso se haya tramitado fuera del plazo de 15 días citado anteriormente (fracción IV); cuando de los hechos o constancias se observe que no existe al acto (fracción V); cuando el acto de que se trate no pueda surtir efecto material o jurídico por no existir ya el objeto materia del mismo (fracción VI); en otros casos que determinen las leyes.

El artículo 192 contiene el supuesto en que el escrito del recurso sea admitido por la autoridad en cuyo caso:

“Artículo 192.- Cuando sea procedente el recurso, se dictará acuerdo sobre su admisión, en la que también se admitirán o desecharán las pruebas ofrecidas y, en su caso, se dictarán las providencias necesarias para su deshago”.

Así, si el escrito de interposición es aceptado, se debe dictar un acuerdo de admisión recurso, en el que también se tiene que resolver sobre la recepción o desechamiento de los medios de prueba, dictándose las providencias correspondientes para su deshago.

4.5.5 SOBRESEIMIENTO

El artículo 196 contiene los supuestos de sobreseimiento del recurso:

“Artículo 196.- Será sobreseído el recurso cuando:

- I. El recurrente se desista expresamente del recurso;*
- II. Durante el procedimiento apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia del recurso;*
- III. El recurrente fallezca durante el procedimiento, siempre que el acto sólo afecte sus derechos estrictamente personales;*
- IV. La autoridad haya satisfecho claramente las pretensiones del recurrente; y*
- V. En los demás casos en que por disposición legal haya impedimento para emitir resolución que decida el asunto planteado”.*

Existen tres formas de nulificación del recurso y de sus efectos. A continuación se hablará de las mismas.

Primeramente la diferencia entre el sobreseimiento y el desechamiento está en que el primero, es una anulación del recurso por surgir durante su sustanciación, una causa que impide o destruye en su caso, la existencia y el objetivo del recurso, por ejemplo, el desistimiento del mismo por el promovente (fracción I); por aparecer alguna de las causas de improcedencia (fracción II); por muerte del promovente durante la sustanciación del recurso (fracción III); por la clara y contundente satisfacción de las pretensiones por parte de la autoridad del promovente (fracción IV), etc., se trata de causas que hacen incompatible el recurso y sus efectos con esa o esas circunstancias que aparecen posteriormente.

Por otra parte, el desechamiento se refiere a la falta de forma, es decir a los requisitos que establece el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México para la interposición del recurso, ejemplo, los requisitos señalados en el artículo 189 de dicho ordenamiento y que debe contener todo recurso, como son los datos personales del mismo.

Una tercera forma de nulificación que puede suceder es la improcedencia del recurso, ya citada en el artículo, contenida en el artículo 195 que dispone que el mismo será improcedente cuando se trata de actos anteriormente impugnados en otro recurso o juicio o procesos jurisdiccional y siempre que se hubiere dictado sentencia definitiva; contra actos que no afecten intereses del promovente; contra actos que se hayan consentido expresamente por el recurrente; contra actos consentidos tácitamente por el recurrente; cuando de las constancias de autos apareciere que no existe el objeto del recurso; cuando el acto impugnado no pueda surtir efecto alguno, legal o material por haber dejado de existir su objeto materia del mismo; etc.

Otro punto importante es el contenido en el artículo 194 que se refiere a los casos de suspensión de la ejecución del acto cuando:

“Artículo 194.- La interposición del recurso suspenderá la ejecución del acto impugnado, siempre y cuando:

I. Lo solicite expresamente el recurrente;

II. Se admita el recurso;

III. No se siga perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público;

IV. No se ocasionen daños o perjuicios a terceros, a menos que se garanticen éstos para el caso de no obtener resolución favorable; y

V. Tratándose de créditos fiscales, el recurrente garantice su importe en cualquiera de las formas previstas por la legislación financiera aplicable, cuando así lo acuerde discrecionalmente la autoridad”.

La suspensión del acto significa que los efectos del mismo no pueden ejecutarse porque hay una causa legal que os impide, al menos hasta que se resuelva el recurso, es decir, es de forma temporal. La suspensión tiene lugar cuando lo solicite de manera expresa el promovente, por lo que éste no procede de oficio por parte de la autoridad ni hay suplencia de la falta de su expresión en el escrito de recurso; sea admitido el recurso; no se siga perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público; no se ocasionen daños o perjuicios a terceros, a menos que se garanticen los mismos en caso de obtener una resolución favorable; si se trata de créditos fiscales, el promovente garantice los mismos en cualquiera de las formas previstas por la legislación financiera aplicable y de acuerdo con el criterio discrecional de la autoridad.

El artículo 197 establece que la autoridad competente o el superior de la misma que emitió el acto o lo ejecutó, deberá analizar el recurso, los medios de prueba y dictar una resolución la cual notificará en un plazo que no excederá de 30 días siguientes a la fecha de la interposición del recurso. Un punto trascendente para efectos de esta investigación y que contiene el mismo numeral in fine en el primer párrafo es que, en el ámbito municipal, el recurso de inconformidad será resuelto por el Síndico. Para los efectos de impugnación, el silencio de la autoridad implica la confirmación del acto impugnado.

“Artículo 197.- La autoridad competente o el superior jerárquico de la autoridad que emitió o ejecutó el acto impugnado, en su caso, dictará resolución y la notificará en un término que no exceda de 30 días siguientes a la fecha de interposición del recurso. En el ámbito municipal, el recurso será resuelto por el síndico. Para efectos de impugnación, el silencio de la autoridad significará que se ha confirmado el acto impugnado.

El recurrente podrá decidir entre esperar la resolución expresa o promover juicio ante el Tribunal, en contra de la presunta confirmación del acto reclamado”.

4.5.6 PRUEBAS

El artículo 32 del Código adjetivo de la materia señala sobre los medios de prueba que:

“Artículo 32.- En el procedimiento y proceso administrativo se admitirán toda clase de pruebas, excepto la confesional de las autoridades administrativas mediante absolucón de posiciones, las que no tengan relación inmediata con el asunto y las que resulten inútiles para la decisión del caso. Tratándose de los dos últimos supuestos, se deberá motivar cuidadosamente el acuerdo de desechamiento de las pruebas”.

Se admite todo tipo de pruebas, excepto la confesional de las autoridades administrativas mediante la absolucón de posiciones, que no guarden relación inmediata con la litis y aquellas que resulten inútiles para la decisión del recurso. El artículo 38 agrega y enumera los medios de prueba:

“Artículo 38.- Son medios de prueba:

I. Confesional;

II. Documentos públicos y privados;

III. Testimonial;

IV. Inspección;

V. Pericial;

VI. Presuncional;

VII. Instrumental; y

VIII. Fotografías y demás elementos aportados por la ciencia”.

El artículo 34 del mismo ordenamiento presume los actos administrativos de legales, pero, las autoridades administrativas debe probar los hechos que lo motiven, cuando el promovente los niegue lisa y llanamente, a menos que la negativa afirme la afirmación de otro hecho.

“Artículo 34.- Los actos administrativos se presumirán legales; sin embargo, las autoridades administrativas deberán probar los hechos que los motiven cuando el interesado los niegue lisa y llanamente, a menos que la negativa implique la afirmación de otro hecho”.

4.5.7 RESOLUCIÓN

El artículo 198 señala que en la resolución expresa que recaiga a la interposición y sustanciación del recurso, se deberá expresar los siguientes elementos:

“Artículo 198.- En la resolución expresa que decida el recurso planteado, se contendrán los siguientes elementos:

I. El examen de todas y cada uno de las cuestiones hechas valer por el recurrente, salvo que una o algunas sean suficientes para desvirtuar la validez del acto impugnado;

II. El examen y la valorización de las pruebas aportadas;

III. La mención de las disposiciones legales que la sustenten;

IV. La suplencia de la deficiencia de la queja del recurrente, pero sin cambiar los hechos planteados; y

V. La expresión en los puntos resolutivos de la reposición del procedimiento que se ordene; los actos cuya validez se reconozca o cuya invalidez se declare; los términos de la modificación del acto impugnado; la condena que en su caso se decrete y, de ser posible los efectos de la resolución”.

Debe reiterarse que en caso de que si la resolución del recurso administrativo es contraria a los intereses del promovente, queda abierta la posibilidad de acudir ante el Tribunal de lo

contencioso administrativo del Estado de México para impugnarla a través del juicio de nulidad e inclusive, una vez agotada esta instancia, está disponible la vía del juicio de garantías o juicio de amparo, ya que el artículo 186 del Código en comento limita al afectado la impugnación del acto administrativo a dos opciones antes de recurrir al juicio de amparo: el recurso administrativo de inconformidad ante la misma autoridad o el juicio de nulidad ante el Tribunal de los Contencioso Administrativo del Estado de México, pero, en el caso de que el particular hubiese optado por el recurso y la sentencia le fuere contraria, puesto que es lo más general por las causas ya explicadas, puede atacarla mediante el juicio de nulidad ante el Tribunal de lo contencioso administrativo de la entidad .

4.6 EFECTOS QUE PRODUCE QUE EL SÍNDICO MUNICIPAL EN EL ESTADO DE MÉXICO, RESUELVA EL RECURSO DE INCONFORMIDAD

A manera de resumen, cabe decir que si bien la justicia administrativa del Estado de México contempla la posibilidad de que los afectados por actos de naturaleza administrativa impugnen dichos actos por ser contrarios a sus intereses o esfera jurídica mediante dos opciones, por una parte, el recurso de inconformidad administrativa ante la misma autoridad que emitió el acto o bien, el juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México. Así, el afectado puede optar por uno de los dos instrumentos o medios de impugnación antes de recurrir al juicio de garantías.

Se estima que en materia de recursos administrativos existe mucho desconocimiento sobre los beneficios que estos medios aportan a la justicia administrativa, puesto que desde el punto de vista técnico jurídico y aún en la teoría y la Ley, los recursos administrativos son medios de defensa que la misma Ley otorga a los particulares para impugnar las resoluciones o actos de las autoridades estatales y municipales. Son a la vez, medios de auto control de que dispone la administración pública estatal y municipal para su exacto y óptimo funcionamiento y utilización de los recursos humanos y materiales de que dispone lo que se reflejará necesariamente en mejores servicios a la población estatal o en su caso, municipal, por lo que dichos instrumentos encuentran plena justificación de ser en la ley adjetiva administrativa del Estado de México y aún

más, en la federal y de otras entidades locales de la República. Bastaría imaginar que las resoluciones o actos administrativos de las autoridades fueren inapelables, esto causaría efectos muy graves en los intereses jurídicos de los gobernados y más si se toma en cuenta que el juicio de amparo no resulta ser un remedio milagroso que pueda componer o resucitar un causa determinada, si no se satisfacen los requisitos que la ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucional establece.

Por otra parte, es evidente que los recursos administrativos atraviesan por una etapa de crisis desde hace ya algunos años, ya que se les ha considerado, al menor por algunos de los integrantes de la administración pública, federal, estatal y municipal como simples actos de trámite que agotan los particulares por consejo de sus abogados, quienes con ello justifican sus trabajo y honorarios, por lo que en muchas de las veces su recepción y sustanciación causa molestia ya que se acumula a la larga tarea diaria que tienen que desahogar estos servidores públicos. Por esta razón, se le ha negado a los recursos administrativos la eficacia que deben tener como medios impugnativos y de auto control de las autoridades, lo que se puede observar de la simple lectura de la redacción de los mismos en las diferentes leyes administrativas tanto sustantivas como adjetivas.

El Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México contiene un solo recurso, el de *inconformidad*, contenido en los artículos 186 a 198, el cual procede contra resoluciones o actos administrativos y fiscales que dicten las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado de México, de los municipios y de los organismos auxiliares de aquél por violaciones cometidas en las mismas o durante el procedimiento administrativo (fracción I); contra los actos administrativos y fiscales de trámite que dicten, ordenen, ejecuten, o traten de ejecutar las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios y de los organismos auxiliares de índole estatal o municipal que afecten derechos de los particulares y que sean de imposible reparación (fracción II) y, contra las resoluciones que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar, de manera unilateral, las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, respecto de los contratos, convenios y otros acuerdos de voluntad que se hayan celebrado con los particulares en materias administrativa y fiscal (fracción III).

En el caso de la fracción II del numeral anterior, es decir, cuando el recurso de inconformidad administrativa se interpone contra un acto de esa naturaleza y materia emitido por una autoridad municipal, hay que decir que el artículo 197 del mismo ordenamiento adjetivo local dispone que debe ser el Síndico la autoridad municipal que deberá conocer del mismo, así como dictar la resolución correspondiente. Esto resulta inapropiado, en una opinión personal, ya que dicho servidor público tiene un gran cúmulo de funciones, pero, fundamentalmente se encarga de procurar, defender y promover los derechos e intereses del Municipio, incluyendo los de índole hacendario, sin embargo, para fines del Código de Procedimientos Administrativos, se convierte también en una autoridad facultada para conocer, sustanciar y resolver el recurso administrativo de inconformidad, lo que resulta en franco perjuicio no sólo contra de los intereses de los afectados quienes tramitan su recurso ante esa autoridad y en la mayoría de los casos es decir en un 99% nos encontramos que la misma se limita a confirmar el acto, o inclusive, lo corrige en ese mismo sentido, actuando contrario a Derecho, ya que cuenta con tantas atribuciones y tareas diarias que al tener que conocer de los recursos de inconformidad interpuestos por particulares afectados actúa con tiempo y posiblemente conocimientos limitados en materia de Derecho Administrativo y Fiscal, tanto en su sentido sustantivo como adjetivo, por lo que ante la premura de tiempos para resolver del recurso (no más de 30 días seguidos a la interposición del recurso, artículo 197 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México), la salida que se ha encontrado es confirmar el acto impugnado.

Esta práctica que afecta obviamente a los intereses de los particulares, causa también perjuicio y desequilibrio a la justicia administrativa, ya que viene a romper con el principio de auto limitación o auto control de que habla la teoría y la misma ley de esa materia y que alimenta al Estado de Derecho, convirtiendo al recurso administrativo de inconformidad en un acto de burocracia más que sólo complica las labores diarias del ayuntamiento Municipal.

Además de lo anterior, el Síndico se convierte en juez y parte al tener que conocer de la tramitación del recurso administrativo de inconformidad y siendo parte de la autoridad que

emitió el acto, por lo que el recurso resulta poco efectivo a favor de los gobernados y de la propia justicia administrativa.

4.7 PROPUESTA DE REFORMA A LOS ARTÍCULOS 186 Y 197 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE MÉXICO.

Por lo antes expuesto se considera que sería útil una reforma y adición a los artículos 186 y 197 del Código de Procedimientos administrativos a efecto de que:

a) El recurso administrativo de inconformidad sea un verdadero medio de impugnación en el ámbito municipal y que ello redunde en una mejor justicia administrativa, es oportuno que se actualice, reforme y adicione el artículo 197 del Código adjetivo invocado en donde se le quite la facultad al Síndico Municipal para conocer, sustanciar y resolver el recurso administrativo de inconformidad, incorporándose una instancia media entre ese servidor público y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, la cual podría ser organizada en un cuerpo integrado por Licenciados en Derecho de amplia experiencia en el campo del derecho Administrativo y Fiscal y de probada solvencia moral. Esta instancia podría recibir el nombre de Comisión Municipal de Impugnaciones, dependería económicamente del Ayuntamiento, pero, estaría dotada de autonomía jurídica para conocer de los recursos administrativos de inconformidad que le sometan los particulares para su resolución y se avocaría exclusivamente al conocimiento de los recursos administrativos de inconformidad interpuestos por los particulares. Se trata de un organismo municipal auxiliar que vendría a desahogar la carga de trabajo que tiene el Síndico Municipal en este campo, con lo que se podría lograr transparencia, legalidad y que la justicia administrativa a través del recurso de inconformidad sea expedita y respetuosa de los derechos de los gobernados.

b) Se estima que la creación de este organismo de conocimiento y resolución de los recursos administrativos de inconformidad vendría a reforzar y modernizar la institución jurídica de los mismos, así como a transparentar la administración de la justicia en el ámbito municipal, lo que redundaría también en el ámbito local.

c) Por consiguiente, se propone la reforma y adición del artículo 186 del Código de Procedimientos Administrativos en el siguiente sentido:

“Artículo 186. Contra los actos y resoluciones de las autoridades administrativas y fiscales, los particulares afectados tendrán la opción de interponer el recurso administrativo de inconformidad ante la propia autoridad, ante la comisión Municipal de Impugnaciones o el juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Cuando se esté haciendo uso del recurso de inconformidad, previo desistimiento del mismo, el interesado podrá promover el juicio ante el propio Tribunal. La resolución que se dicte en el recurso de inconformidad también puede impugnarse ante el Tribunal.

Para los efectos del párrafo anterior, tienen el carácter de particulares las personas afectadas en sus intereses jurídicos o legítimos por los actos y resoluciones reclamados, incluyendo a los servidores públicos que se les atribuya alguna causal de responsabilidad administrativa y los integrantes de los cuerpos de seguridad pública que sean molestados en sus derechos e intereses, en términos de las leyes aplicables”.

d) Resulta también necesaria la actualización del artículo 197 en los siguientes términos:

*“Artículo 197.- La autoridad competente o el superior jerárquico de la autoridad que emitió o ejecutó el acto impugnado, en su caso, dictará resolución y la notificará en un término que no exceda de 30 días siguientes a la fecha de interposición del recurso. En el ámbito municipal, el recurso será resuelto por **la Comisión Municipal de Impugnaciones, un organismo auxiliar de los municipios, dotado de autonomía e independencia en sus resoluciones.** Para efectos de impugnación, el silencio de la autoridad significará que se ha confirmado el acto impugnado.*

El recurrente podrá decidir entre esperar la resolución expresa o promover juicio ante el Tribunal, en contra de la presunta confirmación del acto reclamado”.

Se espera que con estas simples propuestas de actualización del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, se pueda lograr que la justicia administrativa sea expedita, imparcial y eficaz.

CONCLUSIONES.

Primera.- La doctrina no ha logrado establecer a ciencia cierta si el antiguo Calpulli de los aztecas es el antecedente más remoto del actual Municipio o si se trata de una Institución que no existió como hoy se le conoce hasta a la conquista española.

Segunda.- Es indudable que la Institución del Municipio llega al continente americano merced a la conquista, por parte de los españoles quienes implantaron el primer municipio en la Villa Rica de la Veracruz, Institución de donde nace la idea libertaria de México.

Tercera - El Municipio ha estado presente en la mayoría de las Constituciones del país, desde la de Cádiz de 1812, que tuvo una vigencia precaria en la Nueva España hasta la actual, del 5 de febrero de 1917.

Cuarta.- El Municipio actual es una organización política y jurídica de un conglomerado social avocindado en un determinado territorio de una entidad federativa o Estado y que obedece a una forma de descentralización de los servicios del gobierno local.

Quinta.- Asimismo el Municipio se organiza administrativa y orgánicamente de acuerdo a las necesidades de su población. Sin embargo el artículo 115, determina que será gobernado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine

Sexta.- Las funciones del síndico son fundamentalmente la Representación legal, la defensa y la procuración de los intereses del Municipio.

Séptima.- El Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México en su artículo 197 faculta al Síndico Municipal para conocer y resolver el recurso administrativo de inconformidad que interpongan los gobernados afectados por un acto administrativo o una resolución de carácter administrativo o fiscal dictada por alguna autoridad del Municipio o algún organismo auxiliar de carácter estatal.

Octava.- Estimamos que tal atribución resulta inapropiada, puesto que el Síndico se convierte en juez y parte al representar los intereses del Municipio, por lo que en general, al conocer de un recurso administrativo lo confirma y con ello se afecta el principio de imparcialidad en perjuicio de los intereses del gobernado, situación que ha convertido al recurso administrativo de inconformidad a que se refiere el artículo 186 del código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, en un simple trámite burocrático.

Novena.- Por otra parte, el recurso administrativo de inconformidad es opcional, por lo que, éste no ha logrado ser en la praxis diaria un instrumento de auto control de la autoridad administrativa que le permita conocer sus errores y repararlos a través de un medio de impugnación eficaz.

Décima .- Se ha demostrado la necesidad de reformar el artículo 186 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de México a efecto de que se adicione, creando una instancia media entre el Ayuntamiento y los gobernados, cuya función sea estrictamente la de conocer y resolver los recursos administrativos de inconformidad que les presenten los gobernados. Se propone que ese organismo coadyuvante del Municipio sea el **“Consejo Municipal de Impugnaciones.”**

Décima primera - Se propone la siguiente redacción del artículo 186 del Código adjetivo invocado en los siguientes términos:

*“Artículo 186. Contra los actos y resoluciones de las autoridades administrativas y fiscales, los particulares afectados tendrán la opción de interponer el recurso administrativo de inconformidad ante la propia autoridad, **“ante la comisión Municipal de Impugnaciones”** o el juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Cuando se esté haciendo uso del recurso de inconformidad, previo desistimiento del mismo, el interesado podrá promover el juicio ante el propio Tribunal. La resolución que se dicte en el recurso de inconformidad también puede impugnarse ante el Tribunal.*

Para los efectos del párrafo anterior, tienen el carácter de particulares las personas afectadas en sus intereses jurídicos o legítimos por los actos y resoluciones reclamados, incluyendo a los servidores públicos que se les atribuya alguna causal de responsabilidad administrativa y los integrantes de los cuerpos de seguridad pública que sean molestados en sus derechos e intereses, en términos de las leyes aplicables”.

Décima segunda.- Se estima también oportuna la reforma y adición del artículo 197 del mismo código para efecto de que el conocimiento y resolución de los recursos no sea más una atribución del síndico Municipal, sino del referido consejo Municipal de Impugnaciones. La redacción que se propone es la siguiente:

“Artículo 197.- La autoridad competente o el superior jerárquico de la autoridad que emitió o ejecutó el acto impugnado, en su caso, dictará resolución y la notificará en un término que no exceda de 30 días siguientes a la fecha de interposición del recurso. En el ámbito municipal, el recurso será resuelto por la Comisión Municipal de Impugnaciones, un organismo auxiliar de los municipios, dotado de autonomía técnica e independencia en sus resoluciones. Para efectos de impugnación, el silencio de la autoridad significará que se ha confirmado el acto impugnado.

El recurrente podrá decidir entre esperar la resolución expresa o promover juicio ante el Tribunal, en contra de la presunta confirmación del acto reclamado”.

Décima tercera.- Se propone que la Comisión Municipal de Impugnaciones se integre por Licenciados en Derecho, con amplia experiencia en el campo del derecho Administrativo y Fiscal así como de probada solvencia moral.

Décima cuarta.- Se espera que con estas propuestas de actualización del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, se pueda lograr que la justicia administrativa sea expedita, imparcial y eficaz y que los recursos sean efectivamente medios de impugnación útiles para los gobernados y medios de auto control de las autoridades administrativas

BIBLIOGRAFÍA.

- Acosta Romero, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo". Primer Curso. Editorial Porrúa, 16ª edición, México, 2002.
- Burgoa O. Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano". Editorial Porrúa, 14ª edición, México, 2001.
- _____ "El Juicio de Amparo". Editorial Porrúa, 35ª edición, México, 1999.
- Couture, Eduardo. "Fundamentos de Derecho Procesal Civil". Editorial Depalma, 2ª. Edición, Buenos Aires, 1974.
- Chávez Padrón, Martha. "El Derecho Agrario en México". Editorial Porrúa, 10ª edición, México, 1991.
- De Solís, Antonio. "Historia de la Conquista de México". Editorial Cosmos. México, 1977.
- Fix-Zamudio, Héctor. "Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano." Editorial El Colegio Nacional, México, 1983.
- Fraga, Gabino. "Derecho Administrativo." Editorial Porrúa, 38ª edición, México, 1998.
- Geraldo Venegas, Rubén. "Régimen Constitucional de los Municipios y Examen del Juicio Político a los Ayuntamientos y sus Miembros". Secretaría de Gobernación, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Estudios Municipales, México 1986.
- Lorenzo, José Luis. "Historia General de México". Tomo III. Editorial Harla, México, 1990.
- Margain Manautou, Emilio. "El Recurso Administrativo en México". Editorial Porrúa, 5ª edición, México, 1999.
- Moto Salazar, Efraín. "Elementos de Derecho". Editorial Porrúa, 40ª edición, México, 1994.
- Nava Negrete, Alfonso. "Derecho Procesal Administrativo". Editorial Porrúa, México, 1959.
- Ochoa Campos, Moisés. "El Municipio y su Evolución Institucional". Editorial FOMUN. México 1981.
- _____ "La Reforma Municipal". Editorial Porrúa, 4ª edición, México, 1968.
- Ovalle Favela, José. "Teoría General del Proceso". Editorial Oxford, 4ª edición, México, 1996.
- Pérez Dayán, Alberto. "Teoría General del Derecho Administrativo". Editorial Porrúa, México, 2003.
- Quintana Roldán, Carlos F. "Derecho Municipal". Editorial Porrúa, 3ª edición, México, 1999.
- Rivera Marín, Guadalupe. "La Propiedad Territorial en México". Editorial Siglo XXI, México, 1983.
- Robles Martínez, Reynaldo. "El Municipio". 4ª edición, Editorial. Porrúa, México 2000.
- Sánchez Bringas, Enrique. "Derecho Constitucional". Editorial Porrúa, 3ª edición, México, 1998.
- Secretaría De Gobernación. Centro Nacional de Estudios Municipales. "El Municipio Mexicano". México 1985.

Serra Rojas, Andrés. "Derecho Administrativo". Tomo I. Editorial Porrúa, 20ª edición, México, 1999.

Soberanes Fernández, José Luís. "Historia del Derecho Mexicano". Editorial Porrúa, México, 8ª edición, México, 2001.

Valencia Carmona, Salvador. "Derecho Municipal". Editorial Porrúa, México, 2003.

Vázquez Alfaro, José Luís. "El Control de la Administración Pública en México". Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1996.

LEGISLACIÓN.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial SISTA S.A. México, 2005.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Editorial SISTA S.A. México, 2005.

Ley Federal del Procedimiento Administrativo. Editorial SISTA S.A. México, 2005.

Constitución

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. Editorial Delma S.A. México, 2005.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México. Editorial Delma S.A. México, 2005.

Ley Orgánica Municipal del Estado de México. Editorial Pac, México, 2005.

Código Administrativo del Estado de México. Editorial SISTA S.A. México, 2005.

Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México. Editorial SISTA S.A. México, 2005.

OTRAS FUENTES.

Diario De Debates del Congreso Constituyente de 1916 y 1917, tomo XX.

Diccionario Jurídico 2005. Desarrollo Jurídico, software, México, 2005.

Diccionario Larousse de la Lengua Española. Editorial Larousse, México, 1996.

Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo XIX. Editorial Jurídica Omeba, 2ª edición, Buenos Aires, 1967.

Enciclopedia Universal Ilustrada Europea-Americana Espasa Calpe, S.A. Tomo XXXVII.

Pina, Rafael y Rafael de Pina Vara. Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa, 23ª edición, México, 1996.

Fernández Ruíz, Jorge en: "Revista de la Asociación Iberoamericana de Derecho Administrativo". Año I, número 2, mayo-agosto, México, 2005.

Ríos López, Pedro. "La Justicia Administrativa en el nivel Municipal en el gobierno del Estado de México". Boletín Trimestral del Departamento de Investigaciones Jurídicas. Vol. V, número 18, abril-junio, Guanajuato, 1985.