



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

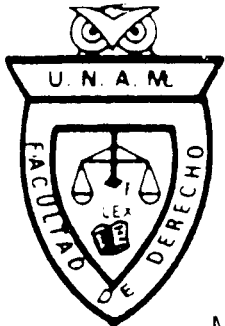
FACULTAD DE DERECHO

“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES DEL MUNICIPIO”

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

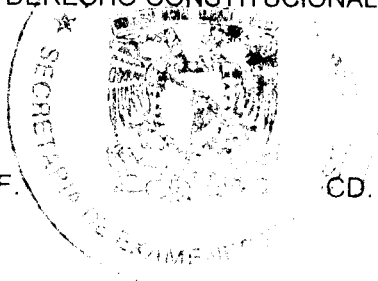
P R E S E N T A:
JORGE POSADA SANTIAGO



ASESOR DE TESIS: LIC FELIPE ROSAS MARTÍNEZ
LIC. EDMUNDO ELÍAS MUSI, DIRECTOR DEL SEMINARIO DE
DERECHO CONSTITUCIONAL Y AMPARO

MÉXICO, D. F.

CD. UNIVERSITARIA 2007





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.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSÉ VASCONCELOS"
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y
DE AMPARO

Cd. Universitaria, D. F., octubre 25 de 2006.

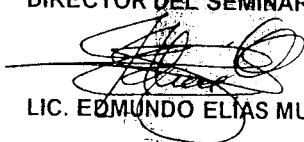
ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
Presente.

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que el pasante **POSADA SANTIAGO JORGE**, con número de cuenta 87595437 bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada "**CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES DEL MUNICIPIO**", realizada con la asesoría del profesor **Lic. Felipe Rosas Martínez**.

Con fundamento en los artículos 8º fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
DIRECTOR DEL SEMINARIO


LIC. EDMUNDO ELÍAS MUSI



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO**

**LIC. EDMUNDO ELÍAS MUSI
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO
P R E S E N T E**

Distinguido Licenciado:

Con toda atención me permito informar a usted que he revisado y asesorado completa y satisfactoriamente la tesis profesional intitulada "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES DEL MUNICIPIO", elaborada por el alumno POSADA SANTIAGO JORGE.

Es de destacar que en el desarrollo de su investigación, el sustentante se apoyó en varios textos legales, por lo que se trata de un trabajo que reúne las condiciones más que suficientes para ser aprobada, a efecto de que el sustentante presente el examen profesional correspondiente, por lo tanto autorizo el mencionado trabajo, por considerar que reúne todos y cada uno de los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes de nuestra Universidad.

Aprovecho la oportunidad para reiterar a usted las seguridades de mi consideración más distinguida.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
Cd. Universitaria, D.F., octubre 24 de 2006.

LIC. FELIPE ROSAS MARTÍNEZ.
Profesor Adscrito al Seminario de Derecho
Constitucional y de Amparo.

*mpm.

GRACIAS

❖ **AURELIA SANTIAGO MARCOS** in memoriam,
por las entrañas y fuente de vida.

Al hombre de canas blancas, porque ha visto
realizado su sueño, mi padre.

A mis hermanas por su comprensión y
perseverancia en sus consejos.

A Gabriel Posada por ese amor entrañable y apoyo
que siempre me brindo.

Al joven abogado modelo de mi profesión.

A mis cuñados que siempre compartieron su tiempo
y alegría, brindándome su apoyo.

“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES DEL MUNICIPIO”

INTRODUCCIÓN

1-2

CAPÍTULO 1 HISTORIA INMEDIATA DE LA CONSTITUCIÓN

1. Antecedentes de la Constitución de 1857.....	3-5
1.1 Constitución de 1824.....	6-10
1.1.1 Constitución de 1824.....	6-10
1.1.2 Las siete Leyes de 1836.....	11-20
1.1.3 Revolución de Ayutla.....	20-23
1.1.4 Constituyente de 1856-1857.....	23-28
1.2 Antecedentes de la Constitución de 1917.....	29-31
1.2.1 Movimiento político.....	32-33
1.2.2 Plan de San Luis Potosí de 1910.....	33-35
1.2.3 Plan de Guadalupe (1913).....	35-37
1.2.4 Constituyente de 1916-1917.....	37-41

CAPÍTULO 2 ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL MUNICIPIO

2. Ayuntamiento.....	42-44
2.1 Concepto.....	44-45
2.1.1 Concepto.....	44-45
2.1.2 Objetivo que persigue el ayuntamiento.....	45-49
2.2 El Presidente Municipal.....	49
2.2.1 Requisitos para ser Presidente Municipal.....	49-50
2.2.2 Funciones y obligaciones del Presidente Municipal.....	51-54
2.2.3 Responsabilidad del Presidente Municipal.....	54-67
2.3 El Síndico.....	67

2.3.1 Requisitos para ser Síndico.....	68-70
2.3.2. Funciones y obligaciones del Síndico Municipal.....	70-73
2.3.3. Responsabilidad del Síndico.....	73
2.4 Los Regidores.....	74
2.4.1 Requisitos para ser Regidor.....	74
2.4.2 Funciones y Obligaciones de los Regidores.....	75
2.4.3. Responsabilidad de los Regidores.....	76

CAPÍTULO 3

VINCULACIÓN INSTITUCIONAL

3. Las facultades municipales	77-79
3.1 Las facultades concurrentes y coincidentes en nuestro sistema de gobierno.....	79-83
3.2 La concurrencia de facultades en el Poder Ejecutivo.....	83-85
3.2.1 El Poder Ejecutivo Federal.....	85-86
3.2.2 Desarrollo urbano.....	86-87
3.2.3 Educación.....	87-88
3.2.4 Fuerza Pública.....	88
3.2.5 Mando de la fuerza pública en el lugar de residencia.....	89
3.3 El Poder Ejecutivo Local.....	89-91
3.3.1 La concurrencia de facultades en el Poder Legislativo.....	91-93
3.3.2 El Poder Legislativo Federal.....	94-96
3.3.3 Facultad de expedir leyes.....	97
3.3.4. Facultad de fijar límites entre los Estados.....	98-99
3.3.5 El Poder legislativo Local.....	99-100
3.3.6 Facultad de fijar porcentajes de ingresos a los Municipios.....	101-102
3.3.7 Facultad de aprobar leyes de ingresos a los Ayuntamientos.....	102-105
3.4 Facultad de reglamentar.....	105-107
3.5 La concurrencia de facultades en el Poder Judicial.....	107-111
3.5.1 El Poder Judicial Federal.....	111-112
3.5.2 Facultad de resolver controversias.....	112-114

3.5.3 Facultad de modificar actos de autoridades locales mediante el juicio de Amparo.....	114-116
3.5.4 Competencia para resolver conflictos de la Federación y 105 Estados.....	116-119
3.5.5 El Amparo-Soberanía.....	120-123
3.6 El Poder Judicial Local.....	123-125
3.7 Las Constituciones Locales.....	125-127
3.8 Las Leyes Orgánicas Locales.....	128

CAPÍTULO 4

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES DEL MUNICIPIO

4.1 En Materia Hacendaria.....	129-131
4.1.1 La facultad del Municipio de percibir contribuciones.....	131-133
4.1.2 La función recaudatoria del Municipio.....	133-134
4.2 Partida presupuestal designada por el Ejecutivo al Municipio.....	134-135
4.3 En materia de Salud.....	135
4.3.1 El derecho a la protección de la salud.....	136-138
4.3.2 Obligación de la Federación y de las Entidades Federativas de fomentar la protección a la salud.....	138-139
4.4 En materia de educación.....	139
4.4.1 La obligación del Estado de impartir educación.....	140-143
4.4.2 La obligación del Municipio de construir y dar mantenimiento a edificios Escolares.....	143-144
4.4.3 La obligación del municipio de vigilar la inscripción y asistencia de los menores de edad escolar a recibir educación.....	144-145
CONCLUSIONES.....	146-149
BIBLIOGRAFIA.....	150-153
LEGISLACIÓN.....	153-154
DICCIONARIOS.....	154
LEGISLACION DOCUMENTAL.....	154

INTRODUCCIÓN

La elaboración, preparación, redacción e investigación de la presente tesis profesional fue una labor difícil, pero a la vez ilustrativa porque me condujo en el amplio e inagotable mundo del saber y que enfocado al derecho me proporcionó datos importantes respecto al municipio y del derecho en general.

En virtud de lo anterior nuestro tema de tesis lo denominamos **"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES DEL MUNICIPIO"**, en razón de que esta figura jurídica a pesar de los gastados discursos tanto de juristas como de políticos hasta la fecha, no ha alcanzado la plena autonomía que se pregona y por lo tanto en las decisiones importantes sigue dependiendo del gobierno federal estatal, es por ello, que se ha dicho, no sin razón, que el municipio mexicano se encuentra actualmente olvidado por el descuido y desatención de muchos de sus aspectos económicos, políticos y sociales.

En particular, es cierto que el derecho estudia al municipio pero las más de las veces lo encuadra como un mero apéndice de disciplinas como el derecho administrativo o el derecho constitucional. Los pocos trabajos que se encuentran al alcance del público lector resultan de tipo monográfico principalmente de contenido histórico; algunos otros plantean áreas especiales como: Urbanismo, vivienda, ecología; que si bien son de interesante observación científica, de ninguna manera presentan a nuestra institución con la visión de fondo que amerita.

Sin embargo, con la reforma municipal se logró y se esta logrando, entre otros variados efectos, configurar una importante corriente académica municipalista que avizora mejores reflexiones y análisis de ésta básica institución de convivencia social.

El tema en comentario para su exposición y estudio lo dividimos en cuatro capítulos los cuales a continuación se detallan:

En el capítulo primero hacemos una historia inmediata de la constitución desde la de 1824 hasta la de 1917, su formación, consistencia y cómo se regulaba al municipio.

La estructura orgánica del municipio se analiza en el capítulo dos de nuestro trabajo, es decir, cómo está formado, cómo se integra el ayuntamiento, los objetivos que éste persigue, así como los requisitos, funciones y responsabilidad del presidente municipal al igual que el síndico, los regidores y en general todos los que participan dentro del ayuntamiento municipal.

En el capítulo tercero, se habla de la vinculación institucional del municipio con otros poderes, es decir, se habla de las facultades municipales, las facultades concurrentes y coincidentes del municipio así como la concurrencia de facultades en el poder ejecutivo, local, federal y municipal, de igual forma se habla de la concurrencia de facultades del poder legislativo, federal y local, asimismo se hace lo propio con el poder judicial. También se señala la competencia para resolver conflictos de la federación y los Estados por medio del amparo soberanía, el poder judicial local, las constituciones locales y las leyes orgánicas locales.

Finalmente las controversias constitucionales del municipio se analizan en el capítulo cuatro de la presente tesis para ver como se resuelven éstas en materia hacendaría, en materia de salud y en materia de educación todo esto con el firme propósito de hacer valer el poder y la autonomía propia e inherente al municipio.

CAPÍTULO 1

HISTORIA INMEDIATA DE LA CONSTITUCIÓN

El capítulo que en este momento ocupa nuestra atención tiene como premisa fundamental el destacar la importancia de los antecedentes y primeras manifestaciones que tuvo en nuestro país la promulgación de la primera Constitución, es decir, los motivos y razones que poseyó el hombre para plasmar en una Carta Magna los principales derechos y garantías individuales que de manera innata y por derecho le corresponden.

“Desde el año de 1808 en que apuntaron las primeras inquietudes de emancipación, hasta el de 1867 en que se consumó el triunfo de la República, la historia de México registró un numero considerable de asambleas constituyentes, de instrumentos constitucionales y de planes que se proponían convocar a las primeras o modificar los segundos.”¹

De diverso origen y con varia fortuna, once asambleas constituyentes se reunieron en México durante esos casi sesenta años: “...el Congreso Constituyente que inició su obra en Chilpancingo el año de 13; el Congreso Constituyente de 22, dos veces convocado; la Junta Nacional Instituyente de 23, que actuó durante el tiempo en que el anterior Congreso permaneció disuelto; el Congreso Constituyente de 24, el Congreso ordinario, erigido en Constituyente en 39; el Congreso Constituyente de 42; la Junta Nacional Legislativa de 43; el Congreso Constituyente extraordinario de junio de 46; el Congreso Constituyente de diciembre de 46, con funciones al mismo tiempo de congreso ordinario; el Congreso Constituyente de 56. Además de las asambleas, tres individuos llegaron ha asumir en sus respectivas personas la función constituyente, así haya sido en

¹ TENA RAMÍREZ, Felipe, Leyes Fundamentales de México 1908-1979. 10ª ed, Edit. Porrúa, México, 1980. p. XVII.

forma provisional y con alcance limitado: Antonio López de Santa Anna, Ignacio Comonfort y Maximiliano de Habsburgo.”²

A efecto de tener una mejor comprensión sobre la historia de la Constitución en nuestro país, será oportuno señalar lo siguiente.

1.- Antecedentes de la Constitución de 1857

“En la Constitución de 1857, se estableció: en la República Mexicana nadie puede ser juzgado por leyes privativas, ni por tribunales especiales. Subsiste el fuero de guerra solamente para los delitos y faltas que tengan exacta conexión con la disciplina militar. Nadie puede ser juzgado ni sentenciado; sino por leyes dadas con anterioridad al hecho y exactamente aplicable a él, por el tribunal que, previamente, se haya establecido en la ley. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. En el caso de delito in fraganti, toda persona puede aprehender al delincuente y a sus cómplices, poniéndolos sin demora a disposición de la autoridad inmediata...”³

La prisión, solamente procede por los delitos que se sancionan con pena corporal, y ésta, nunca podrá prolongarse por falta de pago de honorarios o de cualquier otra ministración de dinero, tampoco excederá del término de tres días sin que se justifique con un auto de formal prisión, motivado legalmente y con los requisitos establecidos por la ley, responsabilizándose a las autoridades que la ordenen o consientan, incluyéndose al alcalde o carceleros.

² *Ibidem.*

³ *Ibidem.*

En forma sistemática se establecen, para los juicios criminales, las garantías siguientes: "...Que se le haga saber el motivo del procedimiento y el nombre del acusador si lo hubiere; que se le tome su declaración preparatoria dentro de cuarenta y ocho horas, contadas desde que esté a disposición del juez; que se le careé con los testigos que depongan en su contra; que se le faciliten los datos que necesite y consten en el proceso para preparar su descargo; que se le oiga en defensa por sí o por persona de su confianza, o por ambos, según su voluntad. En caso de no tener quien lo defienda, se le presentará lista de los defensores de oficio, para que elija el que o los que le convengan.

"A la autoridad judicial se le otorga, en forma exclusiva, la facultad de imponer las penas, limitándose a la autoridad política-administrativa a imponer corrección hasta de \$500.00 o un mes de reclusión, en los casos que determinen las leyes.

"Para los juicios criminales: no habrá más de tres instancias y nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito.

"Se otorgaron facultades a los funcionarios competentes de las entidades federativas para legislar en materia de justicia y dictar sus Códigos de Procedimientos.

"Por último, quedaron impuestos de la obligación de entregar sin demora, los criminales de otros estados a la autoridad que los reclamara (artículos 13,14,16,17,18,19,20,21,22,24,90,96,97 y 98)..."⁴

Esta Constitución, es uno de los documentos más importantes desde el punto de vista político, jurídico y social, en donde se plasmó el pensamiento liberal mexicano, luminoso, de ideas avanzadas y suficientemente vasto para facilitar el medio de un mundo mejor.

⁴ COLÍN SÁNCHEZ. Guillermo. Derecho Mexicano de Procedimientos Penales. 10° edición, Edit. Porrúa, México, 2000. p.54-56

1.1.- Constitución de 1824

Antes de iniciar este apartado es menester señalar que la constitución de un país surge como un acuerdo político entre quienes detentan el poder y quienes no lo tienen, es decir entre gobernados y gobernantes, con el propósito de crear frenos al poder del gobernante sobre el pueblo y así evitar atropellos en el orden social, en esa tesitura el tratadista José Barragán señala: “La primera constitución de un país surge como baluarte contra la opresión y arbitrariedad del despotismo...”⁵

La Constitución Federal de 4 de Octubre de 1824, había de fijar con las bases de la federativa la organización política y administrativa del país, la libertad de los Estados para adoptar todas las medidas relativas a su régimen interior, con la salvedad de que no se opusieran a esta Constitución ni al Acta Constitutiva.

“...En consecuencia, no se contó con una disposición constitucional en materia municipal y las Entidades que integraban la República, continuaron copiando en este aspecto a la Constitución Gaditana, bajo el título casi general de “...Régimen interior de los Pueblos.”⁶

"La Constitución Gaditana de marzo de 1812 tendió a reestructurar el régimen municipal dentro del sistema con que organizó al Estado Monárquico Español. Pretendió plantear la autonomía de los municipios estableciendo que en cada pueblo debía haber un Ayuntamiento compuesto de Alcaldes, Regidores y síndico, procurador, presidido por el jefe político, donde lo hubiere y, en su defecto, por el Alcalde o el primer nombrado entre éstos, si hubiere dos (artículo 309). Los miembros componentes de los Ayuntamientos deberían elegirse indirectamente por los pueblos, sin que los cargos respectivos fuesen ni vitalicios

⁵ Barragán Barragán José; Temas del Liberalismo Gaditano, Edit. Universidad Nacional Autónoma de México, México 1978, p. 207

⁶ OCHOA CAMPOS, Moisés. La Reforma Municipal. 3a edición, Edit. Porrúa, México 1979. p. 229.

ni vendibles y sin que los electos pudiesen ser nuevamente nombrados, a no ser que transcurrieran por lo menos dos años, donde el vecindario lo permita (artículos 312, 313 a 316). Las facultades de los ayuntamientos, bastante restringida por cierto, consistían en la administración interior de los pueblos respectivos, habiéndose sujetado su actuación a la vigilancia y supervisión de las diputaciones provinciales correspondientes y del jefe político que era una especie de autoridad intermedia entre éstas y los aludidos cuerpos municipales.

Durante el siglo XIX y a partir de la Constitución Federal de 1824 en que, según hemos dicho, se creó el Estado Mexicano, el municipio no sólo decayó políticamente hasta casi desaparecer, sino que en el ámbito de la normatividad constitucional apenas se le mencionó por las leyes fundamentales y documentos jurídicos emanados de las corrientes federativas y liberales.”⁷

El Congreso Constituyente fue instalado el 7 de noviembre de 1823. En julio del mismo año, las provincias centroamericanas se habían declarado independientes de México, con la excepción de Chiapas, que prefirió continuar perteneciendo a nuestro país.

“...En el seno del Congreso surgen dos partidos: el Centralista encabezado por Fray Servando Teresa de Mier, y el Federalista cuya figura principal es Miguel Ramos Arizpe. Casi de inmediato los federalistas lograron convertirse en mayoría dentro del Congreso Constituyente, lo cual facilitó votar el Acta Constitutiva Provisional, que establecía la forma de gobierno Federal en tanto se dictaba la Constitución también de índole Federal; “...Ramos Arizpe formulaba rápidamente el proyecto de bases constitutivas de la Federación. Contra las usurpaciones del poder central, las provincias declaradas adversas al centralismo que tan amargos frutos había de producir más tarde; iban a conseguir asegurar su soberanía interior estableciendo, con la organización federal del país, las condiciones de un gran

⁷ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 4a edición, Edit Porrúa, México, 1996. p.284.

desarrollo social y político en las distintas regiones del territorio. El 31 de enero de 1824, el Congreso constituyente aprobó el Acta Constitutiva de la Federación, instrumento jurídico para el gobierno y la organización política provisional.”⁸

Las discusiones de los Constituyentes, iniciadas el primero de abril, concluyeron el cuatro de octubre del mismo año; día en que dio a conocer a la nación mexicana la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, redactada y aprobada por el Congreso Constituyente, conforme lo indicara el Plan de Casamata, que a la sazón derruía las bases de la colonia y del imperio criollo.

El documento, que consta de siete títulos subdivididos en secciones, y de 171 artículos, divide a México en diecinueve Estados y cinco Territorios. Facultó a cada Estado para elegir Gobernador y asambleas legislativas propias, como se hacía en Estados Unidos y según lo tenía previsto la Constitución de Cádiz. Se adoptó entonces, un sistema de gobierno representativo, republicano, popular y federal. “...La división de poderes se hacía de acuerdo con la doctrina clásica de Montesquieu: Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial. El Ejecutivo se depositaba en una sola persona, el Presidente de la República, al tiempo que se instituía el cargo de Vicepresidente; el poder Legislativo estaba compuesto por dos cámaras la de diputados y la de senadores; y el Judicial, que se atribuía a la Suprema Corte de Justicia. Se fijaba un periodo de cuatro años para los cargos de presidente y vicepresidente de la República, al inicio del primer gobierno republicano y federal de Guadalupe Victoria, las pugnas ideológicas fueron tomando partido de acuerdo con las influencias y con las escuelas de las cuales se procedía, o al convertirse en adeptos de las mismas. Desde la instalación del Congreso Constituyente a finales de 1823, la fuerza de las logias masónicas hizo su aparición en el debate ideológico y en la posición política que dio paso a dos bandos: los centralistas o conservadores y los federalistas o liberales.”⁹

⁸ FIX ZAMUDIO, Héctor. La Interpretación Constitucional. 3ª edición, Edit. UNAM, México, 1990. p. 126.

⁹ CALZADA PADRÓN, Feliciano. Derecho Constitucional. 6ª edición, Edit. Harla México, 1990. p. 269-270.

Tradicionalmente ha venido identificándose federalismo con progreso y centralismo con retroceso; si bien ello, en general es cierto, no es del todo exacto afirmarlo tratándose del Congreso Constituyente de 1823-1824. Este Congreso y la Carta Constitucional que produjo, no se significarían por lo radical de sus planteamientos y logros, respectivamente; han pasado a nuestra historia como auténticas expresiones del moderatismo constitucional caracterizadas, sin embargo, por el espíritu liberal que las informa.

“...Nadie apoyaba ya en el congreso la idea de un sistema monárquico de gobierno; su tendencia liberal se pronuncia unánimemente por la forma republicana y la división ya de grado y no de esencia se centra en torno al tipo de República ¿central? O ¿federal? Campeón del federalismo fue, sin duda, Miguel Ramos Arizpe, que quien con justa medida ha sido llamado El Padre de la Federación Mexicana. Los artículos 5 y 6 del proyecto de Acta Constitutiva que elaboró la comisión que él encabezaba, rezaban textualmente:

5°, La nación Mexicana adopta para su gobierno la forma de República representativa, popular, federal.

6°. Sus partes integrantes son Estados Libres, Soberanos e Independientes en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior.”¹⁰

A medida que se adentra uno en su análisis, va confirmando la tesis de que la ley del 24, no es sino la más fiel expresión de la posición moderada que a partir de este entonces, habrá de adueñarse de la escena política nacional. Se ha dicho, empero, que la Constitución de 1824 marca el nacimiento de la Nación Mexicana, por haber sido la primera Carta Constitucional del México Independiente. “...En este sentido, nuestra nacionalidad nacía un tanto ajena a sí misma; el Código de

¹⁰ *Ibidem.* P. 271

1824 no sólo había ignorado aquellas fórmulas sociales que Hidalgo y Morelos habían señalado ya como condición para el pleno desenvolvimiento del pueblo mexicano, sino que se alejaba un tanto de los principios que garantizaban un mínimo de dignidad humana; por ello mismo se mostraría incapaz de contener el alud de pronunciamientos y desconocimientos que su propia tibieza habría de suscitar. Trató de conciliar todas las tendencias y no acertó sino a prohijar una más: la moderada, que se mostrará siempre intermedia entre los elementos progresistas y los tradicionalistas.”¹¹

“El proyecto de Constitución Federal que aprobada el 3 de octubre de 1824, se presentó ante el Congreso el primero de abril de ese año, tomando el nombre de Constitución de los Estados Unidos Mexicanos; se formó el 4 y siguiente y el 5 la publicó el Ejecutivo. En tanto había estado funcionando el sistema ejecutivo de tres personas a pesar de los conflictos constantes que se presentaban. Comprende siete títulos: I.- De la Nación Mexicana, su Territorio y Religión; II.- De la Forma de Gobierno de la Nación, de sus partes integrantes y división de su Poder Supremo; III.- Del Poder Legislativo; IV. - Del Supremo Poder Ejecutivo de la Federación; V.- Del Poder Judicial de la Federación; VI.- De los Estados de la Federación; VII.- De la Observancia, interpretación y reforma de la Constitución y Acta Constitutiva.”¹²

Tal vez uno de los artículos de mayor importancia en los momentos de su promulgación fue el cuarto que estableció la forma de República Representativa, Popular, Federal.

¹¹ SAYEG HELÚ, Jorge El Constitucionalismo Social Mexicano. 8ª edición, Edit. Talleres Gráficos de la Nación. México 1987. p.p. 228-242.

¹² MORENO, Daniel Derecho Constitucional Mexicano. 4a edición, Edit. Pax-México, 1972. p.121.

1.1.2.-Las Siete Leyes de 1836

“En 1835, el Órgano Legislativo compuesto mayoritariamente por militantes del partido conservador, en un verdadero golpe de Estado, desconoció siete leyes constitucionales a las que, en su conjunto, se les conoce como la Constitución centralista de 1836.

“La primera de éstas leyes dictada el 15 de Diciembre de 1835, fue una declaración de Derechos Humanos y de obligaciones y deberes de los mexicanos. Entre otras garantías se establecieron varias de las correspondientes al proceso penal, la forma en que deberían practicarse los cateos, la garantía de legalidad, la libertad de tránsito, y la libertad de imprenta,

“Sin embargo, a la par del reconocimiento como lo señala el jurista Antonio Carrillo Flores de tales derechos, se restablecieron los fueros y privilegios del clero, la milicia y las clases económicas más poderosas; se quebrantó el principio de sufragio universal, que venía desde la Constitución de Apatzingán, y se estableció que sólo podrían votar los que supieran leer y escribir; se postuló la intolerancia religiosa aceptando como religión única a la católica, etc.

“Dentro de una acentuada turbulencia política, concluyó la vigencia de la Constitución de las Siete Leyes al firmarse las bases de Tacubaya, el 28 de septiembre de 1841. El 10 de Abril de 1842 se llevaron a cabo las elecciones para el Congreso Constituyente habiendo favorecido la mayoría a los liberales moderados...”¹³

“...La primera Ley establecía los Derechos y Obligaciones de los Mexicanos y Habitantes de la República Mexicana: Quienes son mexicanos, posibilidad de

¹³ MADRAZO Jorge., Derechos Humanos: El Nuevo Enfoque Mexicano. 2º edición, Edt. Fondo de Cultura Económica, México, 1994. p.33

serlo por nacimiento o por naturalización; Derechos de los mexicanos, conocidas como las garantías individuales y consistían en no poder ser preso sino por mandamiento, no poder ser detenido más de tres días, no poder ser privado de su propiedad, sino en caso de utilidad pública previa indemnización, el respeto a la casa, papeles o propiedades, no poder ser juzgado por leyes posteriores a la comisión del acto, no poderse impedir la traslación de su persona o bienes a otro país, así como la posibilidad de imprimir y circular sin previa censura sus ideas políticas, esta última disposición como es natural al establecerse en una ley centralista consistía en un simple enunciado.

“Señalaba también, cuáles eran las obligaciones de los mexicanos y en especial marcaba la de profesar la religión de su patria, que era obviamente la católica así como dándole especial preponderancia a la de cooperar con los gastos del Estado y defender a la Patria. También indicaba en que casos se perdía la calidad de mexicano, los casos en que se suspendían los derechos particulares del Ciudadano entre los cuales cuando se era sirviente doméstico o por no saber leer ni escribir, después del año de 1846; daban un plazo de gracia de 10 años.

“La Segunda Ley que era su lema Organización de Supremo Poder Conservador, éste se depositaba en cinco individuos de los que se renovará uno cada dos años; para ser miembro del mismo se requería ser mexicano por nacimiento tener cuarenta años y un capital que le produjera por lo menos cuatro mil pesos de renta anual. así como haber tenido un cargo de experiencia como por ejemplo el de Presidente, Vicepresidente, Senador, Diputado, Secretario de Despacho o Magistrado de la Suprema Corte, entre las facultades que este órgano tenía se encontraban las siguientes: Declarar la nulidad de una ley o decreto, la nulidad del Poder Ejecutivo, nulidad de los actos de la Suprema Corte de Justicia, declarar incapacidad física o moral del Presidente de la República, suspender a la alta Corte de Justicia, suspender las sesiones del Congreso o llamar en su caso a los suplentes, declarar cual es la voluntad de la Nación, obligar al Presidente a

suspender a los Ministros, aprobar o negar las reformas a la Constitución. Para que sus determinaciones fueran aprobadas se requería la aceptación de cuando menos tres miembros y debían cumplirse de inmediato sin replica. La formal desobediencia se tenía por crimen de alta traición

“El Supremo Poder no era de ninguna manera responsable de los actos, de las operaciones o de las decisiones que adoptare o toma re, sólo Dios y la opinión pública podían observarlo, pero sus individuos en ningún caso podrían ser juzgados ni reconvenidos por sus opiniones.

“En el caso de que alguno de sus miembros cometiera algún delito la acusación se haría ante el Congreso, el que calificaría por mayoría la formación de la causa. La Suprema Corte finalmente definiría su situación. Las votaciones y decisiones eran secretas, sus reuniones se realizaban en el Palacio Nacional sin tener obligación de fijarse día y hora para su celebración.

“Toda vez que el Poder corrompe, este grupo que conformó el Supremo Poder Conservador fue un grupo antidemocrático y demagogo ya que se sentían unos semidioses en virtud de que casi eran intocables, quedando a su libre albedrío la política y el futuro de México ya que desde su formación fue integrada en su mayoría por elementos del Partido Reaccionario además porque creaba la centralización del derecho en un solo organismo.

“La Tercera de las Leyes se refería al poder Legislativo depositado en las Cámaras de Diputados y Senadores. Para ser Diputado se requería ser mexicano o haber nacido en cualquier país de la América que en 1810 dependiera de España y en la fecha fuera independiente; treinta años cumplidos y un capital en producción cuando menos de mil quinientos pesos al año; para cada Diputado se requerían ciento cincuenta mil ciudadanos y ochenta mil como fracción para otro más...”¹⁴

¹⁴ MORENO, Daniel. *Op cit.*, p. 136-139

“La Cámara de Senadores se componía de veinticuatro miembros elegidos por las juntas Departamentales de acuerdo con las listas al efecto elaboradas por la Cámara de Diputados; el Supremo Poder Conservador calificaba las elecciones y declaraba y ungía a los electos. Para ser senador se necesitaba ser mexicano, tener treinta y cinco años y un capital en producción de dos mil pesos anuales; para la formación de las leyes modificaba el sistema de las constituciones anteriores. Toda ley debía iniciarse en la Cámara de Diputados, a la de Senadores correspondía solamente la revisión. Podían iniciarla: el poder Ejecutivo y los Diputados en todas las materias. La Suprema Corte en lo relativo a la Administración y las Juntas Departamentales en impuestos, educación pública, industria, comercio, **Administración Municipal** y variaciones constitucionales.”¹⁵

La mecánica para la aprobación de una ley era semejante a las denunciadas en disposiciones anteriores. Aprobada por la Cámara de Diputados pasaría a la de Senadores la que sólo anotaría aprobado o desaprobado y en forma anexa señalaría sus opiniones. Al presidente correspondía el derecho de veto pero si fuere variación constitucional al Supremo poder Conservador. Era responsabilidad del Ejecutivo la publicación del ordenamiento, lo que debería hacerse en la capital y en todos los Departamentos y Villas dentro del tercer día de su recibo. De igual forma se quedó de manifiesto la Diputación permanente la que ya estaba establecida en la Constitución de 1824, la componían cuatro Diputados y tres Senadores y sus facultades eran: citar al Congreso a sesiones extraordinarias, así como a sesiones particulares para conocer de los delitos contra funcionarios públicos. Dar o negar a los individuos del Congreso, licencia para ausentarse de la capital. Velar durante el receso sobre las infracciones de la Constitución.

“...La cuarta Ley trataba del Supremo Poder Ejecutivo, el que se depositaba en un Presidente que debía durar en su cargo ocho años, era elegido por las Juntas Departamentales a temas presentadas para su discusión por la Cámara de

¹⁵ SAYEG HELÚ, Jorge. *Op cit.*, p. 243.

Diputados, la que a su vez las obtenía de temas presentadas por el anterior Presidente de la Junta de Ministros y Consejo; el Senado y la Alta Corte de Justicia. Las decisiones de las Juntas las recibía la Cámara de Diputados y el recuento lo llevaban al efecto las dos Cámaras constituidas en Congreso al que tocaba la responsabilidad de declarar Presidente al que hubiere obtenido mayor número de votos y en caso de empate, al que designare la suerte.

“Cabía la reelección del Presidente siempre que fuere propuesto simultáneamente en los tres temas predichos (Consejo de Ministros, Senado y Corte), elegido como uno del tema final por la Cámara de Diputados y obtuviere el voto de las tres cuartas partes de las juntas departamentales. No era difícil reunir todos estos elementos si se contaba con el apoyo del Supremo Poder Conservador

“Para ser presidente se requería, ser mexicano por nacimiento con cuarenta años cumplidos, capital en producción de más de cuatro mil pesos anuales, haber desempeñado un cargo superior y jamás condenado por crimen o malversación de fondos. Algunas de las prerrogativas del Presidente lo era el derecho de veto, de iniciativa, de nombrar a sus secretarios y de remitir a la Cámara de oradores para que se explicaren sus actos, suple a la actual de informar.

“Sus principales atribuciones eran los decretos y órdenes para la mejor administración pública y los reglamentos para el cumplimiento de éstas. Iniciar todas las leyes y decretos convenientes para el buen Gobierno de la Nación, publicar, Circular y hacer guardar la Constitución, Leyes y Decretos del Congreso. Cuidar la recaudación y decretar la inversión de las contribuciones, nombrar a los consejeros, nombrar a los Gobernadores de los Departamentos a propuesta interna de la Junta Departamental. Intervenir en la integración del Poder Judicial.

“Tenía prohibido mandar en persona las fuerzas de mar o tierra sin consentimiento del Congreso o del Senado en su caso. Privar a nadie de la

libertad ni imponerle por sí pena alguna; salir del Territorio de la República durante su presidencia, y un año después sin el permiso del Congreso; enajenar, ceder o permutar ciudad, villa, lugar o parte del Territorio Nacional. Ordenaba también la formación de un Consejo de Ministros que debía auxiliar al Presidente en todos aquellos asuntos que éste solicitare, el cargo de Consejero era perpetuo.

“La Quinta Ley trataba del Poder Judicial, el cual se ejercía por una Corte Suprema de Justicia, los Tribunales Superiores de los Departamentos, por los de Hacienda y por los Juzgados de primera Instancia.

Algunas atribuciones de la Suprema Corte de Justicia eran conocer de las acusaciones en contra de los miembros del Supremo Poder Conservador, del Presidente de la República, de los Diputados y Senadores, de los Secretarios de Despacho, de los Consejeros y Gobernadores de los Departamentos. Dirimir las competencias entre los tribunales o juzgados de diversos Departamentos o fueros, conocer de las disputas judiciales que se originaren como consecuencia de contratos o negociaciones del Supremo Gobierno. Conocer de recursos de nulidad contra sentencias de última instancia.

“En cada Capital de Departamento, se establecía un Tribunal Superior, siendo sus facultades conocer en segunda y tercera instancia de las causas criminales y civiles pertenecientes a su respectivo Territorio, conocer de los recursos de nulidad que se impongan en las sentencias dadas por los Jueces de primera instancia, y otras de menor importancia. Además en las Cabeceras de Distrito de cada Departamento se establecían Jueces subalternos para el despacho de las causas civiles y criminales de primera instancia, en esta quinta ley se contemplaba la perpetuidad en el cargo de los miembros y fiscales de la Corte Suprema y de los Ministros y Jueces letrados de Primera Instancia.

“La Sexta Ley, determinaba categóricamente la división de la República en Departamentos, Distritos y Partidos.

“El Gobierno de los Departamentos estaba a cargo de los Gobernadores, con sujeción al Gobierno General duraban en su cargo ocho años, pudiendo ser reelectos y eran nombrados por el Gobierno General a propuesta en tema de las juntas Departamentales. Su principal función consistía en cuidar la conservación del orden público en lo interior del Departamento. Cumplir y hacer cumplir los decretos y órdenes del Gobierno General de todas sus disposiciones. Intervenir en todos los nombramientos de los empleados subalternos de los Departamentos. Suspender a los Ayuntamientos del Departamento con acuerdo de la junta Departamental. Intervenir en las elecciones de los Ayuntamientos. Promover la más pronta y expedita justicia.

“Estas Juntas Departamentales que existían en todas las Entidades, se componían de siete individuos, elegidos por los mismos electores que nombraban a los Diputados para el Congreso verificándose la elección al día siguiente de haberse hecho la de diputados. Se elegía además para cada uno un suplente igual que los propietarios. Las Juntas en cuestión se renovaban cada cuatro años, calificándose sus elecciones por las mismas que terminaban de acuerdo con el Gobernador y con sujeción a la opinión del Senado. Para ser miembro de la Junta se requerían iguales características que para ser Diputado, siendo sus principales facultades: iniciar leyes relativas a impuestos, educación pública, industria, comercio, administración y variaciones constitucionales, establecer escuelas de primera educación en todos los pueblos. Fomentar la construcción, de caminos estableciendo peajes para solventar su costo. Formar con el Gobernador las Ordenanzas Municipales de los Ayuntamientos.

“Además, excitar al Supremo Poder Conservador para que declare cuando debería el Presidente de la República renovar todo el Ministerio por bien de la Nación. Realizar las elecciones del Presidente de la República, miembros del Supremo Poder Conservador, Senadores e individuos de la Suprema Corte de Justicia y Marcial. Propone al Gobierno General terna para el nombramiento de Gobernador.

“Igualmente existían en cada cabecera de Distrito un Prefecto nombrado por el Gobernador y confirmado por el Gobierno General que duraría en su cargo cuatro años y podría ser reelecto. Su función principal era cuidar de la tranquilidad pública y cumplir y hacer cumplir las órdenes del Gobierno del Departamento, quien en realidad era el Jefe máximo, así como de las obligaciones de los Ayuntamientos. El Prefecto a su vez nombraba en la Cabecera a un Subprefecto, cuyas funciones eran en su competencia territorial, las mismas.

“Disponía la Ley la existencia de Ayuntamientos en las capitales de Departamentos, en los lugares en que los había en el año de 1808, en los puertos cuya población llegare a cuatro mil y en los pueblos que tuvieren ocho mil, en los que no fuere así, simplemente Juntas de Paz...”¹⁶

“...Estos Ayuntamientos se elegían Popularmente. El número de Alcaldes, Regidores y Síndicos se fijaba por las Juntas Departamentales sin que pudieren exceder los primeros de seis, los segundos de doce y los últimos de dos. Su función consistía en ordenar los Departamentos de Policía, Salubridad y Comodidad, cuidar de las cárceles, de los hospitales y casas de beneficencia, de las escuelas de primera enseñanza y en general de proveer todo lo concerniente a la elevación y el desarrollo económico de la pequeña entidad. A los Alcaldes competía ejercer en los pueblos el oficio de conciliadores, determinar en los juicios verbales, dictar en los asuntos contenciosos las providencias urgentísimas y velar en general con sujeción a los Subprefectos por la tranquilidad y el orden público.”¹⁷

“...Los Jueces de Paz se encargaban también de la Policía eran propuestos por el Subprefecto, nombrados por el Prefecto y aprobados por el Gobernador, duraban un año y podían ser reelectos. Estos Jueces ejercían en sus pueblos las

¹⁶ MORENO, Daniel. *Op. cit.*, p. 230-233.

¹⁷ CALZADA PADRÓN, Feliciano. *Op. cit.*, p. 281.

mismas facultades que los Alcaldes y los Ayuntamientos con sujeción en esto a los Subprefectos.”¹⁸

A diferencia de la Constitución de 1824, la Sexta de las Siete Leyes que componen la Constitución Centralista de 1836, denominada "división del Territorio de la República y Gobierno Interior de los Pueblos" dedica una atención especial a los Ayuntamientos, equivalentes a los partidos en que se dividió el territorio de los Departamentos.

“...Habrán Ayuntamientos dice el artículo 22, en las Capitales de Departamentos, en los lugares en que había en el año de 1808, en los cuerpos cuya población llegue a cuatro mil almas, y en los pueblos que tengan ocho mil.”¹⁹

El siguiente artículo se refería a la elección popular de los Ayuntamientos, y a la forma de determinación del número de los Alcaldes, Regidores y Síndicos, con qué debían contar los Ayuntamientos. El artículo 23 señala las funciones de los Ayuntamientos las que consistían en estar a cargo de la policía, de salubridad y comodidad, cuidar las cárceles, de los hospitales y casas de beneficencia, que no sean de fundación particular, de las escuelas de primera 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 árbitros, promover el adelantamiento de la agricultura, industria y comercio y auxiliar a los Alcaldes en la tranquilidad y conservación del orden público en su vecindario, todo en absoluta sujeción a las leyes y reglamentos.

“...Otro aspecto que se destaca en la Constitución de 1836 es el relativo a la creación y reglamentación de las Prefecturas y Subprefecturas, Como autoridades intermedias entre los Municipios y Gobernadores. Los Prefectos eran

18 CASILLAS, Roberto. Orígenes de Nuestras Instituciones Políticas. 128 edición, T. I, Edit. Panamericana, México 1973. p. 221.

¹⁹ *Supra*. P.222

nombrados por el Gobernador Departamental y los Subprefectos por los Prefectos.”²⁰

La Séptima Ley, para el caso que nos ocupa, no existe elemento alguno relacionado con el Municipio, ya que sólo contenía el tiempo que debería tener validez la integridad de las Siete Leyes.

1.1.3.- La Revolución de Ayutla

Gracias al temor que sintieron Florencio Villarreal y Juan Álvarez, quienes habían abusado incalificadamente de sus mandos, y enterados de que Santa Anna los Juzgaría por las acusaciones que existían en su contra de los crímenes que habían cometido y para justificar el levantamiento armado proclaman el primero de marzo de 1854 el Plan de Ayutla; el cual se proyectaba directamente contra el Dictador, quien se había excedido en su administración estableciendo un absolutismo personalista en perjuicio de la ciudadanía y los pueblos.

Prueba de ello es el primer párrafo del CONSIDERANDO DEL PLAN DE AYUTLA DE 1° DE MARZO DE 1854, que refiere: “Que la permanencia de don Antonio López de Santa Anna en el Poder es un amago constante para las libertades públicas, puesto que con el mayor escándalo, bajo su gobierno se han hollado las garantías individuales que se respetan aún en los países menos civilizados...”²¹

20 MUÑOZ, Virgilio y RUIZ MASSIEU, Mario Elementos Jurídicos Históricos del Municipio en México. 14° edición, Edit. UNAM, México, 1979. p. 57 Y 58

²¹ Plan de Ayutla de marzo 1° de 1854, tomado de Leyes Fundamentales de México 1808-1975, Tena Ramírez Felipe.. p 492

En el propio plan se proponía que cesado Santa Anna y todos aquellos funcionarios que hubieren desmerecido la confianza del pueblo, se integrare una asamblea formada por representantes de cada uno de los Estados o Territorios a efecto de que eligieran al Presidente Interino de la República. También proclamaba que a los quince días de haber entrado en funciones el Presidente Interino convocaría a un Congreso extraordinario, con base en la Ley expedida para el mismo objeto en 1841, el que se ocuparía de constituir a la Nación como República representativa y popular.

Por el temor que sentían Florencio Villarreal y Juan Alvarez, decidieron encomendar el movimiento aun hombre con experiencia y conocimiento, siendo Ignacio Comonfort por quien la tropa sentía respeto y admiración, se encargaría del mando de la plaza. Manifestando que en cumplimiento al deber consagrado que todo ciudadano tiene de posponer su tranquilidad y sus intereses particulares, al bienestar y felicidad de sus compatriotas; y pues todo lo relativo a la forma en que definitivamente hubiere de constituirse la Nación, debe sujetarse al Congreso que se convocará con ese fin.

Las fases de la Revolución de Ayutla primeramente se desarrollaron con lentitud y perseverancia, característico de un movimiento fuerte y con un ejército organizado. Lo que no se puede negar de ninguna manera es que en el plan de Ayutla se reencuentra toda una época de inconformidades, de ignominias, de humillaciones, de desesperanzas, de tristezas, de persecuciones, en general de todas las inequidades practicadas durante años, las que al no encontrar desfogue natural y si en cambio acumulaciones posteriores por nuevos desacatos, se conjugaron si no de obra inicialmente sí en forma espiritual a través de un apoyo consentido al naciente movimiento.

“...Por ello se considera al Plan de Ayutla como el inicio de una etapa perfectamente clara de nuestro derecho Constitucional, del Derecho como siempre

se le llamó hasta hace sólo unos cuantos años, del Derecho Político de nuestro país.”²²

Realmente el movimiento de Ayutla fue encaminado a derrocar el gobierno personalista de Santa Anna y a fijar las bases constitucionales que permitieran al pueblo reasumir su soberanía. Relacionándolo con la materia Municipal impidió la voluntad del soberano Presidente de ese entonces Santa Anna de suprimir casi por completo a los Ayuntamientos. El triunfo liberal hizo abortar las disposiciones de 17 de marzo de 1855. Por ello el Plan de Ayutla surgido de las Tierras del Sur, sólo se ocupaba de problemas políticos y fijaba disposiciones generales sin ocuparse en detalle del régimen municipal, aún y cuando especialmente establecía que habían de cesar en el ejercicio del Poder Público los funcionarios que hubiesen desmerecido la confianza del pueblo; es en este primer punto, donde ya se encontraba de una u otra manera la defensa del propio municipio, tomando en cuenta que Santa Anna pretendía desaparecerlos.

Mientras que en el seno del Congreso Constituyente de 1823-1824 debatían acaloradamente los centralistas representados por Fray Servando Teresa De Mier, y los federalistas representados por Don Miguel Ramos Arizpe, triunfó de esta forma el federalismo al establecer para su forma de gobierno la República Representativa, Popular, Federal.

“En el Constituyente de 1856-1857 sólo el Diputado Castillo Velasco defendía la postura del Municipio proponiendo entre otras cosas que se reconocieron las partes constitutivas de los Estados siendo estas las municipalidades, ya que la forma de organización del Estado, partía de su municipio toda vez que con la integración de estos se conformaba un Estado y que la unión de estos conformaba la Federación.”²³

22 CASILLAS H, Roberto *Op. cit.*, p. 419.

23 ORTEGA LOMELIN, Roberto, Una Visión de la Modernización de México. 7° edición, Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 253.

“...siguiendo el principio de la soberanía popular proponía como un artículo de la Constitución que toda Municipalidad con acuerdo de su Consejo Electoral pueda decretar las medidas que crea convenientes al Municipio, y votar y recaudar los impuestos que estime necesarios para las obras que acuerde siempre que con ella no perjudique a otra Municipalidad o Estado.”²⁴

Decía también que todos los pueblos deberían tener terrenos suficientes para el uso común, debiendo ministrarlo los Estados y finalmente, los Municipios tendrían competencia para decretar las obras y medidas que crean convenientes, votando los impuestos que tomen necesarios para las obras que se acuerde.

1.1.4.- Constituyente de 1856-1857

Siguiendo al tratadista Jorge Madrazo tenemos que: “La Constitución de 1857 es el resultado del enfrentamiento de dos ideologías antagónicas, con interpretaciones del universo diametralmente opuestas, es el producto del choque del México colonial con el México nuevo, es la consecuencia del combate de las ideas, preludio de la lucha armada entre liberales y conservadores, entre los partidarios del cambio, del progreso, de la libertad, de la igualdad y de la democracia y los sostenedores de la reacción y del retroceso, de la represión, del fuero, del privilegio y de la oligarquía; conflicto en el que también participan los moderados, navegantes eclécticos entre dos corrientes embravecidas.

“La carta constitucional de mediados del siglo pasado, resume el proceso dialéctico protagonizado por los liberales, quienes aportaron la tesis del cambio, del progreso y de la modernidad; por los conservadores, que opusieron la antítesis

²⁴ MACHORRO NARVAEZ, Paulino, Contenido de la Constitución de 1857. 13° edición, Edit. Imprenta Universitaria, México, 1959. p. 40.

del retroceso y de la reacción; y por los moderados, liberales de pensamiento, pero conservadores en la acción, quienes propiciaron la síntesis con su indecisa actuación.

“Al término de la jornada constituyente, los protagonistas quedaron insatisfechos, según se infiere del discurso de León Guzmán, pronunciado en la ceremonia de la jura de la Constitución.

“El Congreso está muy distante de lisonjearse con la idea de que su obra sea en todo perfecta. Bien sabe, como habéis dicho, que nunca lo fueron las obras de los hombres. Sin embargo, cree haber conquistado principios de vital importancia y deja abierta una puerta amplísima para que los hombres que nos sigan puedan desarrollar hasta su último término la justa libertad.

“Los liberales, las más de las veces triunfantes en el debate y en la votación, no consideraron contundente su victoria; los conservadores, frustrados por su derrota, se aprestaron a recuperar en el teatro de la guerra lo que no pudieron defender en la palestra de las ideas; los moderados, temerosos de que los cambios que la Constitución de 1857 implicaba, fuesen excesivos y prematuros, con el presidente Comonfort a la cabeza, se dispusieron a derogarla mediante su insólito golpe de Estado.

“A juicio del maestro Mario de la Cueva: Hablaron los liberales en nombre de la soberanía del pueblo y con apoyo en ella reclamaron el principio del sufragio universal, negaron la legitimidad de los dictadores, condenaron los privilegios y los fueros eclesiásticos y militares, origen de la existencia de las castas superpuestas al pueblo y establecieron que el poder público es un servicio para la comunidad. Sostuvieron la idea de que los derechos del hombre en toda su grandeza y armonía con ella, postularon los principios de igualdad y libertad humana como la base inmovible de la vida social. En aplicación de esta idea de los derechos

del hombre, exigieron la separación de la iglesia y el Estado y las libertades de conciencia, de cultos, de enseñanza, de pensamiento y de imprenta.

“Así pues, a mediados del siglo pasado, una generación de mexicanos, con ideas liberales, estaban dispuestos a derramar su sangre por la Patria, ya que creían que un orden jurídico basado en los altos valores del ser humano terminaría con esa cadena de luchas intestinas que a lo único que llevaban era al menoscabo del país.

“Del eclipse del Constitucionalismo Conservador, se arriba a mediado del siglo XIX a una de las eras de mayor esplendor del Constitucionalismo Mexicano.

“Gracias al cumplimiento del Plan de Ayutla (1 de marzo de 1854) no sólo se derrocó a uno de los hombres más dañinos de nuestra nación, sino que también, gracias a dicho plan, el 18 de febrero de 1856, se instaló en la ciudad de México lo que fue el último Congreso Constituyente del siglo ante pasado. Su obra: la Constitución de 1857, oficialmente denominada: Constitución Política de la República Mexicana, sobre la indestructible base de su legítima independencia, proclamada el 16 de Septiembre de 1810 y consumada el 27 de Septiembre de 1821.

“El contenido de la norma suprema de 1857 era brillante en su seno se alojaba una de las más grandes manifestaciones sobre Derechos del Hombre que hasta ese momento había existido.

“Por vez primera, se elaboró un catálogo debidamente ordenado, dentro del cual se desarrolló una serie de derechos a que todo ser humano tenía acceso.

“De los debates que se suscitaron en el Congreso Constituyente de 1856-1857, sin lugar a dudas, el relativo a las garantías que tenía el gobernado frente a las autoridades, fue lo más importante...”²⁵

De lo anterior se observa la clara influencia que tuvo la Revolución Francesa en los políticos mexicanos de aquel entonces, como lo denuncia el maestro de la cueva que en la parte que nos interesa refiere:

“...La doctrina de los Derechos del hombre que sirvió de base a la Constitución de 1857, corresponde al más puro pensamiento francés de los años finales del siglo XVIII: los hombres son por naturaleza libres e iguales y se reúnen y viven en sociedad, por una parte, en virtud de sus inclinaciones sociales y, por otra parte, para asegurar el máximo de libertad compatible con la idéntica libertad de los demás. De esta naturaleza humana y de las finalidades de la vida social, derivan los derechos naturales de los hombres, que en esencia, consisten en una idéntica esfera de libertad, una especie de recinto sacro, ante cuyos muros debe detenerse el Estado y el pueblo mismo. La organización social, en consecuencia, tiene como misión específica, asegurar a cada hombre esa esfera de libertad...”²⁶

“...Ahora veamos cuáles otros derechos formaban parte medular de la mencionada declaración.

“El artículo 7° establecía la libertad de imprenta. El tenor de dicho precepto era el siguiente:

“Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. Los

²⁵ MADRAZO, Jorge, *op cit*, p. 35-37.

²⁶ Apud. Mario de La Cueva, p 37.

delitos de imprenta serán juzgados por un jurado que califique el hecho, y por otro que aplique la ley y designe la pena.

“Pero esta disposición no fue aceptada absolutamente, Francisco Zarco e Ignacio Ramírez pugnaron para que desaparecieran las limitantes a la libertad de imprenta. A pesar de la gran elocuencia de estos insignes oradores, no lo lograron.

“Algunas de las cuestiones más delicadas que tuvo que enfrentar el Congreso Constituyente fueron las relativas a la libertad de enseñanza y a la libertad de cultos.

“Respecto al primer punto no olvidemos que la Iglesia había tenido el monopolio de la educación, por lo tanto ésta no había llegado al pueblo, además era un mecanismo de opresión de las castas privilegiadas.

“Es importante subrayar que, para ese entonces, la Iglesia poseía una gran influencia en la vida política del país.

“Sin embargo, al haberse considerado perjudicial la intervención de la Iglesia en materia educativa, se impidió que tuviera el monopolio y se pugró por la plena libertad de enseñanza: Artículo 31. La enseñanza es libre. La ley determinará qué profesiones necesitan título para su ejercicio y con qué requisitos debe expedirse.

“En cuanto a la libertad de cultos hubo una fuerte polémica. Por una parte, el sector conservador pretendía que se declarara oficial a la religión católica y, por la otra, los liberales no aceptaban tal propuesta.

“Mociones y réplicas no se dejaron de escuchar en el recinto parlamentario. No se llegó a un acuerdo. Tímidamente se aprobó de la siguiente manera el

artículo 123: "Corresponde exclusivamente a los poderes federales ejercer, en materia de culto religioso y disciplina externa, la intervención que designen las leyes.

"A pesar de que la Constitución de 1857 se elaboró en una delicada coyuntura histórica dentro de sus frutos se ubica una magnífica declaración de Derechos Fundamentales del ser humano, la expresión liberal de la dignidad humana."²⁷

A manera de corolario tenemos lo manifestado por Ignacio Ramírez que a la letra señala "...En vano proclamaréis la soberanía del pueblo, mientras privéis a cada jornalero de todo fruto de su trabajo y lo obliguéis a comerse su capital, y le pongáis, en cambio, una ridícula corona sobre la frente..."²⁸

Lo cual nos deja ver de una forma por demás clara el sentimiento de justicia social por parte de los congresistas, pues consideraban que el hombre es un ser sociable por lo que debe reunirse en sociedad y sacrificar un poco de su libertad como lo expresa Francisco Zarco, en la Historia del Congreso Extraordinario Constituyente quién entre otras cosas refiere: "...el hombre es un ser eminentemente social; al reunirse los hombres en sociedad, convienen en sacrificar un poco de su libertad que se reservan todos los individuos, es lo que constituye el derecho del hombre en sociedad; asegurar este mismo derecho, debe ser el fin de las constituciones..."²⁹

²⁷ Madrazo Jorge, *Op cit.* P 39.

²⁸ Apud, Ignacio Ramírez, Moreno Daniel, Derecho Constitucional Mexicano ,12º edición, edit. Porrúa, México, 1993; p. 183

²⁹ Apud. Zarco Francisco, *supra.* P. 173

1.2.- Antecedentes de la Constitución de 1917

Ahora bien, se ha venido narrando el proceso histórico de nuestras constituciones, así como los primeros pensamientos de libertad plasmados en ellas, sin embargo lo anterior resultaría ocioso sino hablamos de la constitución que actualmente nos rige, así pues sin mayor preámbulo empezaremos por decir:

Como lo enuncia el tratadista Jorge Madrazo "...Además de contener la declaración de derechos humanos heredada por los mexicanos liberales del siglo ante pasado, nuestra Carta Magna recogió en su seno una serie de derechos inspirados en el ideal de la justicia social, dar más a los que menos tienen.

"Por una parte, el artículo 123 estableció un listado de garantías para la clase trabajadora: jornada máxima de trabajo de 8 horas, descanso semanal, tutela a los menores trabajadores, salario mínimo, participación de los trabajadores en las utilidades, protección a la salud y a la vida de la familia del trabajador, derecho de huelga, acceso a la justicia laboral, derecho a la seguridad social, etc.

"Por otra parte, el artículo 27 incluyó una nueva expresión de la propiedad, la propiedad como función social. Este precepto representa la conquista jurídica de una de las clases históricamente desprotegidas. El reclamo de los campesinos por tierra y libertad, por fin fue escuchado y elevado a rango de norma constitucional.

"Es preciso señalar que las garantías individuales no excluyen a las sociales, ni las sociales eliminan a las individuales. Son complementarias entre sí.

La libertad no se encuentra divorciada de la justicia social ambas son necesarias para el desarrollo cabal de la dignidad del ser humano.”³⁰

No queremos concluir este inciso, sin antes señalar que entre el 8 de julio de 1921, fecha de publicación en el Diario Oficial de la primera reforma constitucional y el día de hoy, nuestra ley fundamental de 1917 ha tenido más de 376 modificaciones, independientemente de su magnitud, importancia o contenido.

Algunas de esas reformas han servido para fortalecer el régimen de los Derechos Humanos, como lo enuncia el autor Jorge Madrazo.

“...Las principales garantías del gobernado que se han incluido en el texto original de la Constitución de 1917 son:

“Artículo 3°. Garantía a la educación primaria y secundaria como obligatorias.

“a) La igualdad jurídica de la mujer y el hombre (artículo 4°,31 de diciembre de 1974).

“b) La protección legal en cuanto a la organización y el desarrollo de la familia (artículo 4°,31 de Diciembre de 1974),

“c) El derecho a decidir de manera libre, responsable e informada, sobre el número y espaciamiento de los hijos (artículo 4°,31 de Diciembre de 1974).

“d) El deber de los padres de preservar el derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades de la salud física y mental (artículo 4°, 18 de marzo de 1980).

“e) El derecho a la protección de la salud (artículo 4°,3 de febrero de 1983).

“f) El derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa (artículo 4°, 7 de febrero de 1983).

“g) El derecho a la información (artículo 6° Diciembre de 1977).

“h) Que los tribunales emitan sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial (artículo 17, 17 de marzo de 1987).

³⁰ MADRAZO Jorge, *Op cit* p. 40

- “i) Readaptación social del delincuente a través del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación (artículo 18,23 de febrero de 1965).
- “j) Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto (artículo 18, 23 de febrero de 1965).
- “k) Establecimiento de instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores (artículo 18,23 de febrero de 1965).
- “l) Posibilidad de traslado a nuestro país de reos de nacionalidad mexicana que se encuentren compugnando penas en países y, a su vez, posibilidad de traslado de reos de nacionalidad extranjera sentenciados por delitos del orden federal, *b* del fuero común en el Distrito Federal, a su país de origen o residencia (artículo 8,4 de febrero de 1977).
- “m) El monto de la fianza será fijado por el juez y en ningún caso será superior de la cantidad equivalente a la percepción de dos años de salario mínimo general vigente en el lugar en que se cometió el delito. Salvo las excepciones que marca la propia constitución (artículo 20, 2 de Diciembre de 1948 y 14 de enero de 1985).
- “n) La libertad bajo caución se otorgará en aquellos casos en que el delito sea castigado con una pena cuyo término medio aritmético no sea mayor de cinco años de prisión (artículo 20,2 de Diciembre de 1948 y 14 de enero de 1985).
- “o) Cuando el infractor no pagare la multa que se le hubiere impuesto, el arresto administrativo no excederá en ningún caso de treinta y seis horas (artículo 21,3 de febrero de 1983).
- “p) Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá el equivalente a un día de su ingreso (artículo 21,3 de febrero de 1983).”⁽³¹⁾

De lo anterior se desprende y se colige que lo antes señalado es parte de los antecedentes de la Constitución Política de 1917 la cual fue conseguida por medio de la lucha de los trabajadores a veces sangrienta para dar fisonomía y

³¹ Supra, p. 42-43.

autonomía al municipio libre, así como a los demás derechos y obligaciones de los mexicanos.

1.2.1.- Movimiento Político

Tratando de despertar el pueblo mexicano de largos años de pesadilla, de la explotación extranjera en nuestra propia tierra, tratando de terminar con el yugo de Porfirio Díaz hombre despótico y demagogo, es casi como en lo referente al Municipio comienza la lucha contra la dictadura, postulando la abolición de las jefaturas políticas y la libertad municipal. Tratando de alcanzar un régimen basado en la soberanía popular.

Las jefaturas políticas fueron instrumentos del atentado Constitucional ellas desplazaron en la dictadura a los Municipios libres ya que eran portavoces de la soberanía popular y la democracia, uno de los principios esenciales del plan de Tuxtepec era el de No Reección, trampolín utilizado por Díaz para llegar a la presidencia de la República; la protesta de los Ayuntamientos era un cero a la izquierda; la Jefatura Política un siervo del Gobernador y el Gobernador un Lacayo de Don Porfirio Díaz.

“La Revolución Mexicana postuló desde sus orígenes la libertad municipal inscribiendo tal demanda en 1906 en el programa del Partido Liberal Mexicano y, repitiendo insistentemente la reclamación popular en pro del municipio, tanto en el programa del partido democrático en 1909 como en el Plan de Valladolid, en el Plan de San Luis Potosí, Plan Rayista, Plan Político social proclamado en la Sierra de Guerrero en 1911, en el pacto de la empacadora, en el programa de Reformas

formulado por los Zapatistas, en las adiciones al Plan de Guadalupe y en forma indirecta en otros importantes documentos políticos de la época...”³²

El programa del partido liberal mexicano, con férrea participación de Ricardo Y Enrique Flores Magón, en Acayucan los primeros anuncios de insurrección quienes proclamaban en sus puntos: La supresión de los Jefes Políticos y la reorganización de los Municipios que han sido suprimidos y el robustecimiento del Poder Municipal.

Los Jefes Políticos pertenecían al aparato represivo de Díaz y sustituían al Municipio ya que mediante ellos se daban las órdenes al pueblo, perdiendo así fuerza y credibilidad al Municipio, por ello se pensaba en una medida más democrática fomentando al propio Municipio robusteciéndolo en la medida que perdiera fuerza el anterior, de esta forma participaría la voluntad popular.

1.2.2.- Plan de San Luis Potosí de 1910

Siendo uno de los protagonistas principales del plan, Don Francisco I. Madero preocupado por la forma de gobierno del General Díaz, así como del incumplimiento al Plan de Tuxtepec. Plasmó Las ideas a plenitud del Sufragio Efectivo y la No Reección del Presidente de la República, Gobernadores y Presidentes Municipales, declarándolos en el punto 4° del manifiesto como Ley Suprema, las que deberían permanecer hasta que se hicieran las reformas Constitucionales respectivas.

Así con la separación de poderes llevada a la práctica se dan los principios o el inicio de la libertad de los ayuntamientos, tratando de hacer a un lado las

³² Supra, p. 43.

prácticas marciales, mismas que pretendían legalizar las malas actuaciones de los Gobernantes quienes eran designados por el dictador y ellos de igual manera designaban a las autoridades municipales; en este Plan vemos como el intelectual de ese tiempo hizo a un lado el problema Municipal dando la importancia necesaria como al Ejecutivo Federal y Estatal con ello pretendía dejar bien claro las esferas de Poder y su ámbito de acción de cada una, esto al sugerir el sufragio como medio para llegar a esos lugares, desapareciendo desde ese momento la subordinación por nombramiento, hecho que taño causó a las clases marginadas de esa época, elevando la figura Municipal dándole la validez que requería, ya que como un poder más en la esfera nacional tenía derechos contraídos mismos que eran reclamados por el pueblo por que en los lugares más alejados del centro del país era necesario que existiese autoridad que controlara los malos tratos por parte de patronos explotadores, era necesario también un pago justo y trato igual a extranjeros y nacionales.

Con lo cual el Plan de San Luis Potosí reintegra la figura Municipal a la vida nacional plasmándolo en su punto tercero Para evitar hasta donde sea posible los trastornos inherentes a todo movimiento revolucionario, se declaran vigentes, a reserva de reformar oportunamente por los medios Constitucionales, aquellas que requieran reforma, todas las leyes promulgadas por la actual administración y sus reglamentos respectivos, a excepción de aquellas que manifiesten se hallen en pugna con los principios proclamados en este plan. Igualmente se exceptúan las leyes, fallos de tribunales y decretos que hayan sancionado las cuentas y manejo de fondos de todos los funcionarios de la Administración Porfirista en todos sus ramos; pues tan pronto como la revolución triunfe se iniciará la formación de comisiones de investigación para dictaminar acerca de las responsabilidades en que hayan podido incurrir los funcionarios de la Federación, de los Estados y de los Municipios.

Así como en su punto cuarto, "...Además de la Constitución y leyes vigentes se declara Ley Suprema de la República el principio de No Reelección del

Presidente y Vicepresidente de la República, Gobernadores de los Estados y Presidentes Municipales, mientras se hacen las reformas Constitucionales respectivas...”³³

Este Plan no logró su cometido pero se logró el destierro del Dictador, quien partió en el exilio rumbo a Europa, así mismo se logró establecer bases principales del Municipio como son la No Reección. Principio que fuera postulado en el libro La Sucesión Presidencial de 1910, publicado por Francisco I. Madero.

1.2.3.- Plan de Guadalupe (1913)

El Plan de Guadalupe de 26 de marzo de 1913, en el cual no figuraba postulado alguno de carácter social, ni mucho menos un programa concreto de reformas en que pudiesen encontrarse ideas relativas al Municipio, esto, debido a las exigencias del momento, eludió todo tipo de peligro, de divergencias que pudiesen suscitarse en torno a puntos ideológicos y así logró unificar las fuerzas hasta resolver el objetivo inmediato que en 1913 era el derrumbe del régimen espurio de Huerta.

Venustiano Carranza cumplió así con su cometido, y sometió a discusión un programa de reformas desde el momento mismo en que la Revolución ocupaba victoriosamente la capital de la República, fue entonces cuando abordó el problema Municipal, siendo así el 3 de octubre de 1914, al dirigir su mensaje manifestó a todos los jefes del ejército que las necesidades de libertad económica, de igualdad política y de paz orgánica, expresando así el aseguramiento de la libertad municipal como base de la división política y de los Estados, como

³³ BORQUEZ, Djed. Crónica del Constituyente. 8° edición Edit Secretaria de Gobernación, Gobierno del Estado de Querétaro, INEHRM, México 1992. p.p. 13 Y 14

principio y enseñanza de todas las prácticas democráticas. "...Que los Municipios por causa de utilidad pública, expropian en todas las negociaciones establecidas en lugares que tengan más de quinientos habitantes, la cantidad necesaria de terreno para pagar la edificación de escuelas, mercado y casa de justicia desde este momento Carranza demuestra su preocupación por la libertad Municipal, así como por la educación pública, por lo que se le conoce como el apóstol del Municipio Libre."³⁴

Por los anteriores razonamientos el 12 de octubre de 1914, en Veracruz expidió un decreto con adiciones al plan de Guadalupe y en su artículo 20 rezaba el primer jefe de la Revolución y encargado del Poder Ejecutivo, expedirá y pondrá en vigor durante la lucha todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas al dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, entre ellas, el establecimiento de la libertad Municipal como institución Constitucional. Así figuran entre las adiciones al Plan de Guadalupe cinco de los diecinueve proyectos.

- “1. Ley Orgánica del artículo 109 de la Constitución de la República consagrando el Municipio Libre.
2. Ley que faculta a todos los Ayuntamientos para establecer oficinas mercados y cementerios.
3. Ley que faculta a los Ayuntamientos para la expropiación de terrenos en que establecer escuelas, mercados y cementerios.
4. Ley sobre organización Municipal en el Distrito Federal. Territorios de Tepic y Baja California.
- 5.- Ley sobre los procedimientos para la expropiación de bienes por los Ayuntamientos de la República para la instalación de escuelas, cementerios, mercados, etcétera.”³⁵

³⁴ *Supra*. p. 16.

³⁵ SILVA HERZOG. Jesús. La Revolución Mexicana .T. I. 10° edición, Edit. Porrúa México, 1999. p. 321

El decreto relativo a la libertad Municipal, que se expidió el 26 de Diciembre de 1914; constituye un antecedente preciso del artículo 115 Constitucional y tuvo la importancia de reconocer en los Municipios la base de nuestra organización política, otorgándoles la autonomía de que se encontraban privados por la tutela de los prefectos y jefes políticos del decreto expedido en Veracruz dice textualmente "Artículo Único. Se reforman el artículo 109 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, de 5 de febrero de 1857, en los siguientes términos: Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de Gobierno Republicano, Representativo y Popular, teniendo como base de su división Territorial y de su organización Política el Municipio Libre, administrados por Ayuntamientos de elección popular directa y sin que haya autoridades intermedias entre estos y el Gobierno del Estado. El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública de los Municipios donde residieren habitualmente o transitoriamente."³⁶

1.2.4.- Constituyente de 1916-1917.

La libertad Municipal fue el punto medular de los debates en el Constituyente del 16-17, entre las que destacaron opiniones como las siguientes:

Heriberto Jara manifestó "...que al Municipio se la ha dejado una libertad muy reducida, casi insignificante; una libertad que no puede tenerse como tal porque solo se ha concretado al cuidado de la población, al cuidado de la policía y podemos decir que no ha habido un libre funcionamiento de una entidad en pequeño que esté constituida por sus tres poderes, los Municipios no deben estar en esas condiciones. Si damos por lado la Libertad Política si alardeamos de que los ha amparado una revolución social y que bajo este amparo se ha conseguido

³⁶ *Supra*, p 286

una libertad de tanta importancia y se ha devuelto al Municipio lo que por tantos años se había arrebatado, seamos consecuentes con nuestras ideas, no demos libertad política y restrinjamos hasta lo último la libertad económica entonces los Municipios no podrán disponer de un solo centavo para su desarrollo, sin tener antes el pleno consentimiento del Gobierno del Estado.

“El C. Diputado Martínez Escobar manifestó que los Municipios solo deben recaudar los impuestos meramente Municipales, que pertenezcan directamente al Municipio. Pero parece que la libertad Municipal solo va a subordinarse a la del Estado, los Ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada Municipio, de manera que a cada momento habrá inspectores y vigilantes de los Estados sobre el Municipio y de aquí se concluirá lógicamente una subordinación del Municipio al Estado.

“...El C. Álvarez José manifestó que un revolucionario de los más honrados y convencidos el General Alfredo Elizondo, gobernador de Michoacán ha dado una ley donde establece que los Municipios cobren todas las rentas y de allí contribuyan una parte para los gastos del Estado sin que el Estado pretenda atacar la soberanía Municipal y que no invade de ninguna forma las facultades Municipales, la independencia Municipal no consiste en que el Ayuntamiento no cobre más de lo que corresponde para todos sus gastos.

“...El C. Lizardi dice que los Municipios tienen el derecho de fijar sus propios árbitros dentro de los términos de la Ley, así también manifiesta que los conflictos hacendarios deben ser resueltos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

“...El C. Calderón refiere que no se desea la intromisión del Estado en el Municipio debido a que el Estado es libre para cobrar sus impuestos por medio de sus oficinas de rentas y de la misma manera deberá tener el derecho ineludible de

tener sus oficinas propias, su Tesorería recayéndole al Ayuntamiento la obligación de fiscalizar esa Tesorería, los documentos de la Tesorería Municipal irán para su revisión a la oficina de glosa, que es la Contaduría Mayor de Glosa

“El C. Jara asevera que los cabildos Municipales son una legislatura en pequeño y no tiene facultades absolutas para disponer de las rentas del Municipio, que es lo que realizan las legislaturas de los Estados. El voto particular de Jara y Medina sobre la fracción II del artículo 115 toma en cuenta las siguientes consideraciones: la Libertad Municipal debe basarse en la independencia económica del Municipio; no dar a este constitucionalmente recursos propios es dejarlo a la merced de los poderes locales absorbentes, y no conseguir el fin a que este respecto se propone la Ley, si el Municipio depende económicamente del Estado, estará siempre sometido, es preciso darle algunos recursos legales lo más eficaces posibles para que cuando esa libertad económica se vea atacada tenga alguna defensa. Con el Objeto de hacer la situación de los Municipios más accesible, el Estado deberá entregar al Municipio una cantidad tomada de las contribuciones que el mismo Estado recaude en la Municipalidad respectiva la que no deberá ser inferior al diez por ciento, lo que le permitirá una vida económicamente más desahogada.

“El C: Álvarez manifestó; debemos limitamos a decir que los Municipios, deben tener absoluta libertad, fijándoles en cada Estado el régimen que mejor les convenga.

“El C. Chapa recuerda a la Asamblea que el voto particular y el dictamen de la comisión insisten en que el Estado fiscalice los Gastos Municipales.

“El C. Calderón afirma que el primer Jefe reconoce la soberanía de los Estados pero no reconoce la soberanía Municipal, concediéndole derecho al Ayuntamiento para que administre sus propios recursos, pero será la legislatura de los Estados la que determine en qué forma y en qué cantidad, dice que el

Municipio es Libre, ya que han desaparecido los jefes políticos, quedando en su lugar el Presidente Municipal, quien no tiene ya Superior jerárquico en el orden político; no lo tiene en el orden administrativo en tal virtud guardará el Municipio con el Estado, con las legislaturas, con los Gobernadores, las relaciones que determinen las Leyes.

“El C. Jara responde creemos que la libertad Municipal no la pueden tener en realidad los Ayuntamientos, no podrán gozar de su libertad si no es a base de una libertad económica efectiva y propuso que la fracción II del artículo 115 quedará así "El Municipio administrará libremente su hacienda señalándose las contribuciones municipales que sean suficientes para las atenciones de sus diversos ramos". Queremos que haya una base para que el Estado no tenga sujeto al Municipio, porque en esas condiciones cuando un Estado no quiera darle libertad a sus Municipios, basta con que el Ejecutivo inicie determinadas medidas, y que sean aprobadas por el Congreso Local para quitar su libertad a sus Municipios, no se puede tener libertad basada en aire; se necesita tener esa libertad basándose en economía.

“El C. Calderón continua diciendo si el Ayuntamiento va a tener esa facultad de decretar impuestos sin que la legislatura intervenga porque es el único cuerpo que esta facultado para ello vamos a establecer el caos en todo el Estado. La comisión ha estimado que las legislaturas no darán al Municipio la libertad económica que se necesita, porque es dar a las legislaturas una facultad que no se les ha otorgado y que las rentas que fije el Estado podrán dársele en caso de que la falten al Municipio recursos para completar sus gastos.

“El C. Ugarte concluye que no podemos crear la absoluta autonomía de los Ayuntamientos, porque eso sería en términos claros, tanto como concederles el derecho de legislar para si en materias administrativas; los Municipios tienen que acatar las leyes que den las legislaturas locales y tienen que aceptarlas también el

Poder Ejecutivo porque es el que va a hacer cumplir esas leyes y sentencias en el ramo judicial.”³⁷

Erróneamente se habla de libertad Municipal, ya que este principio lo dejaron sujeto al capricho de las Legislaturas locales, la libertad no es sinónimo de caos, la libertad es parte de la superación de un pueblo es el rompimiento de las ataduras, y en el caso concreto se discutió una promesa de libertad ya que la misma hasta nuestros días no existe, lo que va en contra de los principios revolucionarios del Municipio.

37 ROBLES MARTINEZ, Reynaldo., El Municipio, 4° edición. Edit. Porrúa México., 1998, p 230-232

CAPÍTULO 2

ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL MUNICIPIO

De manera general, podemos decir que el organigrama y estructura del municipio en nuestro país depende de sus ordenamientos internos, es decir, locales sin contraposición de los federales de ahí que al hablar de la estructura orgánica del municipio en primer lugar señalemos al Ayuntamiento, desprendiéndose de este todos los demás colaboradores que de una u otra forma tienen relación con ésta institución, tales como el sindico, el regidor o regidores, el Juez de primera instancia, el tesorero, los vocales y secretarios, así como los encargados de la seguridad pública del municipio. A efecto de tener una mejor comprensión sobre el tema objeto de este estudio será importante señalar lo siguiente.

2.- Ayuntamiento

En palabras de la tratadista Olga Hernández Espíndola quien refiere: "...En México, los ayuntamientos datan de la dominación española, eran también llamados cabildos y fungían como un elemental y singular gobierno de los pueblos."¹

¹ Diccionario Jurídico Mexicano. T. A-CH. 10ª edición., UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Edit. Porrúa, México, 2002. p. 304.

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

“...En el derecho constitucional moderno, la doctrina emplea como sinónimos Municipio y Ayuntamiento; sin embargo, existe entre ambos una distinción muy clara y precisa, el Municipio es la forma de organización político-administrativa que se establece en una circunscripción territorial para gobernar y el Ayuntamiento no es sino el órgano colegiado que se erige como autoridad política y representa al Municipio frente a los gobernados.”²

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

El régimen constitucional relativo a la modalidad de integración del Ayuntamiento, y de la esfera, de sus atribuciones, así como lo relacionado con su desaparición, fue ostensiblemente innovado por las reformas y adiciones al artículo 115 de la Constitución, vigentes a partir del 4 de febrero de 1983. El alcance de las innovaciones de que se trata, puede ser apreciado siguiendo algunos de los comentarios que sobre la iniciativa que formulara el Ejecutivo Federal al Poder Revisor Constituyente para transformar el artículo citado, atento a lo manifestado por el tratadista José Francisco Ruiz Massieu al afirmar que: “...quedó derrotada la escuela clásica que sostenía que todo lo municipal debía confiarse al orden local, a excepción de la garantía de la Libertad Municipal que podría instituirse por la Constitución General. Aunque sólidos y abundantes eran

² *Ibidem.*

los razonamientos de los ortodoxos, hubo una inteligente praxis política no exenta de soporte doctrinal.”³

Para dejar de lado la cautela clásica, el Ejecutivo tuvo en cuenta los siguientes argumentos: a) Los Estados poco habían hecho por reivindicar al municipio y un buen número de ellos era precisamente instancia de sojuzgamiento; b) El Poder revisor, en cuya formación participan las legislaturas locales, posee facultades para ampliar sus directivas municipalistas, partiendo de las prevenciones que en este campo se han introducido de 1917 a la fecha; c) La Constitución no es una norma del orden federal, sino precisamente la fórmula que reparte la competencia entre los órdenes federal o nacional y el estatal o local y, por ende, se encuentra sobre ellos asegurando su validez; y de El nuevo artículo 115 conservaría su carácter de catálogo de bases a desarrollar y completar por los constituyentes locales y por las Legislaturas de cada Estado.

2.1.- Concepto

“...La palabra Ayuntamiento proviene del latín AD IUNTUM SUPINO DE ADIUNGERE, juntar, unión de dos o más individuos para formar un grupo.”⁴

Es decir, el ayuntamiento es la corporación pública que integrada por un alcalde o presidente municipal y varios concejiles, con el objeto de que administren los intereses del municipio.

³ Apud. Ruiz Massieu, BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. *Op. cit.* p. 396.

⁴ ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo., *Op cit.* p. 197.

“...Los Ayuntamientos son órganos del Gobierno Municipal de elección popular directa a través de los cuales el pueblo ejerce su voluntad política y realiza sus gestiones en beneficio de la comunidad...”⁵

Teniendo en cuenta la diversidad de criterios con la que se desarrolla la materia municipal, y la cantidad de autores así como puntos de vista existen alrededor del mismo tema, es difícil unificar y tener un criterio complaciente por lo que expondré el concepto que según mi postura se acerca más a la definición de Ayuntamiento.

El Ayuntamiento es el órgano colegiado del Gobierno Municipal, electo a través del sufragio efectivo, mediante el cual se deposita la voluntad política del Municipio para realizar gestiones en beneficio del mismo.

2.1.2.- Objetivos que persigue el Ayuntamiento

Para poder hablar de los objetivos del Ayuntamiento lo dividiremos por materia facilitando el entendimiento de los mismos.

En materia Hacendaría la fracción IV del artículo 115 Constitucional establece que los Municipios “...administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor...”

“a) Los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, en este rubro pueden cobrar las rentas de sus inmuebles, derecho de piso a los vendedores establecidos, así como cuotas a los vendedores ambulantes, y por la prestación de servicios especiales.

⁵ *Ibidem*

- b) Las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor y especialmente las que tengan como objeto la propiedad inmobiliaria, por su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. El hecho de vender propiedades del Municipio debe ser aprobado por las legislaturas de los Estados.

- e) 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, además fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.

- d) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo, en este rubro tiene atribuciones para celebrar convenios con los Estados, para que éste alguna de las funciones relacionadas con la administración de contribuciones a favor del Municipio (inversiones públicas-productivas).

- e) Promover el desarrollo cultural social y económico de los habitantes del Municipio...”⁶

En materia de desarrollo urbano. Basándonos en la fracción V del artículo 115 Constitucional.

“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;

⁶ *Supra*, 209 Y 210

“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 materia de Servicios Públicos, la fracción III del artículo 115 Constitucional le confiere a los Municipios con el concurso de los Estados cuando fuere necesario y lo determinen las Leyes, tener a su cargo los servicios públicos como son:

“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;

Es observable que, sí cualesquiera Municipio trabaja a favor del bienestar general y atendiendo a la cooperación con autoridades Estatales, ello con el fin de elevar el nivel socio-económico de su circunscripción territorial, se estaría llevando a la practica el espíritu del 115 Constitucional.

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

Es oportuno hacer énfasis en lo plasmado en el párrafo que antecede, aunque de manera lacónica, se empieza a dar reconocimiento a las comunidades indígenas, esto es, difundiendo sus tradiciones y creencias, logrando generar fuentes de empleo y de igual forma acrecentar las contribuciones Estatales.

Por otro lado, debemos partir por señalar, que a partir de la reforma al 115 Constitucional, la Administración Pública en lato sensu, se encuentra dividida política y administrativamente en: FEDERACIÓN, ESTADOS, DISTRITO FEDERAL y MUNICIPIOS; investido el Municipio de personalidad jurídica, ya que es a través de esta forma de gobierno que se tiene mayor contacto con los ciudadanos, tratándose de alejar del anacrónico centralismo que tanto daño a hecho al país, ya que del Texto Constitucional se advierte que el Municipio es el encargado de la formulación, aprobación y administración de la zonificación y planes de desarrollo de su territorio; interviene en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; surte de servicios públicos elementales a sus habitantes, tales como: alumbrado público, limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados; panteones, rastros; calles, sin soslayar la seguridad pública.

Asimismo el reconocimiento constitucional a los Municipios de poder administrar libremente su hacienda, es un logro en aras de la democracia, pues estamos de acuerdo que para su autodeterminación, debe tener libertad económica, pues no se debe de olvidar que es a través de ésta forma de gobierno que el Estado da cumplimiento a sus fines supremos.

2.2.- El Presidente Municipal

De acuerdo al Diccionario jurídico del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, el Presidente Municipal: "es la persona electa popularmente, que forma parte integrante de un ayuntamiento presidiéndolo y representándolo en los aspectos político y administrativo. Constituye, además, el órgano ejecutor de las decisiones del ayuntamiento."⁷

De acuerdo con la Constitución Federal y con las particulares de los Estados, los ayuntamientos complementan su integración, por lo general, con regidores y síndicos.

2.2.1.- Requisitos para ser Presidente Municipal

La Constitución Federal deja a las constituciones de los Estados la reglamentación de los requisitos que se deben cubrir para ser miembro de un

⁷ UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Op. cit.* p. 2509

ayuntamiento, igual que en otros muchos aspectos. Este señalamiento se contiene también, en algunos casos, en las leyes Orgánicas Municipales.

Casi todas las constituciones estatales establecen como requisitos invariables, independientemente de todas las aportaciones realizadas por diversos autores, el cargo de Presidente Municipal o Representante Político de la administración pública o ejecutor de las determinaciones del ayuntamiento, debe reunir los siguientes requisitos.

- I. Ser Ciudadano mexicano por nacimiento en pleno goce de sus derechos, e hijo de padres mexicanos por nacimiento.
- II. Tener treinta años cumplidos al día de la elección.
- III. No pertenecer al Estado eclesiástico.
- IV. No haber sido condenado por delito que merezca pena corporal; ni estar sujeto a investigación.
- V. Tener un modo honesto de vivir.
- VI. Haber cursado cuando menos la educación superior

Desde nuestro particular punto de vista y a efecto de que los servidores públicos estén mejor preparados y por lo mismo presten un mejor servicio a la población consideramos que éstos deben ostentar y tener un título profesional además de hacer una declaración de su sistema patrimonial para evitar suspicacias o realidades al terminar su periodo presidencial.

2.2.2.- Funciones y obligaciones del Presidente Municipal

Después de haber expuesto los requisitos para ser presidente municipal consideramos pertinente, hacer lo propio respecto a las funciones y obligaciones de éste servidor público.

La propia Constitución del Estado de México señala las facultades del presidente, siendo las siguientes:

“Artículo 128.- Son atribuciones de los presidentes municipales:

- I.- Presidir las sesiones de sus ayuntamientos;
- II.- Ejecutar las decisiones de los ayuntamientos e informar de su cumplimiento;
- III.- Cumplir y hacer cumplir dentro del municipio, las leyes federales y del Estado y todas las disposiciones que expidan los mismos ayuntamientos;
- IV. Ser el responsable de la comunicación de los ayuntamientos que presiden, con los demás ayuntamientos y con los Poderes del Estado.
- V. Asumir la representación jurídica del Municipio, conforme a la ley respectiva.
- VI. Rendir al ayuntamiento dentro de los primeros diez días del mes de agosto de cada año, un informe acerca del estado que guarda el gobierno y la administración pública municipal;
- VII. Someter a la consideración del Ayuntamiento los nombramientos de los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública municipal;
- VIII. Nombrar y remover libremente a los servidores públicos del municipio cuyo nombramiento o remoción no estén determinados en otra forma por esta Constitución y por las leyes que de ella emanan;
- IX. Presentar al Ayuntamiento la propuesta de presupuesto de egresos para su respectiva discusión y dictamen;
- X. Asumir el mando de la policía preventiva municipal;
- XI. Expedir los acuerdos necesarios para el cumplimiento de las determinaciones del Ayuntamiento;
- XII. Las demás que le señale la presente Constitución, la Ley Orgánica respectiva y otros ordenamientos legales.”

En el orden de ideas relatadas, se observa que el Presidente Municipal cuenta con facultades para poder dirigir, administrar y crear el desarrollo del Municipio, sin embargo dichas facultades no son omnímodas, pues si bien es cierto que el Ejecutivo Municipal puede remover libremente a los servidores públicos del municipio; no menos cierto es que, el nombramiento de los miembros de los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública municipal debe someterse a consideración del Ayuntamiento.

Dentro de las funciones que el Presidente Municipal puede desempeñar como representante político del Municipio, podemos señalar las que menciona el artículo 48 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, teniendo las siguientes:

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

- I. Presidir y dirigir las sesiones del Ayuntamiento;
- II. Ejecutar los acuerdos del Ayuntamiento e informar su cumplimiento;
- III. Promulgar y publicar en la Gaceta Municipal el Bando Municipal, y ordenar la difusión de las normas de carácter general y reglamentos aprobados por el ayuntamiento;
- IV. Asumir la representación jurídica del municipio en los casos previstos por la Ley;
- V. Convocar a sesiones ordinarias y extraordinarias a los integrantes del Ayuntamiento;
- VI. Proponer al Ayuntamiento los nombramientos de secretario, tesorero y titulares de las dependencias y organismos auxiliares de la administración pública municipal;
- VI Bis. Derogada.
- VII. Presidir las comisiones que le asigne la Ley o el Ayuntamiento;
- VIII. Contratar y concertar en representación del Ayuntamiento y previo acuerdo de éste, la realización de obras y la prestación de servicios públicos, por terceros o con el concurso del Estado o de otros ayuntamientos;
- IX. Verificar que la recaudación de las contribuciones y demás ingresos propios del municipio se realicen conforme a las disposiciones legales aplicables;
- X. Vigilar la correcta inversión de los fondos públicos;

- XI. Supervisar la administración, registro, control, uso, mantenimiento y conservación adecuados de los bienes del municipio;
- XII. Tener bajo su mando los cuerpos de seguridad pública, tránsito y bomberos municipales, en los términos del capítulo octavo, del título cuarto de esta Ley;
- XIII. Vigilar que se integren y funcionen en forma legal las dependencias, unidades administrativas y organismos desconcentrados o descentralizados y fideicomisos que conformen parte de la estructura administrativa;
- XIV. Vigilar que se integren y funcionen los consejos de participación ciudadana municipal y otros órganos de los que formen parte representantes de los vecinos;
- XV. Informar por escrito al ayuntamiento, el 1 de agosto de cada año, en sesión solemne de cabildo, del estado que guarda la administración pública municipal y de las labores realizadas durante el ejercicio;
- XVI. Cumplir y hacer cumplir dentro de su competencia, las disposiciones contenidas en las leyes y reglamentos federales, estatales y municipales, así como aplicar, a los infractores las sanciones correspondientes o remitirlos, en su caso, a las autoridades correspondientes;
- XVII. Promover el patriotismo, la conciencia cívica, las identidades nacional, estatal y municipal y el aprecio a los más altos valores de la República, el Estado y el Municipio, con la celebración de eventos, ceremonias y en general todas las actividades colectivas que contribuyan a estos propósitos, en especial el puntual cumplimiento del calendario cívico oficial;
- XVIII. Las demás que le confieran esta Ley y otros ordenamientos”.

Se aprecia que la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, es la concretización de la Carta Magna y de la Constitución del Estado México, pues en ella que se define con mayor claridad las facultades del Presidente Municipal.

A manera de corolario se señala que el Ejecutivo Municipal debe inspeccionar personalmente las obras realizadas y en especial a los servidores públicos municipales en el desempeño de sus funciones, corrigiendo inmediatamente sus faltas o en su momento cesar a los malos funcionarios. Esto

es posible en razón de que la mayoría de los municipios de nuestro país son pequeños y de fácil observancia y vigilancia.

En el mismo orden de ideas, no se debe soslayar que el Jefe de la Administración Pública Municipal, es el Administrador, y como tal debe cuidar el perfecto desenvolvimiento del municipio, pues él debe procurar que la administración del municipio sea eficaz, legal y competente, apostando por la continuidad del proyecto de crecimiento municipal, mismo que deberá estar coordinado con el Estado en cuestión.

A guisa de ejemplo, se podría mencionar la transparencia que debe imperar en la Administración Pública, pues al momento de existir el cambio de quienes detentan el poder, el nuevo Presidente Municipal podrá saber a ciencia cierta que hizo su antecesor y poder continuar un proyecto de crecimiento.

2.2.3.- Responsabilidad del Presidente Municipal

“...El principio de legalidad establece que la autoridad sólo está facultada para hacer aquello que la Ley expresamente le confiere, todo lo demás está prohibido; por ello el artículo 16 Constitucional obliga a las autoridades a motivar y fundamentar sus actos, por lo que para realizar cualquier acción debe invocar el artículo que lo faculta para ello.”⁸

Así pues, para hablar de responsabilidad por parte del presidente municipal es necesario citar los artículos correspondientes de la Constitución del Estado de México, así como su ley de responsabilidades, que en la parte que nos interesan señalan:

⁸ ROBLES MARTINEZ Reynaldo, *op cit*, p.204.

Artículo 130.- Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título, se considera como servidor público a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en alguno de los poderes del Estado, en los ayuntamientos de los municipios y organismos auxiliares, así como los titulares o quienes hagan sus veces en empresas de participación estatal o municipal, sociedades o asociaciones asimiladas a éstas y en los fideicomisos públicos. Por lo que toca a los demás trabajadores del sector auxiliar, su calidad de servidores públicos estará determinada por los ordenamientos legales respectivos.

La Ley de Responsabilidades regulará sujetos, procedimientos y sanciones en la materia.

Artículo 131.- Los diputados de la Legislatura del Estado, los magistrados y los integrantes del Consejo de la Judicatura del Tribunal Superior de Justicia, los magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, los titulares de las dependencias del Poder Ejecutivo y el Procurador General de Justicia son responsables de los delitos graves del orden común que cometan durante su encargo y de los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de sus funciones. El Gobernador lo será igualmente, pero durante el período de su ejercicio sólo podrá ser acusado por delitos graves del orden común y por delitos contra la seguridad del Estado.

A mayor abundamiento tenemos que la Ley de Responsabilidades de los Servidores públicos del Estado y Municipios del Estado de México señala lo siguiente.

“Artículo 1.- Esta ley tiene por objeto reglamentar el Título Séptimo de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, en materia de:

- I. Los sujetos de responsabilidades en el servicio público estatal y municipal;
- II. Las obligaciones en dicho servicio público;
- III. Las responsabilidades y sus sanciones tanto las de naturaleza administrativa, disciplinarias y resarcitorias, como las que se deban resolver mediante juicio político;
- IV. Las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar las sanciones;
- V. Las autoridades competentes y los procedimientos para declarar la procedencia del enjuiciamiento penal de los servidores públicos que gozan de fuero constitucional;
- VI. El registro patrimonial de los servidores públicos.

“Artículo 2.- Son sujetos de esta Ley, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión, de cualquier naturaleza en la administración pública estatal o municipal, en sus Organismos Auxiliares y Fideicomisos públicos, y en los Poderes Legislativo y Judicial del Estado, con independencia del acto jurídico que les dio origen.

“También quedan sujetos a esta Ley, aquellas personas que manejen o administren recursos económicos estatales, municipales, concertados o convenidos por el Estado con la Federación o con sus Municipios; y aquellas que en los términos del artículo 73 de esta Ley, se beneficien con adquisiciones, enajenaciones, arrendamientos, mantenimientos y construcción de obras públicas, así como prestación de servicios relacionados, que deriven de actos o contratos que se realicen con cargo a dichos recursos.”

Artículo 5.- Son sujetos de juicio político los servidores públicos que menciona el artículo 131 de la Constitución Política del Estado libre y Soberano de México.

El Gobernador del Estado, durante el ejercicio de su cargo sólo será responsable por delitos graves del orden común y por delitos contra la soberanía del Estado, sin perjuicio de la responsabilidad política que se consigna en los términos del artículo 110 de la Constitución General de la República.

De los ordenamientos arriba citados se desprende que tratándose de la responsabilidad del Presidente Municipal, no se necesita juicio de procedencia para proceder penalmente en su contra, ya que el art. 5 de la Ley de responsabilidades de los Servidores públicos del Estado y Municipios del Estado de México, señala expresamente que “Son sujetos de juicio político los servidores públicos que menciona el artículo 131 de la Constitución Política del Estado libre y Soberano de México”, por lo que al no estar contemplado el Presidente Municipal no es sujeto de juicio político.

Por otra parte las responsabilidades penales en que puede incurrir el Presidente Municipal las encontramos descritas en el propio Código Penal del Estado de México, configurando los delitos que a continuación se enuncian:

Artículo 135.- Cometan el delito de coalición, los servidores públicos que con el propósito de impedir el cumplimiento de cualquier ley o la ejecución de cualquier disposición administrativa emitida legalmente con carácter general, o la buena marcha de las distintas ramas de la administración pública, se coordinen para adoptar conjunta o separadamente acciones tendientes al logro de tales propósitos. Incurren en el mismo delito, quienes en igual forma y con los mismos propósitos, dimitan de sus empleos, cargos o comisiones...

Al parecer este tipo, trata de mantener el orden de la administración pública municipal.

Artículo 136.- Comete el delito de abuso de autoridad, el servidor público que incurra en alguna de las siguientes conductas:

I. El que en razón de su empleo, cargo o comisión realice un hecho arbitrario o indebido;

II. Cuando en razón de su empleo, cargo o comisión violentare de palabra o de obra a una persona sin causa legítima;

III. Cuando sin causa justificada retrase o niegue a los particulares la protección o servicio que sea su obligación prestar, o impida la presentación o el curso de una solicitud;

IV. Cuando teniendo bajo su mando una fuerza pública, se niegue a auxiliar a alguna autoridad competente que lo requiera;

V. Cuando siendo responsable de cualquier establecimiento de detención preventiva o administrativa reciba en calidad de detenida, arrestada o interna, sin orden de autoridad competente a una persona, o la mantenga privada de su libertad, sin poner en conocimiento el hecho a la autoridad que corresponda; niegue que se encuentra detenida, arrestada o interna, si lo estuviere, o no cumpla la orden de libertad girada por autoridad competente dentro del término legal;

VI. Cuando por sí o a través de otra persona, ejerciendo violencia física o moral, desaliente o intimide a cualquier persona para impedir que ésta o un tercero denuncie o formule querrela, informe sobre la presunta comisión u omisión de una conducta delictiva o de la que pudiera resultar responsabilidad administrativa;

VII. Cuando realice una conducta ilícita u omita una lícita debida, que lesione los intereses de la persona que presente la querrela o denuncia a que se refiere la fracción anterior, o contra de algún

tercero con quien dicha persona guarde vínculo familiar de negocio o afectivo;

VIII...

IX. Cuando sin orden de la autoridad competente, obligue a los particulares a presentar documentos o realice la inspección en bienes de su propiedad o posesión; en incomunicación; vínculo familiar, de negocio o afectivo; y

X...

XI...

Al responsable de este delito se le impondrán de uno a cinco años de prisión y de treinta a ciento cincuenta días multa, la destitución del cargo será definitiva y la inhabilitación será por veinte años para desempeñar empleo, cargo o comisión públicos.

Un acierto por parte del Legislador local, al hacer uso del *ius puniendi*, para salvaguardar los derechos del ciudadano frente a la autoridad administrativa, pues el hecho de ser servidor público no implica que puedan actuar de manera arbitraria en el desempeño de sus funciones.

Artículo 137.- Comete el delito de abuso de autoridad con contenido patrimonial, el servidor público que utilice el cargo o la función que desempeñe para obtener la entrega de fondos, valores o cualquiera otra cosa que no le haya sido confiada, para aprovecharse o disponer de ella en su favor o de alguna otra persona o que obtenga, bajo cualquier pretexto, para sí o para un tercero, parte de los sueldos de un subalterno, dádivas u otros servicios indebidos.

(...)

Artículo 138.- Incurre en el delito de tráfico de influencia, el servidor público que por sí o por interpósita persona promueva, gestione o se preste a la tramitación o resolución lícita o ilícita de negocios públicos de particulares, ajenos a las responsabilidades inherentes a su empleo, cargo o comisión, y obtenga por ello un beneficio económico o de otra naturaleza.
Al que cometa este delito se le impondrán las siguientes sanciones...

El tipo de tráfico de influencia, es esencialmente el producto del devenir litigioso en nuestros Tribunales de Justicia, esto es, donde pesa más las influencias que la razón jurídica; pues es un secreto a voces que algunos servidores públicos se valen de sus puestos para lograr sus cometidos.

Artículo 139.- Comete el delito de concusión el servidor público que a título de impuesto, contribución, derecho, recargo, cooperación, renta, rédito, salario o emolumento, exija, en beneficio propio, por sí o por interpósita persona, dinero, valores, servicios o cualquier cosa no debida o en mayor cantidad de la que señala la ley.
Al que cometa este delito, se le impondrán las siguientes sanciones...

Artículo 140.- Comete el delito de peculado, el servidor público que disponga en beneficio propio o indebidamente para terceros con o sin ánimo de lucro, de dinero, rentas, fondos o valores, o sus rendimientos que tenga confiados en razón de su cargo, ya sean del Estado, municipios, organismos auxiliares, empresas de participación municipal mayoritaria, o fideicomisos públicos.
Al que cometa este delito, se le impondrán las siguientes sanciones...

Artículo 141.- Comete el delito de enriquecimiento ilícito, el servidor público que obtenga un lucro evidentemente desproporcionado con la percepción que su empleo, cargo o comisión, tenga asignada presupuestariamente, sin demostrar la honesta procedencia de sus bienes.

Al que cometa este delito...

Con la descripción típica de estas últimas conductas, se viene apuntalar la libertad hacendaría del Municipio, pues resulta inconcuso que al poder administrar libremente su hacienda, deben procurar que su administración sea eficaz, honrada y transparente.

En el orden de ideas relatado, se infiere la calidad del sujeto, esto es, un servidor público que actué de manera típica y antijurídica.

Así pues, las responsabilidades administrativas en las que puede incurrir el Presidente Municipal, las encontramos plasmadas en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios del Estado de México, que en la parte que nos interesa señala:

Artículo 42.- Para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban ser observadas en la prestación del servicio público, independientemente de las obligaciones específicas que correspondan al empleo, cargo o comisión, todo servidor público, sin perjuicio de sus derechos y deberes laborales, tendrá las siguientes obligaciones de carácter general:

I. Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;

- II. Formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las Leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos;
- III. Abstenerse de causar daños y perjuicios a la Hacienda Pública Estatal o Municipal, sea por el manejo irregular de fondos y valores Estatales o Municipales, o por irregularidades en el ejercicio o pago de recursos presupuestales del Estado o Municipios, o de los concertados o convenidos por el Estado con la Federación o sus Municipios;
- IV. Utilizar los recursos que tenga asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las facultades que le sean atribuidas o la información reservada a que tenga acceso por su función exclusivamente para los fines a que estén afectos;
- V. Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidas de aquellas;
- VI. Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste;
- VII. Observar en la dirección de sus subalternos las debidas reglas del trato y abstenerse de incurrir en agravio, desviación, abuso de autoridad;
- VIII. Observar respeto y subordinación legítimas con respecto a sus superiores inmediatos o mediatos, cumpliendo las disposiciones que estos dicten en el ejercicio de sus atribuciones;
- IX. Comunicar por escrito al Titular de la Dependencia u organismo auxiliar en el que presten sus servicios el incumplimiento de las obligaciones establecidas en este artículo o las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba;

X. Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión después de concluido el periodo para el cual se le designó o de haber cesado, por cualquier otra causa, en el ejercicio de sus funciones;

XI. Abstenerse de disponer a autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores por más de quince días continuos o treinta discontinuos en un año, así como para otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones, cuando las necesidades del Servicio Público no lo exijan;

XII. Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la Ley prohíba;

XIII. Abstenerse de nombrar, contratar o promover como servidores públicos a personas con quienes tenga parentesco consanguíneo hasta el cuarto grado, por afinidad o civil, y que por razón de su adscripción dependan jerárquicamente de la unidad administrativa de la que sea titular.

Cuando al asumir el servidor público el cargo o comisión de que se trate, y ya se encontrare en ejercicio de una función o responsabilidad pública el familiar comprendido dentro de la restricción prevista en esta Fracción, deberán preservarse los derechos previamente adquiridos por éste último. En este caso, el impedimento será para el fin de excusarse de intervenir, en cualquier forma, respecto del nombramiento de su familiar;

XIV. Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquellos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte;

XV. Informar por escrito al Jefe inmediato y en su caso, al superior jerárquico, sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia la fracción anterior y que sean de su conocimiento; y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación o resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;

XVI. Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar, o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al que el bien de que se trate tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí, o para las personas a las que se refiere la fracción XIII, y que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que impliquen intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión;

XVII. Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIV;

XVIII. Abstenerse de intervenir o participar en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII;

XIX. Presentar con oportunidad y veracidad la Manifestación de Bienes en los términos que señala la Ley;

XX.- Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaría de la Contraloría o del órgano de control interno conforme a su competencia;

XXI. Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo e informar por escrito ante el superior jerárquico u órgano de control interno los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público, que puedan ser causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta Ley, y de las normas que al efecto se expidan.

XXII. Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público;

XXIII. Abstenerse de impedir, por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, la formulación de quejas y denuncias; o que con motivo de las mismas, realice cualquier conducta injusta u omita una justa y debida, que lesione los intereses de los quejosos o denunciantes; y

XXIV. Proporcionar en forma oportuna y veraz, la información y datos solicitados por la Institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos, a efecto de que esta pueda cumplir con sus atribuciones.

XXV. Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, enajenaciones, arrendamientos y mantenimiento de bienes muebles e inmuebles y la contratación de servicios y de obra pública, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte, sin la autorización previa y específica de la Secretaría, conforme a las disposiciones legales aplicables al Titular de la Dependencia, Organismo Descentralizado, Empresa de Participación de que se trate o Fideicomiso Público.

Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;

XXVI. Cumplir con la entrega del despacho a su cargo, en los términos que establezcan las disposiciones legales o administrativas que al efecto se señalen;

XVII.- Proporcionar, en su caso, en tiempo y forma ante las dependencias competentes, la documentación comprobatoria de la aplicación de recursos económicos federales, estatales o municipales, asignados a través de los programas respectivos;

XVIII.- Proporcionar el apoyo, asistencia y atención que requiera el órgano de control interno de la dependencia, organismo auxiliar, fideicomiso o ayuntamiento, a efecto de que pueda cumplir con las atribuciones que le señalen las leyes, reglamentos y demás disposiciones aplicables;

XXIX.- Abstenerse de contratar como servidor público a quien se encuentre inhabilitado para desempeñar algún empleo, cargo o comisión en el servicio público o a quien se encuentre sujeto a un procedimiento administrativo.

XXX.- Abstenerse de tramitar o intervenir como abogado, representante, apoderado o en cualquier otra forma semejante en la atención de asuntos de los que haya tenido conocimiento, tramitado o que se encuentren en el área en la cual se desempeño como servidor público. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión; y

XXXI.- Las demás que le impongan las leyes y disposiciones reglamentarias o administrativas.

Es conspicuo encontrar en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios del Estado de México, los principios de legalidad,

honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, y más aún tenerlos como obligatorios en la prestación del servicio público, pues dichos principios se encuentran plasmados en nuestro Pacto Federal, asimismo la ley de marras, entre otras obligaciones establece que el servidor público debe cumplir con la máxima diligencia en el servicio que le sea encomendado; formular y ejecutar legalmente los planes y programas correspondientes a su competencia; abstenerse de causar daños al erario municipal; utilizar adecuadamente los recursos municipales y realizar su declaración patrimonial.

Lo antes señalado es dable pues el devenir histórico de nuestra Nación a llevado ha establecer candados en la actuación pública, puesto que la Ley en comento señala los mínimos y máximos sobre los cuales deben conducirse los servidores públicos, creando verdadera certeza jurídica al gobernado y en especial, como lo es en la especie, al ciudadano del Municipio, en virtud de que se esta cierto que los funcionarios municipales al inobservar la ley serán sujetos de responsabilidad.

2.3.- El Síndico

Es un integrante más del Ayuntamiento y forma parte del Cuerpo Municipal, por medio de este cargo existe un acercamiento más con la comunidad, ya que colabora transmitiendo al Presidente Municipal la inquietud de sus gobernados; se habla en algunos Municipios del Síndico Procurador, el cual tiene a su cargo la procuración, defensa y promoción de los intereses Municipales.

2.3.1.- Requisitos para ser Síndico

En este punto no existe opinión al respecto, el Presidente Municipal, se encarga de elegir a sus colaboradores, personas que durante el tiempo que dure su encargo estarán a su lado; y no lo hace de forma democrática, ya que se trata de puestos políticos que regularmente cubren las personalidades más allegadas al Presidente como pueden ser los amigos, los compadres y hasta familiares del mismo, aún y cuando en este último supuesto puede darse el caso de nepotismo, pero parece que tal hecho no les importa a los Presidentes Municipales, sin embargo la Constitución Política del Estado de México, en vías del desarrollo democrático señala requisitos mínimos que deben cumplir los miembros del ayuntamiento que en la parte que nos interesa dice:

Artículo 118.- Los miembros de un ayuntamiento serán designados en una sola elección. Se distinguirán los regidores por el orden numérico y los síndicos cuando sean dos, en la misma forma.

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

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

Artículo 119.- Para ser miembro propietario o suplente de un ayuntamiento se requiere:

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

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

III.- Ser de reconocida probidad y buena fama pública.

Artículo 120.- No pueden ser miembros propietarios o suplentes de los ayuntamientos:

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

II.- Los diputados a la Legislatura del Estado que se encuentren en ejercicio de su cargo;

III.- Los jueces, magistrados o consejeros de la Judicatura del Poder Judicial del Estado o de la Federación;

IV.- Los servidores públicos federales, estatales o municipales en ejercicio de autoridad;

V.- Los militares y los miembros de las fuerzas de seguridad pública del Estado y los de los municipios que ejerzan mando en el territorio de la elección; y

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

De las disposiciones enunciadas, es de destacarse, la nacionalidad por nacimiento, el pleno ejercicio de sus derechos, así como ser mexiquense con residencia efectiva no menor a un año. Con lo que se constata la regionalización del municipio.

Así pues, al establecer requisitos para formar el ayuntamiento, se empieza a crear certidumbre jurídica al gobernado, pues de ese manera el municipio empezará a romper con viejas prácticas, como del nepotismo, compadrazgo, sin

embargo dichas medidas no han sido suficientes para evitar que los regidores y síndicos abusen del poder.

2.3.2.- Funciones y obligaciones del Síndico Municipal.

Estas las encontramos en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, siendo las siguientes:

Funciones:

“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 estos fueren parte, y en la gestión de los negocios de la hacienda municipal.
- II. Revisar y firmar los cortes de caja de la tesorería municipal;
- III. Cuidar que la aplicación de los gastos se haga llenando todos los requisitos legales y conforme al presupuesto respectivo; y
- IV. Vigilar que las multas que impongan las autoridades municipales ingresen a la tesorería, previo comprobante respectivo;
- V. Asistir a las visitas de inspección que realice la Contaduría General de Glosa a la tesorería e informar de los resultados al Ayuntamiento;
- VI. Hacer que oportunamente se remitan a la Contaduría General de Glosa de la Legislatura del Estado las cuentas de la tesorería municipal y remitir copia del resumen financiero a los miembros del Ayuntamiento;

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

VIII. Regularizar la propiedad de los bienes inmuebles municipales, para ello tendrán un plazo de ciento veinte días hábiles, contados a partir de la adquisición;

IX. Inscribir los bienes inmuebles municipales en el Registro Público de la Propiedad, para iniciar los trámites correspondientes tendrán un plazo de ciento veinte días hábiles contados a partir de aquel en que concluyo el proceso de regularización.

X. Practicar, a falta del agente del Ministerio Público, las primeras Diligencias de averiguación previa o aquellas que sean de notoria urgencia remitiéndolas al agente del Ministerio Público del Distrito Judicial correspondiente, dentro del término de veinticuatro horas y vigilar que los Oficiales Calificadores, observen las disposiciones legales en cuanto a las garantías que asisten a los detenidos;

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

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

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

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

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

XVI. Las demás que les señalen las disposiciones aplicables.

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

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

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

Vemos que el Síndico de igual forma que el Presidente Municipal tiene enunciadas en Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, sus obligaciones y facultades, con lo que se trata de evitar el abuso o desvío de poder, pues la figura del Ayuntamiento como se ha expresado en líneas pasadas es con el objeto de hacer eficaz la Administración Pública.

En ese sentido y atendiendo al paralelismo de las formar, es dable que los servidores públicos de toda la entidad municipal, como es el caso del Síndico, tengan que responder por sus actos, pues no olvidemos que en dicha circunscripción territorial el poder se ejerce de manera colegiada, por tal motivo como es necesario que sus facultades y obligaciones estén plenamente señaladas en la Ley Municipal.

2.3.3.- Responsabilidad del Síndico

En este caso al igual que con el Presidente Municipal, el Síndico debe apegarse al principio de Legalidad, el cual establece que la autoridad sólo esta facultada para hacer aquello que la ley expresamente le confiere, todo lo demás está prohibido, por ello el artículo 16 Constitucional, obliga a las autoridades a motivar y fundamentar sus actos, por lo que para realizar cualquier acción debe invocar el artículo que lo faculta para ello.

A mayor abundamiento los artículos 168-170 de la Ley Orgánica Municipal, que en la parte que nos interesa enuncia:

“Artículo 168.- Son servidores públicos municipales, los integrantes del Ayuntamiento, los titulares de las diferentes dependencias de la administración pública municipal y todos aquellos que desempeñen un empleo, cargo o comisión en la misma. Dichos servidores públicos municipales serán responsables por los delitos y faltas administrativas que cometan durante su encargo.

Artículo 169.- En delitos del orden común, los servidores públicos municipales no gozan de fuero ni inmunidad, pudiendo en consecuencia proceder en su contra la autoridad competente.

Artículo 170.- Por las infracciones administrativas cometidas a esta Ley, bando y reglamentos municipales, los servidores públicos municipales incurrirán en responsabilidades en términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.”

De lo anterior se desprende, que el Síndico al ser un Servidor Público debe de actuar conforme a los ordenamientos aplicables al caso concreto, como en lo es en la especie la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, no obstante a la responsabilidad en la que pueda incurrir.

2.4.- Los Regidores

Al igual que el Síndico son integrantes del Ayuntamiento y sus funciones las realizan dentro de este cuerpo colegiado, pero a diferencia del Síndico, el Regidor puede suplir al Presidente Municipal en sus faltas temporales y analizar el informe anual que rinda el Presidente, mientras que el Síndico Municipal tiene atribuciones para representar al Ayuntamiento en las controversias o litigios de que este fuera parte.

2. 4.1.- Requisitos para ser Regidor

Así como los demás servidores del ayuntamiento municipal tienen que cumplir con requisitos de forma y de fondo para desempeñar tal cargo los regidores, no son la excepción, razón por la cual, a continuación, se señalarán los requisitos que estos deben cumplir.

No existe un estándar para ocupar tal puesto, queda al libre arbitrio del Presidente Municipal, sin embargo, debería reunir ciertos requisitos, esto con la finalidad de mejorar los servicios Municipales y brindar una atención adecuada a la

ciudadanía; como ya se enunció con el Síndico, la Constitución Local del Estado de México, enuncia ciertos lineamientos como son la nacionalidad y la residencia

2.4.2.- Funciones y Obligaciones de los Regidores

Sin embargo, el hecho que no se exigen requisitos especiales, no es óbice para que al igual que con el Síndico, la ley Orgánica Municipal del Estado enumere las facultades de éste servidor Público, siendo las siguientes:

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

- I. Asistir puntualmente a las sesiones que celebre el Ayuntamiento;
- II. Suplir al presidente municipal en sus faltas temporales, en los términos establecidos por esta Ley;
- III. Vigilar y atender el sector de la administración municipal que les sea encomendado por el Ayuntamiento;
- IV. Participar responsablemente en las comisiones conferidas por el Ayuntamiento y aquellas que le designe en forma concreta el presidente municipal.
- V. Proponer al Ayuntamiento, alternativas de solución para la debida atención de los diferentes sectores de la administración municipal;
- VI. Promover la participación ciudadana en apoyo a los programas que formule y apruebe el Ayuntamiento;
- VII.- Las demás que les otorgue esta Ley y otras disposiciones aplicables.

2.4.3.- Responsabilidad de los Regidores

Tanto en este rubro, como en el del Presidente Municipal y del Síndico, pasa exactamente lo mismo con el Regidor, dado el carácter de Servidor Público que ostentan las tres figuras; motivo por el cual, deben apegarse al principio de legalidad, asimismo apegarse a los artículos arriba citados en cuanto hace a su responsabilidad penal y administrativa.

Se han señalado con precisión los requisitos, facultades, obligaciones y la responsabilidad del Regidor, y demás servidores del Ayuntamiento, sin embargo, se considera que las Legislaturas locales en coordinación con los respectivos ayuntamientos, deberían trabajar para definir con mayor claridad la división de facultades de cada uno de ellos y por ende saber a ciencia cierta por que motivo pueden ser responsables administrativamente hablando, lo que crea seguridad jurídica al gobernado, y de igual forma al funcionario.

CAPITULO 3

VINCULACIÓN INSTITUCIONAL

Debemos partir desde el punto de vista constitucional, para señalar que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República Representativa, democrática y Federal, compuesta de Estados Libres y soberanos, en lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación.

Aunado que el Estado Mexicano esta dividido política y administrativamente en Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios, lo que en la teoría administrativista se conoce como las formas de gobierno.

3.- Las facultades municipales.

Siguiendo al Doctor Valadez: “El municipio ha sido considerado como la célula primaria y básica del sistema democrático, en cuanto, que, si en ella no funcionase este sistema, toda la forma de gobierno que lo haya adoptado se encontraría viciada ab-origine.”¹

De tal suerte que el régimen municipal ha sido destacado por la doctrina jurídica y por la teoría sociopolítica contemporánea, a tal punto que, como dice el tratadista Daniel Moreno, “Los teóricos le dedican importantes capítulos y aún los

¹ Valadez Ríos, Diego., El Desarrollo Municipal como Supuesto de la Democracia y del Federalismo Mexicano, 4º ed., Trillas. México 2000, p. 78.

partidos políticos, en nuestro caso, lo mismo el partido en el poder, el Revolucionario Institucional, como el de oposición franca, como es Acción Nacional, le dedican importantes capítulos de sus programas.”²

Así pues, como se ha comentado en los capítulos anteriores, el Municipio es la forma de gobierno con la que el Estado en lato sensu, tiene mayor contacto con su gobernados, pues dicha forma de gobierno se hace notar el elemento humano y democrático, esto es, el poder elegir mayoritariamente y por vía directa a los miembros que integran su órgano de Gobierno administrativo ayuntamiento o cabildo.

Esta libertad política se asegura constitucionalmente en México mediante la prohibición de que entre ese órgano y el Gobierno del Estado al que el municipio pertenezca haya alguna autoridad intermedia que pueda injerir en las decisiones de la entidad municipal, como sucedía otrora con el jefe político o prefecto.

Sin embargo como ya ha sido enfatizado, la libertad municipal a veces es coartada por la vía económica, como lo señala el escritor Diego Valadez: "Por otra parte, y según se sostuvo reiteradamente en el seno del Congreso Constituyente de Querétaro, sin libertad económica el municipio no puede gozar fácticamente de su necesaria libertad política, que es el presupuesto de la democracia. La libertad económica, como lo hemos recordado, se traduce en la potestad que tiene el municipio para administrar su hacienda sin intromisiones de ninguna autoridad ajena a su ayuntamiento. Esta libertad, además, supone que éste órgano municipal conozca las necesidades y problemas económicos de la comunidad respectiva y formule los planes de arbitrios pertinentes para adoptar las medidas adecuadas. El planteamiento de la problemática municipal y de las soluciones idóneas debe ser tomado en cuenta por las legislaturas locales para decretar los

² Moreno, Daniel. *Op. cit.* p. 73.

impuestos que nutran a la hacienda del municipio, a fin de que su órgano administrativo la maneje libre y responsablemente.”³

3.1.- Las facultades concurrentes y coincidentes en nuestro sistema de gobierno.

Es necesario antes de entrar al estudio de las facultades concurrentes y coincidentes, hablar de las facultades expresas e implícitas, pues es la forma en como podemos empezar a entender estos conceptos.

Pues bien, independientemente de las leyes federales, con apego a la Constitución, confiere a los órganos del Estado ciertas facultades para la realización de sus funciones, y se presentan de dos maneras de FORMA EXPRESA y de FORMA IMPLÍCITA.

Donde tenemos que las facultades expresas, son aquellas que la Carta Magna confiere a cada uno de los tres poderes en forma concreta y determinada, así pues como lo enuncia el Constitucionalista Tena Ramírez:

“...no pueden extenderse por analogía, por igualdad, ni por mayoría de razón a otros casos distintos de los expresamente previstos. La ampliación de la facultad así ejercida significaría en realidad o un contenido diverso en la facultad ya existente o la creación de una nueva facultad: en ambos casos el intérprete

³ Valadez Ríos, Diego., *Op. cit*, p. 281

sustituirá indebidamente al legislador constituyente, que es el único que puede investir de facultades a los Poderes federales.”⁴

Por otro lado, tenemos a las facultades implícitas, o facultad operativa, pues a través de ésta el Congreso puede expedir las leyes que sean necesarias para hacer efectivas las facultades concedidas por el Texto Constitucional a los tres poderes; en tal virtud que el maestro Tena Ramírez esgrime: “Mientras que las facultades explícitas son las conferidas por la Constitución a cualquiera de los Poderes Federales, concreta y determinantemente en alguna, las facultades implícitas son las que el Poder legislativo puede concederse a sí mismo o a cualquiera de los otros dos Poderes Federales como medio necesario para ejercer alguna de las facultades explícitas.”⁵

A mayor abundamiento el Poder Judicial se a pronunciado al respecto, mediante la siguiente tesis en materia Común, en su Novena Época, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VIII, Diciembre de 1998, número de Tesis I.5o.T.53 K, página: 1047.

FACULTAD EXPRESA, SIGNIFICADOS DE.

La facultad expresa debe entenderse de acuerdo con el contexto jurídico en el que se utilice, y puede ser: a) En oposición a facultades implícitas; b) Como forma de atribución de competencias de los funcionarios; y, c) Como elemento de garantía de la autoridad competente. De lo anterior se desprende que no basta para reconocer tal o cual carácter el que se manifieste ostentar determinado cargo, ni tampoco puede aceptarse en virtud de la imputación de alguna conducta efectuada por la contraparte.

QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 14725/98. Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos. 20 de mayo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Constantino Martínez Espinoza. Secretaria: Rosa María López Rodríguez.

⁴ Tena Ramírez Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, 33° ed., Porrúa, México 2000, p.115.

⁵ *Ibidem*.

Asimismo tenemos que mediante la Tesis en materia administrativa, de los Tribunales Colegiados de Circuito, Novena Época, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo III, Abril de 1996, página: 396, dan los criterios judiciales de dichas facultades.

FACULTADES IMPLÍCITAS, PRESIDENTE DE LA COMISION NACIONAL DE VALORES. ES COMPETENTE PARA RESOLVER EL RECURSO DE REVOCACION. (ARTICULO 50 DE LA LEY DEL MERCADO DE VALORES).

El principio de competencia, entendido en su origen como la aptitud atribuida expresamente a una autoridad, por una norma jurídica, para llevar a cabo determinadas conductas o actos, acepta actualmente una interpretación menos rígida. Según ésta, al lado de las facultades expresas existirían las facultades implícitas, es decir, aquellas potestades que resultan imprescindibles o necesarias para que la autoridad pueda realizar las funciones que le han sido encomendadas por ley, sin que ello implique que la competencia del órgano sea rebasada o desconocida. Para identificar estas últimas se requiere: a) la existencia de una facultad expresa que por sí sola sea imposible de ser ejercida; y b) que entre la facultad expresa y la implícita haya una relación de medio a fin. Precisado lo anterior, este órgano colegiado llega a la conclusión de que el presidente de la Comisión Nacional de Valores sí cuenta con facultades implícitas para la resolución del recurso de revocación previsto en la Ley del Mercado de Valores. Ello a partir de una sana interpretación de los artículos 40 y 50 de la ley de la materia, dado que el primer dispositivo en cita establece que la Comisión Nacional de Valores es el organismo encargado de vigilar la debida observancia de dicha Ley y de sus disposiciones reglamentarias, mientras que la segunda norma mencionada indica que el recurso de revocación, establecido en beneficio de los particulares, deberá interponerse bien ante la Junta de Gobierno de la Comisión mencionada o ante su presidente, en este último caso, siempre que la resolución que se impugna haya sido emitida por servidores públicos de la Comisión distintos a la Junta de Gobierno y al presidente mismo. Por su parte, el quinto párrafo de este mismo artículo señala un plazo para la resolución de dicho recurso, según corresponda resolverlo a la Junta de Gobierno o al presidente de la Comisión. En estas condiciones, si la ley prevé la existencia de un recurso administrativo y dicho recurso debe ser resuelto por el presidente o por la Junta de Gobierno en un lapso determinado, es evidente que las autoridades al emitir resolución en las instancias presentadas ante ellas, no hacen sino cumplir con el ordenamiento en la materia, actuando al amparo de las facultades que implícitamente les está concediendo la norma. De adoptarse una conclusión contraria, resultaría absurdo que la ley previera tanto el recurso como la resolución del mismo, sin que existiera una

dependencia u órgano facultado para tramitarlo y resolverlo. Debe también considerarse la prevalencia del interés público, habida cuenta que la sociedad está interesada no sólo en que se establezcan recursos administrativos que permitan, en su caso, la corrección de los errores u omisiones en que pueden incurrir las autoridades en el desarrollo de sus funciones, sino además que éstos sean efectivamente resueltos, posibilitando a los particulares un acceso pronto y expedito a la justicia.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 173/96. Operadora de Bolsa, S.A. de C.V., Casa de Bolsa, Grupo Financiero Serfín. 7 de marzo de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Alfredo Soto Villaseñor. Secretaria: Andrea Zambrana Castañeda.

Ahora bien, una vez esbozado el significado de las facultades explícitas e implícitas, es procedente exponer el significado de las facultades concurrentes y coincidentes.

Estas facultades tienen su origen en la doctrina y la jurisprudencia, de tal suerte que algunos autores plantean que no hay diferencia entre una y otra, y otros que si existe diferencia de conceptos.

Así pues, para algunos autores son facultades concurrentes por que pueden ejercitarlas los estados, en tanto no ejercite la Federación, aquellas facultades que le han sido concedidas, pero que se refieren sólo a determinadas materias. Las facultades coincidentes entre la Federación y los estados, son todas aquellas en las cuales tienen competencia al mismo tiempo en sus respectivas competencias, como es el caso de la educación, salud, ecología, seguridad pública, sistema penitenciario, etc., es decir, son las que se ejercitan de manera simultánea por la Federación y los estados.

En otro orden de ideas el Tratadista Tena Ramírez aduce que las facultades concurrentes y las coincidentes son lo mismo como lo señala en las siguientes líneas que a la letra dicen:

“...Las facultades concurrentes en el sentido castizo de la palabra, que propiamente deberían llamarse coincidentes, son las que se ejercen simultáneamente por la federación y por los Estados...”⁶

Por lo que para efectos de la presente investigación se adopta el criterio que las facultades concurrentes y coincidentes son aquellas que pueden ser ejercidas simultáneamente por la Federación y los estados.

3.2.- La concurrencia de facultades del Poder Ejecutivo

A lo largo del devenir histórico se ha observado dentro de la dinámica política y social de los pueblos, que no es posible adoptar rígidamente el principio de división o separación de poderes (ejecutiva, legislativa y judicial), en virtud que entre las diversas clases de órganos estatales existen múltiples relaciones jurídico-políticas regidas primordialmente por el ordenamiento constitucional, las cuales rebasan la separación de la función pública.

Pues como lo relata el celebre constitucionalista Ignacio Burgoa “...la función legislativa en grado o dimensión mayoritaria, no total, corresponde a los órganos que con vista de ella se denominan legislativos (Congreso de la Unión entre nosotros), también es verdad que en su ejercicio excepcional o en el proceso en que se desarrolla, interviene un órgano que no es primordial o prístinamente

⁶ *Ibidem.*

legislativo, si no ejecutivo (Presidente de la República conforme a nuestro orden constitucional)...”⁷

Criterio que robustece la hipótesis que jurídicamente la federación, Estados y Municipios pueden trabajar en forma conjunta para cumplir con sus cometidos, pues si y solo si los tres niveles de gobierno trabajan en forma concurrente se cumplirán lo fines supremos del Estado.

En tal virtud, se expondrá y analizarán algunas áreas en las que puede y debe existir concurrencia de facultades siendo en desarrollo urbano, educación. Fuerza pública.

A manera de ejemplo, tenemos lo sustentado por los Tribunales colegiados, en su Novena Época, Materia Administrativa, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo II, Octubre de 1995, número de Tesis I.4o.A.53 A, página 545.

FACULTADES CONCURRENTES, LAS OSTENTAN EL SUBPROCURADOR ADMINISTRATIVO Y LOS ADMINISTRADORES TRIBUTARIOS LOCALES DE LA TESORERIA DEL DISTRITO FEDERAL, PARA RESOLVER RESPECTO DE LAS SOLICITUDES DE DEVOLUCION O COMPENSACION DE CREDITOS.

Las solicitudes de devolución o compensación de créditos que presenten los particulares ante el subprocurador administrativo del Distrito Federal, no deben ser rechazadas por éste, alegando su incompetencia para resolverlos ya que el punto décimo tercero del acuerdo delegatorio de facultades, publicado el siete de abril de mil novecientos ochenta y siete en el Diario Oficial de la Federación, establece que las facultades delegadas se confieren sin perjuicio de que se ejerzan directamente por los superiores jerárquicos de los delegatarios, motivo por el que no obstante que en los administradores tributarios locales recayó la facultad delegada para recibir, tramitar y resolver respecto de las solicitudes de devolución y compensación de créditos, según reza el punto décimo primero, fracción XII, del acuerdo citado, si la solicitud fue presentada ante el subprocurador administrativo, dicho funcionario deberá encargarse

⁷ Burgoa Orihuela, Ignacio, Op cit., p. 339.

del trámite respectivo o en su caso enviarlo al funcionario competente para su resolución pero no rechazar la solicitud mencionada, alegando su incompetencia para emitir la resolución correspondiente.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 1244/95. Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. 21 de junio de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Hilario Bárcenas Chávez. Secretario: Emilio Hassey Domínguez.

3.2.1.- El Poder Ejecutivo Federal

En su acepción funcional, el Poder Ejecutivo suele adjetivarse también con la denominación de poder administrativo es decir, de función administrativa del Estado, como lo expresa el Doctor Burgoa Orihuela: "...toda función, la administrativa o ejecutiva se manifiesta en una diversidad cualitativa y cuantitativa de actos de autoridad específicos que corresponden al tipo abstracto de acto administrativo"⁸.

Este acto, según sus atributos esenciales, presenta sustanciales diferencias respecto de los actos legislativos o leyes, por una parte, y de los actos legislativos o leyes, por una parte, y de los actos jurisdiccionales por la otra. Estas diferencias lógicamente repercuten en la distinción entre el poder ejecutivo como función pública y los poderes legislativos y jurisdiccional bajo la misma conceptualización.

Así, al tratar el tema concerniente al poder legislativo, dijimos que éste, como función pública del Estado, se traduce en actos de autoridad lato sensu, llamados Leyes que son normas jurídicas que tienen como elementos intrínsecos la abstracción, la impersonalidad y la generalidad. Ahora bien, el poder ejecutivo, en

⁸ *Ibidem.*

su carácter de función, igualmente se manifiesta en innumerables actos de autoridad de índole administrativa, los cuales presentan las notas contrarias a las de la ley, es decir, son actos concretos, particularizados e individualizados. El elemento concreción implica que el acto administrativo se emite, se dicta o se realiza para uno o varios casos numéricamente determinados, denotando la particularidad y la individualidad que el mismo acto rige para las situaciones inherentes a dichos casos y para los sujetos de diferente naturaleza que en ellas sean protagonistas. Conforme a estos elementos intrínsecos, el acto administrativo sólo tiene operatividad en tales casos, situaciones o sujetos, sin extenderse más allá del ámbito concreto en relación con el cual se haya producido.

3.2.2.-Desarrollo Urbano.

Atendiendo a la medular diferencia entre el acto legislativo y el acto administrativo, las funciones correspondientes son fácilmente distinguibles, en cuya virtud el poder administrativo, o sea, la función administrativa del Estado, se desenvuelve en varios actos administrativos, cuyos atributos característicos ya quedaron señalados. Ahora bien, los elementos concreción, particularidad e individualidad también peculiarizan el acto jurisdiccional frente al acto legislativo. Sin embargo aunque el acto jurisdiccional y el acto administrativo ostentan las mismas notas intrínsecas que los diferencian de la Ley en su sentido material, el segundo no se motiva por ningún conflicto, controversia o cuestión contenciosa, ni consiguientemente, tiene como finalidad resolver o dirimir ninguna situación conflictiva concreta.

Por lo contrario, el acto jurisdiccional tiene como objetivo primordial la solución jurídica de esta situación, solución en la que "se dice el derecho" entre los

contendientes o sujetos del conflicto o cuestión contenciosa, locución de la que deriva el calificativo jurisdiccional.

De lo brevemente expuesto se colige, según nuestra opinión, que entre el acto legislativo, el acto administrativo y el acto jurisdiccional median nítidas diferencias, mismas que se proyectan a las funciones o "poderes" respectivos del Estado.

El poder ejecutivo debe llevar a cabo reglamentos y leyes que contribuyan al desarrollo urbano en concordancia con el poder legislativo para beneficio de la colectividad.

3.2.3.- Educación

“De las anteriores consideraciones podemos deducir la conclusión de que el Poder Ejecutivo, también llamado administrativo, implica la función pública que se traduce en múltiples y diversos actos de autoridad de carácter concreto, particularizado en individualizado, sin que su motivación y finalidad estriben, respectivamente, en la preexistencia de un conflicto, controversia o cuestión contenciosa de índole jurídica, ni en la solución correspondiente”⁹. Esta idea es meramente descriptiva de lo que entendemos por poder ejecutivo sin tener la pretensión de configurar una definición propiamente dicha, pues sólo indica los rasgos elementales del concepto respectivo que permiten diferenciarlo de los de "poder legislativo" y "poder judicial".

La educación, es otro de los puntos importantes que el Poder Ejecutivo debe tomar en cuenta como prioritarios para dar al pueblo un punto trascendente de

⁹ Ugarte Cortez, Juan; La Reforma Municipal. 4º edición, Edit. Limusa, México, 2001; p. 282.

desarrollo. El ejecutivo contribuye proclamando reglamentos y Leyes que beneficien e incentiven la educación del país.

3.2.4.- Fuerza Pública.

Debemos enfatizar, por otra parte, que el Poder Ejecutivo o administrativo, considerado como función pública de imperio traduce una actuación permanente y constante de determinados órganos del Estado que se encuentran vinculados en una estructura sistematizada y en un cuadro de relaciones jerárquicas. En otras palabras, el mencionado poder no se contrae a ciertos actos ejecutivos o administrativos aisladamente considerados, toda vez que por "actuación" se entiende una serie normal, continua o continuada de actos sucesivos que pueden o no tener nexos de casualidad o de teleología. Atendiendo a esta modalidad, aunque los órganos legislativos y los órganos judiciales del Estado tengan competencia excepcional para realizar ciertos actos de índole administrativa, no por ello se debe inferir que ejercen el poder o la función administrativa o ejecutiva a la inversa, si los órganos administrativos o ejecutivos pueden constitucional y legalmente emitir actos de carácter legislativo o jurisdiccional en ciertos y determinados supuestos previstos por el derecho, de esta potestad no debe concluirse que tales órganos desempeñan la función legislativa o la jurisdiccional consideradas como actuación permanente y primordial.

Resumiendo lo anterior, podemos decir que la fuerza pública estará bajo el mando del Poder Ejecutivo, para resguardar el orden social y la seguridad de la Nación, es decir la fuerza pública o Ejército Mexicano es el punto de apoyo mayor del Poder Ejecutivo para resguardar la Seguridad Pública.

3.2.5.- Mando de la Fuerza Pública con el Lugar de Residencia.

La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, establece que:

“Art. 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

...VII.- La policía preventiva municipal estará al mando del presidente Municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente...”

Tenemos pues, que del propio Texto Constitucional se expresa de manera clara que el Presidente de la República, tiene el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente, esto en virtud de que de acuerdo a las facultades otorgadas por la Constitución, él puede disponer de la fuerza armada del país.

3.3.- El Poder Ejecutivo Local

Este poder, que implica la función administrativa según lo hemos dicho en varias ocasiones, se deposita en un solo individuo llamado "gobernador", aunque la Constitución Federal no menciona esta radicación en una sola persona, en

puntual congruencia lógica, jurídica y política con el unipersonalismo presidencial, debe necesariamente entenderse como atributo orgánico de dicho poder.

“...Los lineamientos estructurales básicos del órgano ejecutivo o administrativo de la Federación deben considerarse extensivos a los órganos ejecutivos o administrativos de los Estados miembros, ya que sería ilógico, por no decir absurdo, que en sus principios jurídico-políticos fundamentales ambos tipos de órganos estuviesen configurados de diferente manera...”¹⁰

En esta virtud, la Constitución establece que la elección de los gobernados de las Entidades Federativas es directa, permitiendo que las legislaturas locales puedan expedir las leyes electorales respectivas en las que se regule el procedimiento para la designación de tales funcionarios, misma que debe provenir de la voluntad popular mayoritaria de la colectividad humana que corresponda al Estado miembro de que se trate, de conformidad con el fracción primera del artículo 116 Constitucional, asimismo en lo que atañe a los gobernados la Ley Suprema del país consigna el principio de no reelección, el cual opera por modo absoluto cuando la nominación respectiva haya sido popular ordinaria o extraordinaria, pues en este caso la persona en quien haya recaído no puede por ningún motivo volver a ocupar ese cargo ni aun con el carácter de gobernador interino, provisional o sustituto o de simple encargado del gobierno. En el supuesto de que la elección no proceda de la voluntad popular directamente, sino en casos excepcionales, de la legislatura local respectiva en las hipótesis que prevean las constituciones particulares de cada Estado, el mencionado principio no rige absolutamente sino en forma relativa, en cuanto que el gobernador sustituto constitucional, el designado para concluir el período en caso falta absoluta del constitucional, el interino, el provisional o el que bajo cualquiera denominación supla las faltas temporales de dicho funcionario, no puede ser reelecto para el período inmediato siguiente, pero sí para alguno ulterior.

¹⁰ Lopez Sosa, Eduardo, Derecho Municipal, 10° edición, Edit. UNAM; México, 2000, p. 236.

Los requisitos que deben satisfacerse para tener el derecho político subjetivo de ser postulado y, en su caso, electo gobernador de algún Estado, se establecen en la constitución particular correspondiente, por consiguiente la Ley Fundamental de la República, sólo consigna dos de tales requisitos y consisten en que únicamente puede ser gobernador constitucional el ciudadano mexicano por nacimiento y nativo del Estado de que se trate, o en defecto de esta última circunstancia, si el aspirante al cargo respectivo del Estado tiene una residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección, como el establece el último párrafo de la fracción primera del artículo 116 de nuestra Constitución General. Nótese que estos dos requisitos solamente son necesarios en el caso de gobernador constitucional, pero no en lo que concierne a las otras clases de gobernador, como el interino, el sustituto constitucional y el provisional, ni en la hipótesis de suplencia por faltas temporales en el despacho del cargo.

3.3.1.- La Concurrencia de Facultades en el Poder Legislativo.

Hemos afirmado que dentro de un régimen federal el poder legislativo, como función pública del Estado se desempeña normalmente por dos tipos de órganos, a saber, el Federal Congreso de la Unión y los locales congresos o legislaturas de los estados miembros; Entre ambos no sólo existen diferencias de carácter orgánico diversa composición de uno y de otros, sino de índole funcional en cuanto que las leyes que expiden tienen distinto ámbito espacial o territorial de vigencia. Como es obvio, las leyes federales, es decir, las dictadas por el Congreso de la Unión, rigen en todo el territorio nacional, o sea, en todos y cada uno de los territorios de los Estados respecto de las materias que integran la competencia constitucional de dicho órgano. En cambio, las leyes locales que

expiden las legislaturas de las diferentes entidades federativas sólo se aplican dentro del Estado de que se trate, sin tener efectos normativos extraterritoriales de conformidad con la fracción primera del artículo de la Carta Magna.

A mayor abundamiento, como expone el tratadista Andrés Angulo "...para demarcar la competencia legislativa entre el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados opera el principio que se contiene en el artículo 124 constitucional y que establece que las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución Federal a los funcionarios de la Federación se entienden reservadas a los Estados. Conforme a él, el mencionado Congreso únicamente puede expedir leyes en el ejercicio de una facultad expresa que en su favor consigne la Constitución, pudiendo las legislaturas locales desempeñar la función legislativa, por exclusión, en ausencia o a falta de tal facultad, pero siempre, además que para ello no exista ninguna prohibición constitucional..."¹¹

De lo que se puede concluir que la competencia de las legislaturas de los Estados es de carácter reservado y no prohibido concurrentemente, pues para que se surta no basta que el Congreso de la Unión no tenga facultad expresa, sino que también se requiere que no exista ninguna prohibición que la Constitución Federal imponga a las entidades federativas.

Consecuentemente se afirma que la creación federativa obedeció a la auto limitación de los Estados que la produjeron en el sentido de segregar de su soberanía aquellas materias que dentro de las funciones legislativa, ejecutiva y judicial imputaron expresamente a las autoridades federales para demarcar su órbita competencial, pero conservándole poder de imperio en las materias no imputadas.

Así pues, el poder legislativo dentro de cada entidad federativa se ejerce por sus respectivas legislaturas, sobre todas aquellas materias que expresamente no

¹¹ Angulo Pérez, Andrés; Temas Municipales 4º edición, edit. Cárdenas, México, 2000, p. 281.

se comprendan dentro de la órbita competencial del Congreso de la Unión y siempre que su fundamentación local no esté prohibida por la Ley Fundamental de la República; por lo que las prohibiciones impuestas a los Estados por la Constitución Federal son de dos tipos: absolutas y relativas. Las primeras se establecen en su artículo 117, por lo que las materias que en los casos prohibidos se incluyen no pueden ser objeto de regulación por las legislaturas locales. Las segundas dejan de operar si el Congreso de la Unión otorga su consentimiento a los Estados para ejercer los poderes ejecutivo y legislativo en los casos a que se refiere el artículo 118 constitucional, precepto que faculta a dicho Congreso para delegar sus atribuciones y las del Presidente de la República a favor de las entidades federativas, pero únicamente en los supuestos y para los objetivos que prevé, ya que las materias en él consignadas, y que sólo son susceptibles de autorización legislativa, corresponden a la esfera de competencia político-administrativa o legislativa de la Federación.

Ahora bien, señala el maestro Andrés Angulo que “Independientemente de las citadas prohibiciones, la organización político-constitucional de los Estados debe ceñirse a las bases generales que se consignan en el artículo 116 de la Constitución Federal. Este sometimiento implica que el poder normativo de las entidades federativas no es soberano, pues en su ejercicio, que desemboca en la creación de sus respectivas leyes fundamentales, o en sus reformas o adiciones, no se pueden desconocer ni transgredir tales bases. Empero, esta obligación no excluye la autonomía de los Estados que las entidades federativas debe respetar al organizarse, sin que ello entrañe que, acatándolos, no puedan ampliar las condiciones mínimas que representan, ni reglamentarias en su legislación constitucional y ordinaria. Negar esta posibilidad equivaldría a eliminar la autonomía de los Estados y proscribir, por tanto, el régimen federal...”

“Las prohibiciones que la Constitución de la República impone a los Estados y las bases generales a que su organización interna debe estar sometida, justifican

plenamente la afirmación de que las entidades legislativas no son soberanas sino autónomas, según lo hemos sostenido reiteradamente...”¹²

3.4.- El Poder Legislativo Federal

Como órgano de la Federación, el Congreso de la Unión tiene una competencia cerrada o limitativa, ya que, de acuerdo con el principio que se ha invocado, sólo puede expedir leyes en las materias que expresamente consigna la Constitución. Esa competencia se contiene primordialmente, no exclusivamente, en el artículo 73, la cual, grosso modo, se refiere al ámbito tributario y a esferas de normas no tributarias.

Esta competencia se establece en las fracciones VII y XXIX del artículo 73 constitucional que respectivamente disponen:

“El Congreso tiene facultad: VII Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto y XXIX. Para establecer contribuciones: 1. Sobre comercio exterior; 2. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos cuarto y quinto del artículo 27; 3. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros; 4. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; 5. Especiales sobre a) Energía eléctrica; b) Producción y consumo de tabacos labrados; 6. Gasolina y otros productos derivados de petróleo; d) Cerillos y fósforos; 7. Aguamiel y productos de su fermentación; f) Explotación forestal, y g) Producción y consumo de cerveza. La misma fracción XXIX previene que las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine y que las legislaturas locales fijarán el porcentaje

¹² *Ibidem.*

correspondiente a los municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.”

Las disposiciones constitucionales transcritas plantean el problema consistente en determinar si la facultad impositiva que prevé la fracción VII sólo debe ejercitarse por el Congreso de la unión en las materias a que alude la fracción XXIX o en cualesquiera otras no incluidas en ella.

Por lo que retomando al tratadista Angulo Pérez Andrés, respecto a los actos legislativos manifiesta: “...el fenómeno que se conoce como “doble tributación”, en el sentido de que alguna materia, no comprendida en la fracción XXIX, es susceptible de gravarse tanto por la legislación federal como por la de los Estados. Aparentemente, la duplicidad impositiva peca contra el principio proclamado en el artículo 124 constitucional, el cual, aplicado a la esfera tributaria, apoyaría, la conclusión de que no teniendo dicho Congreso facultad expresa para establecer contribuciones en materia distintas de las enumeradas en la fracción XXIX, las leyes respectivas serían de la incumbencia de las legislaturas locales. Sin embargo, esta conclusión no puede válidamente sostenerse. La atribución que estriba en “imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto” consignada en la fracción VII del artículo 73 de la Constitución, permite al Congreso Federal decretar cualquier impuesto que tenga como finalidad sufragar los gastos o erogaciones que debe efectuar la Federación para la atención de los múltiples servicios y necesidades públicas a cargo de sus diferentes órganos, siendo inconcluso que, sin dicha permisión, la actividad económica y financiera del Estado Federal sería imposible, actividad que no puede sujetarse a la interpretación rigorista y aislada del consabido principio...

“...las entidades federativas, como es bien sabido, tienen sus correspondientes presupuestos de egresos públicos y obviamente para cubrirlos sus respectivas legislaturas tienen la necesidad de expedir leyes tendientes a este

objetivo y las cuales pueden gravar las mismas materias sobre las que ya exista una tribulación federal...

“...debemos enfatizar que la tribulación pública y las leyes que la establecen responden a una exigencia ineludible e inevitable de la vida socioeconómica de cualquier Estado. La satisfacción de esa exigencia no puede quedar supeditada al escueto principio que preconiza el artículo 124 constitucional en el sentido de que, en materia impositiva, el Congreso de la Unión sólo puede decretar las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto de la Federación gravando las actividades y las fuentes económicas señaladas en la fracción XXIX del artículo 73 de la Ley Fundamental. Si se adoptase esta interpretación se auspiciaría la inequidad fiscal en cuanto que, para subvenir a los gastos públicos federales, únicamente deberían contribuir los sujetos físicos o morales vinculados a tales actividades y fuentes económicas y no quienes no las realizarán o no estuviesen relacionados con ellas. Por otro lado, y siguiendo el mismo criterio interpretativo, se tendría constantemente que ampliar la órbita competencial tributaria del Congreso Federal para que éste tuviese facultad de expedir las leyes impositivas que requiriese la dinámica socioeconómica del país con la correlativa reducción de la competencia tributaria de las legislaturas locales, pudiendo registrarse estos dos fenómenos paralelos hasta el extremo de suprimir la autonomía fiscal de las entidades federativas. Por las razones que se derivan del imperativo de evitar tales fenómenos, la doble tributación, es decir, la concurrencia legislativa tributaria entra la Federación y los Estados en las materias distintas de las previstas en la fracción XXIX del artículo 73 constitucional, se justifica plenamente, más que desde un ángulo jurídico, desde el punto de vista de las necesidades económicas del Estado Federal y de las entidades federativas”¹³

¹³ *Ibidem.*

3.4.1.- Facultad de Expedir Leyes.

El Poder Legislativo Federal paralelamente con el Poder Ejecutivo federal son las dos funciones que teniendo jurisdicción en todo el territorio nacional, la tienen también para la sede de la Federación: El Distrito Federal, un país de sistema federal vive un dualismo; el orden federal y el orden estatal o común.

“...en el primer caso la Constitución y las leyes son federales y en el segundo la Constitución y leyes son estatales, locales o del orden común. La última designación parece prestarse a confusiones específicamente en el caso de los artículos 108 y 109 constitucionales, referentes al fuero constitucional. En dichos artículos se clasifica a los delitos como comunes, y delitos oficiales mediante la expresión. Delitos faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo en los primeros se refiere la ley suprema a todos aquellos delitos y tribunales ya pertenecientes al orden estatal o local o bien al federal, como simplemente opuestos a los delitos oficiales; en cambio si utilizamos solamente los términos leyes estatales, provinciales o locales y suprimimos la terminología leyes del orden común desaparece la confusión. La ciudad de México, como parte integrante de todo el territorio mexicano, recibe el orden jurídico federal y también el orden jurídico local federal, por federal entendemos los poderes federales, la Constitución federal, tratados internacionales, leyes, reglamentos y cualesquiera otras disposiciones federales rigiendo sin excepción a toda la República Mexicana. Pero es también federal pero local, toda ley del Congreso dirigida al Distrito Federal, como se desprende del artículo 73 fracción VI de la Constitución, así como la ley orgánica del Distrito Federal y demás disposiciones normativas inherentes al mismo, así como decretos del Ejecutivo destinados al Distrito Federal...”¹⁴

¹⁴ Robles Martínez, Reynaldo, *op cit.*, p 314

3.4.2.- Facultad de Fijar Límites entre los Estados

De acuerdo con el artículo 73 en sus fracciones I a la V el Congreso tiene facultad:

I.- Para admitir nuevos Estados a la Unión Federal;

II.- (DEROGADA, D.O.F. 8 DE OCTUBRE DE 1974)

III.- Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes, siendo necesario al efecto:

1o.- Que la fracción o fracciones que pidan erigirse en Estados, cuenten con una población de ciento veinte mil habitantes, por lo menos.

2o.- Que se compruebe ante el Congreso que tiene los elementos bastantes para proveer a su existencia política.

3o.- Que sean oídas las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate, sobre la conveniencia o inconveniencia de la erección del nuevo Estado, quedando obligadas a dar su informe dentro de seis meses, contados desde el día en que se les remita la comunicación respectiva.

4o.- Que igualmente se oiga al Ejecutivo de la Federación, el cual enviará su informe dentro de siete días contados desde la fecha en que le sea pedido.

5o.- Que sea votada la erección del nuevo Estado por dos terceras partes de los diputados y senadores presentes en sus respectivas Cámaras.

6o.- Que la resolución del Congreso sea ratificada por la mayoría de las Legislaturas de los Estados, previo examen de la copia del expediente, siempre que hayan dado su consentimiento las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate.

7o.- Si las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate, no hubieren dado su consentimiento, la ratificación de que habla la fracción anterior, deberá ser hecha por las dos terceras partes del total de Legislaturas de los demás Estados.

IV.- Para arreglar definitivamente los límites de los Estados, terminando las diferencias que entre ellos se susciten sobre las demarcaciones de sus respectivos territorios, menos cuando esas diferencias tengan un carácter contencioso.

V.- Para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación.

De lo anterior podemos decir que la competencia deriva del número de facultades expresas, por medio del Congreso, órgano legislativo en común, para todos los Estados miembros.

En el orden de ideas relatado, se puede esbozar lo manifestado por el Maestro Mario Colín, que en la parte que nos interesa señala: "...El proceso de federalización es un proceso de unificación. En México ese proceso al implantarse el federalismo carecía de sentido, en virtud de que la unificación existía, entusiasmo al partido liberal quien al triunfar sobre los conservadores, eleva a la Constitución el sistema como forma de gobierno, desconociendo que detrás de los Estados Unidos de América, utilizaban el principio romano, divide et impera, destruyendo no sólo a Iturbide sino la fuerza continental imperial que él representaba..."¹⁵

3.5.- El Poder Legislativo Local

Como ya se mencionó el artículo 115 constitucional se reformó para dotar de autonomía a los municipios, para reforzar la autonomía municipal en materia tributaria, consistente, en dar a los ayuntamientos mayores facultades, incluso legislativas, y en destacar, por lo general, la importancia que debe tener el municipio dentro de la vida política, económica y social del país. Sin embargo, las referidas reformas, lejos de establecer las bases para la realización de dichos objetivos, supeditan a los municipios y a sus autoridades a la potestad de las legislaturas de los Estados, pues las facultan para expedir leyes conforme a las cuales la actividad municipal debe desenvolverse, como se aprecia de la simple lectura del propio artículo.

¹⁵ Colín Mario, El Municipio Libre, 10ª edición, Porrúa, México, 2000, p. 391.

Al respecto, los párrafos tercero y cuarto de la fracción I del artículo 115 constitucional disponen:

“Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas, y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

“En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los períodos respectivos; estos Consejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores...

De lo que concluye el maestro Carpizo que: “...fácilmente se comprende que el ejercicio de tales facultades puede llegar a eliminar el origen popular de los miembros de los ayuntamientos que preconiza el mismo artículo 115 constitucional, pues bastaría, para que este fenómeno se produzca, que se expidiera una ley local que señale las causas graves según las cuales se puedan suspender o declarar desaparecidos a dichos cuerpos edilicios o suspender o revocar a cualquiera de sus miembros integrantes. Conforme a la disposición transcrita, la voluntad de las legislaturas de los Estados es susceptible de imponerse a la voluntad del pueblo municipal que hubiese elegido a los componentes de los ayuntamientos mediante la expedición de la ley y de su aplicación, haciendo nugatorio el principio de la autonomía política del municipio...”¹⁶

¹⁶ Carpizo Jorge; *Op cit.* p. 293

3.5.1.- Facultad de fijar porcentajes de ingresos a los Municipios.

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

“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...”

Al respecto conviene señalar, que con el contenido del citado artículo se busca la autonomía municipal, pues para lograr la independencia anhelada, es bien sabido que el ayuntamiento debe gozar con recursos económicos, materiales y humanos, en tal virtud resulta incuestionable el hecho de que los municipios deben ser recaudadores de impuestos, los cuales deben ser destinados a cumplir con sus cometidos.

Asimismo la actividad recaudatoria de los ayuntamientos debe ir en ascenso, hasta el grado de no solamente cobrar impuestos prediales, obras, traslación de dominio, etc., pues en la medida en que el municipio cuente con poder adquisitivo, sus operaciones materiales serán ejecutadas con mayor acuciosidad.

3.5.2.- Facultad de aprobar Leyes de Ingresos a los Ayuntamientos

Uno de lo grandes problemas del Municipio es el económico, recordemos el vaticinio de Heriberto Jara:

“No se puede obtener libertad política, libertad administrativa, ni ninguna clase de libertad a base de aire; se requiere tener esa libertad a base económica...”¹⁷

¹⁷ Robles Martinez, Reynaldo., *Op cit*, p 230-232

La cuestión más discutida en el constituyente de 1917, fue la concerniente a los ingresos municipales, situación que no se resolvió satisfactoriamente, pues como lo plantea el tratadista Loret De Mola:

“...se han realizado algunos esfuerzos para superar el problema, uno de los antecedentes más importantes sobre este aspecto, que inclusive fue presentado en la Cámara y no prosperó, fue el que formaba parte de la iniciativa de la Unión de Ayuntamientos de la República Mexicana del 3 de octubre de 1922, que proponía que la Hacienda de los Municipios se integrara por las rentas e intereses que produjesen sus bienes y capitales propios, por los productos de los servicios públicos a su cargo, así como por las contribuciones sobre la propiedad raíz dentro de su territorio municipal; el proyecto establecía:

“La Hacienda Pública de los Municipios se formará:

“a) Con los productos, rentas y réditos de los bienes capitales propios que les corresponden con arreglo a las leyes;

“b) Con los productos de los servicios públicos que tenga a su cargo;

“c) Con los productos de un impuesto predial urbano; hasta de un 2% sobre el valor de los predios urbanos o terrenos comprendidos dentro de la superficie urbanizada, estén edificados o no, sin tener en cuenta el valor de los edificios, pudiendo recabar el impuesto de que se trata el Gobierno del Estado, hasta con un veinticinco por ciento y con otro veinticinco por ciento la Federación, sin que puedan imponer otras contribuciones de carácter predial sobre los predios urbanos y sobre las construcciones de ellos, ni sobre las rentas que produzcan unos y otros, ni el Estado ni la Federación;

“d) Con los productos de un impuesto predial rústico sobre la propiedad rural cuya extensión no exceda del límite mismo, marcado a la pequeña propiedad rural cuya extensión no exceda de 50 hectáreas, de acuerdo con lo dispuesto en la fracción XI de este artículo;

“e) Con los productos del impuesto de transmisión de la propiedad de que tratan los incisos c) y d) de esta fracción;

- “f) Con el producto del impuesto de un uno por ciento en las herencias y donaciones directas y de un tres por ciento en las transversales sobre el valor de los bienes a que se refieren los incisos c) y d) de esta fracción;
- “g) Con los productos de un medio por ciento en las herencias y donaciones directas y de uno y medio por ciento en las transversales, sobre el valor de los bienes raíces no comprendidos en los incisos c) y d) de esta fracción y que se encuentren dentro del territorio del Municipio; y
- “h) Con los productos de cualesquiera otros impuestos y arbitrios que el Ayuntamiento decreta; en la inteligencia de que respecto de éstos será indispensable que los sancione la Legislatura del Estado, requisito que no será necesario tratándose de los que expresan los incisos precedentes...”¹⁸

Así pues, después del largo devenir jurídico político, con la reforma de 1983, quedaron plasmados en el artículo 115 fracción IV, los siguientes principios:

Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se integra por:

- Los rendimientos de los bienes que le pertenezcan;
- Las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor y en todo caso;
- Las relativas a la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejoras;
- Así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

En 1999 se estableció que los ayuntamientos, en el ámbito de 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.

¹⁸ Loret de Mola Rafael; Problemática del Municipio sin recursos; 4ª edición, Trillas, México, 1998, p. 289.

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.

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

3.4.- Facultad de Reglamentar.

El motivo de hablar de la Facultad reglamentaria del ejecutivo, después de haber narrado la Función legislativa, cobra relevancia al hacer hincapié que las disposiciones legislativas no pueden ser ejecutadas por sí, sino que necesitan un órgano ejecutor, como en la especie es el presidente, quien a través de ciertas reglas ejecuta y hace ejecutar las normas legales.

Ahora bien, como sabemos, el reglamento es el conjunto de normas obligatorias de carácter general emanadas del Poder Ejecutivo, dictadas para el cumplimiento de las facultades atribuidas a la Administración pública.

Asimismo, en palabras del Maestro Gabino Fraga refiere: “El reglamento es una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el Poder Ejecutivo en uso de una facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el Poder Legislativo.”¹⁹

A mayor abundamiento expone el maestro Burgoa Orihuela: “...En las Constituciones de los Estados contemporáneos, se admite de ordinario la posibilidad excepcional de que ciertas normas generales o de que todas las normas generales en determinadas circunstancias, puedan ser dictadas por un

¹⁹ Gabino Fraga, Derecho Administrativo, 40° edición, Porrúa, México, 2000, p. 104.

órgano distinto del que en principio y corrientemente está encargado de hacerlo, esto es distinto del órgano propiamente legislativo...”²⁰

De lo que resulta que a dichas normas generales, se les denomina reglamentos. Pues las autoridades administrativas están facultadas por la Constitución Federal para dictar reglamentos, dentro de su respectiva esfera de acción sobre las bases de la ley, y en vista de la realización inmediata de los fines supremos del Estado.

Ahora bien dichos reglamentos suelen versar sobre puntos de procedimientos y ejecución, constituyen respecto a la ley un grado inferior y significan cierta concreción de la misma, pues en ellos se continúa ulteriormente el proceso de creación del derecho, de ahí el aforismo jurídico de que *el reglamento no puede ir más allá de la ley*.

Para precisar lo anterior el tratadista Jorge Carpizo aduce “...En opinión de Calcen, la distinción entre leyes y reglamentos evidentemente sólo tiene importancia jurídica cuando la creación de las normas generales se encuentra, en principio, reservada a un órgano legislativo especial, distinto del jefe del Estado o de los miembros, del gabinete. La distinción es especialmente significativa cuando hay un Parlamento electo por el pueblo y el poder legislativo se halla, en principio, separado de los poderes judicial y ejecutivo...”²¹

En México, la potestad reglamentaria del Ejecutivo tiene su fundamento en la Constitución (artículos 10, 11, 89, frac. I y 92). Ahora bien, la vía reglamentaria no puede utilizarse para reformar, modificar las leyes y menos para dictar normas en contradicción con ellas. Para impedir esto no hace falta que exista disposición expresa, pues basta considerar la propia naturaleza del reglamento.

²⁰ Burgoa Orihuela, Ignacio *Op cit.*, p. 328

²¹ Apud, Calcen; Carpizo Jorge, *Derecho Constitucional*, 7° edición, Universidad Nacional Autónoma de México, 1990, p. 281.

La potestad reglamentaria no constituye una excepción al principio de la división de poderes en que se funda la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque la actividad reglamentaria no es legislativa, sino administrativa, el Ejecutivo, cuando formula un reglamento, no realiza un acto de legislación, sino de administración.

3.6.- La concurrencia de facultades en el Poder Judicial

En palabras del ilustre maestro Ignacio Burgoa Orihuela "...Las garantías individuales deben su nombre al Juicio de Amparo que protege los derechos individuales y así surge el vocablo garantía individual que no es sino el derecho garantizado frente al Estado mismo. La Constitución también utiliza el término garantía en el artículo 1^o"²²

Tradicionalmente se considera de los artículos 1° al 29 la parte dogmática de la Constitución, sin embargo en este trabajo por cuestiones de didáctica no se comparte el criterio expresado, pues los derechos individuales no solo constan en los artículos mencionados, en virtud de que existen otras garantías consagradas en los artículos 31 fracción IV, 123, 126, ect., por mencionar algunos.

Además que los artículos 25 y 26 del Pacto Político Federal, se refieren a la rectoría y política económica del Estado Mexicano.

En relación con lo antes expuesto, es menester señalar que a raíz del pacto político, se crean medios de control del poder del gobierno sobre los gobernados, así como los Órganos que han de velar por la salvaguarda del pacto político, como en la especie es el poder judicial en sus tres niveles, lo que encuentra sustento en

²² Burgoa Orihuela Ignacio; Las Garantías Individuales, 22° edición, Porrúa, México, 2000, p. 388.

los artículos 94, 116 fracción III y V, 122 BASE CUARTA y QUINTA de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra reza:

“Art. 94.- Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.

La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal en los términos que, conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan las leyes.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de once Ministros y funcionará en Pleno o en Salas.

En los términos que la ley disponga las sesiones del Pleno y de las Salas serán públicas, y por excepción secretas en los casos en que así lo exijan la moral o el interés público.

La competencia de la Suprema Corte, su funcionamiento en Pleno y Salas, la competencia de los Tribunales de Circuito, de los Juzgados de Distrito y del Tribunal Electoral, así como las responsabilidades en que incurran los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, se regirán por lo que dispongan las leyes, de conformidad con las bases que esta Constitución establece.

El Consejo de la Judicatura Federal determinará el número, división en circuitos, competencia territorial y, en su caso, especialización por materia, de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia estará facultado para expedir acuerdos generales, a fin de lograr una adecuada distribución entre las Salas de los asuntos que compete conocer a la Corte, así como remitir a los Tribunales Colegiados de Circuito, para mayor prontitud en el despacho de los asuntos, aquéllos en los que hubiera establecido jurisprudencia o los que, conforme a los referidos acuerdos, la propia corte determine para una mejor impartición de justicia. Dichos acuerdos surtirán efectos después de publicados.

La ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los tribunales del Poder Judicial de la Federación sobre interpretación de la Constitución, leyes y reglamentos federales o locales y tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano, así como los requisitos para su interrupción y modificación.

La remuneración que perciban por sus servicios los Ministros de la Suprema Corte, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito y los

Consejeros de la Judicatura Federal, así como los Magistrados Electorales, no podrá ser disminuida durante su encargo.

Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia durarán en su encargo quince años, sólo podrán ser removidos del mismo en los términos del Título Cuarto de esta Constitución y, al vencimiento de su período, tendrán derecho a un haber por retiro...”

“Art. 116.- El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

I.- ...

II.- ...

III.- El Poder Judicial de los Estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las Constituciones respectivas.

La independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las Constituciones y las Leyes Orgánicas de los Estados, las cuales establecerán las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados.

Los Magistrados integrantes de los Poderes Judiciales Locales, deberán reunir los requisitos señalados por las fracciones I a V del artículo 95 de esta Constitución. No podrán ser Magistrados las personas que hayan ocupado el cargo de Secretario o su equivalente, Procurador de Justicia o Diputado Local, en sus respectivos Estados, durante el año previo al día de la designación.

Los nombramientos de los magistrados y jueces integrantes de los Poderes Judiciales Locales serán hechos preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica.

Los magistrados durarán en el ejercicio de su encargo (sic) el tiempo que señalen las Constituciones Locales, podrán ser reelectos, y si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones y las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos de los Estados.

Los magistrados y los jueces percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser disminuida durante su encargo.

“IV.- ...

“V.- Las Constituciones y leyes de los Estados podrán instituir Tribunales de lo Contencioso-Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Estatal y los particulares,

estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones...”

“Art. 122.- Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.

“ ...

“BASE CUARTA.- Respecto al Tribunal Superior de Justicia y los demás órganos judiciales del fuero común:

“I.- Para ser magistrado del Tribunal Superior se deberán reunir los mismos requisitos que esta Constitución exige para los ministros de la Suprema Corte de Justicia; se requerirá, además, haberse distinguido en el ejercicio profesional o en el ramo judicial, preferentemente en el Distrito Federal. El Tribunal Superior de Justicia se integrará con el número de magistrados que señale la ley orgánica respectiva.

“Para cubrir las vacantes de magistrados del Tribunal Superior de Justicia, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal someterá la propuesta respectiva a la decisión de la Asamblea Legislativa. Los Magistrados ejercerán el cargo durante seis años y podrán ser ratificados por la Asamblea; y si lo fuesen, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

“II.- La administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Superior de Justicia, de los juzgados y demás órganos judiciales, estará a cargo del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal. El Consejo de la Judicatura tendrá siete miembros, uno de los cuales será el presidente del Tribunal Superior de Justicia, quien también presidirá el Consejo. Los miembros restantes serán: un Magistrado, un Juez de Primera Instancia y un Juez de Paz, elegidos mediante insaculación; uno designado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y otros dos nombrados por la Asamblea Legislativa. Todos los Consejeros deberán reunir los requisitos exigidos para ser magistrado y durarán cinco años en su cargo; serán sustituidos de manera escalonada y no podrán ser nombrados para un nuevo periodo.

“El Consejo designará a los Jueces de Primera Instancia y a los que con otra denominación se creen en el Distrito Federal, en los términos que las disposiciones prevean en materia de carrera judicial;

“III.- Se determinarán las atribuciones y las normas de funcionamiento del Consejo de la Judicatura, tomando en cuenta lo dispuesto por el artículo 100 de esta Constitución;

“IV.- Se fijarán los criterios conforme a los cuales la ley orgánica establecerá las normas para la formación y actualización de funcionarios, así como del desarrollo de la carrera judicial;

“V.- Serán aplicables a los miembros del Consejo de la Judicatura, así como a los magistrados y jueces, los impedimentos y sanciones previstos en el artículo 101 de esta Constitución;

“VI.- El Consejo de la Judicatura elaborará el presupuesto de los tribunales de justicia en la entidad y lo remitirá al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos que se presente a la aprobación de la Asamblea Legislativa.

“BASE QUINTA.- Existirá un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que tendrá plena autonomía para dirimir las controversias entre los particulares y las autoridades de la Administración Pública local del Distrito Federal...”

Como se aprecia del artículo en cita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación, se deposita en la Suprema Corte de Justicia, Tribunal Electoral, Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito, pues es la forma en que el gobernado tiene certidumbre jurídica de cómo defenderse del arbitrario, asimismo partiendo del paralelismo de las formas, se puede apreciar que el poder judicial, es uno y para el mejor despacho de los asuntos se instituyen en todos los niveles de gobierno como es el poder Judicial Federal, Estatal y del Distrito Federal; ahora bien la función judicial en sus tres niveles sigue los principios base que le son marcados mediante la Constitución General de la República, pues de la simple lectura de los artículos antes citados, es de meridiana claridad que están conformados de conformidad con la Ley Fundamental y no existen discrepancias funcionales entre los distintos tribunales judiciales.

3.6.1.- El Poder Judicial Federal

En relación con lo antes apuntado se tiene que en palabras del autor Bartlett Díaz, que: “...La locución poder judicial suele emplearse, como se sabe, en dos

sentidos que son: el orgánico y el funcional. Conforme al primero, que es impropio aunque muy usual, el poder judicial denota a la judicatura misma, es decir, al conjunto de tribunales federales o locales estructurados jerárquicamente y dotados de distinta competencia. Bajo el segundo sentido, dicho concepto implica la función o actividad que los órganos judiciales del Estado desempeñan, sin que sea total y necesariamente jurisdiccional, puesto que su ejercicio también comprende, por excepción, actos administrativos. Tampoco la función jurisdiccional sólo es desplegable por los órganos que, desde el mismo punto de vista, son administrativos o legislativos...”²³

Cabe citar, a este respecto, las funciones derivadas, como es el caso en que el Presidente de la República y el Congreso de la Unión, a través de sus dos Cámaras, desempeñan la función jurisdiccional, sin que ninguno de tales órganos del Estado sea de carácter judicial.

3.6.2.- Facultad de resolver controversias

Entre las facultades que la Constitución otorga a los tribunales federales en su artículo 104 figuran las que entrañan, en cuanto a su ejercicio, una función que se desarrolla análogamente a la que se despliega en los procesos del orden común, pues tiene por finalidad la resolución de un problema jurídico que puede o no ser constitucional, sin que dichos tribunales se sitúen en una relación de hegemonía sobre los demás órganos del Estado y sin que pretendan establecer el equilibrio entre ellos mediante el control de sus actos.

Asimismo, la función judicial propiamente dicha de los tribunales federales consiste, por ende, en resolver controversias jurídicas de diferente naturaleza,

²³ Bartlett Díaz Manuel; Reforma Municipal y Reforma Política, 6º edición, Trillas, México, 2000, p. 345.

traduciéndose su ejercicio en los llamados juicios federales, esencialmente distintos del amparo, y que pueden ser civiles lato sensu, o sea, mercantiles y civiles stricto sensu, penales y administrativos, conociendo de ellos en primera instancia los Jueces de Distrito.

“...los juicios civiles stricto sensu del orden federal pueden ser ordinarios, ejecutivos, de concurso, sucesorios, etc., según se desprende de los artículos 322, 400, 504, 510, etc., del Código Federal de procedimientos Civiles.

“Los juicios mercantiles, en los cuales encuentran aplicación principal diversas leyes como la de Títulos y operaciones de Crédito, el Código de Comercio, La Ley General de Sociedades Mercantiles, etc., pueden ser ordinarios o ejecutivos, en atención a lo preceptuado por los artículos 1377 y 1391 del segundo de los ordenamientos mencionados, aparte de los procedimientos especiales como el de quiebras, suspensión de pagos, registro de sociedades, etc. establecidos y regulados por diferentes cuerpos de leyes. Tratándose de juicios civiles federales en sentido estricto como de los mercantiles, cuando la aplicación de las leyes federales respectivas afecte sólo intereses particulares, el interesado puede ocurrir a los tribunales federales o bien a los jueces del orden común, existiendo en este caso lo que se llama jurisdicción concurrente, opuesta a la exclusiva o excluyente, en la que la competencia se reserva separadamente a cualquiera de dichos dos órdenes de órganos jurisdiccionales

“...en cuanto a los juicios de carácter administrativo, éstos se revelaban principalmente en los llamados de oposición, suscitados entre el particular afectado por un impuesto fiscal y la Secretaría de Hacienda en los diversos casos que la ley relativa señalaba, y que propiamente quedaron eliminados (los juicios de oposición) por la creación del Tribunal Fiscal de la Federación, de primero de enero de 1937, cuya competencia está señalada por el Código Fiscal de la Federación y en su Ley orgánica. Otros juicios de carácter administrativo por ser de tal naturaleza la materia jurídica sobre la que versaban, eran, por ejemplo, los

llamados revocatorios, en los cuales, como su nombre lo indica, se pretendía la revocación de las resoluciones que sobre registro, invasión, etc., dictaba la Secretaría de la Economía Nacional respecto de marcas, patentes y nombres comerciales, y cuyo procedimiento estaba previsto por el ordenamiento de la materia (Ley de patentes, Marcas y Nombres Comerciales, de 26 de junio de 1928, ya abrogada)...”²⁴

3.6.3.-Facultad de modificar actos de Autoridades Locales mediante el juicio de amparo.

También incumbe a los Tribunales Colegiados de Circuito, fuera del juicio de amparo, el conocimiento de los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales contencioso-administrativos creados por el Congreso de la Unión en términos de la fracción XXIX H del artículo 73 de la Constitución.

Es de advertirse que la procedencia del recurso de revisión en el caso señalado, queda sujeto a lo que dispongan las leyes federales ordinarias que instituyan a los tribunales de lo contencioso-administrativo o que establezcan el procedimiento para dirimir las controversias de que deban conocer; ahora bien, si dichas leyes no consignan la procedencia de tal recurso, contra las resoluciones definitivas que dicten los citados tribunales será ejercitable por los particulares la acción de amparo.

Por lo que concierne a los juicios federales de carácter penal, no ofrecen problemas ni dificultad alguna en cuanto a su mención, pues son aquellos en los

²⁴ Burgoa Orihuela Ignacio; *Op cit.*, p. 405

cuales se trata de un delito, reputado o calificado como federal por el Código Penal Federal, o tipificados por alguna ley federal en casos especiales como la castrense.

Hemos dicho anteriormente que son los jueces de Distrito los que conocen en primera instancia de los juicios federales en general, bien sean civiles, administrativos, mercantiles o penales. Ahora bien, por lo que respecta a los juicios civiles federales, las sentencias pronunciadas por los jueces de Distrito correspondientes causan ejecutoria por ministerio de la ley cuando no admitan ningún recurso o cuando hayan sido expresamente consentidas, de acuerdo con los artículos 356, fracciones I y 111 Y 357 del Código Federal de Procedimientos Civiles, por lo que propiamente no tiene lugar el recurso de apelación y, consiguientemente, tampoco se provoca a la segunda instancia; sucede algo análogo en los juicios mercantiles, en los que la apelación no procede cuando el monto del asunto en que recae la sentencia que concluye el juicio respectivo no excede de mil pesos, según se infiere del artículo 1340 del Código de Comercio.

Ahora bien, son los Tribunales Unitarios de Circuito los que conocen en segunda instancia de los juicios ventilados en primera ante los jueces de Distrito en los términos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, teniendo además el radio de competencia que el propio ordenamiento establece.

Sucintamente hemos esbozado el ejercicio de la función judicial propiamente dicha desempeñada por los Tribunales Federales, por lo que concierne a los jueces de Distrito y Tribunales Unitarios de Circuito. Ahora bien, ¿cuál es la competencia de la Suprema Corte de Justicia por lo que toca a la mencionada función?, desde luego, este máximo órgano jurisdiccional federal desempeña la función judicial propiamente dicha en competencia originaria, esto es, en única instancia, en los casos a que se refieren los artículos 105 Y 106 constitucionales, que delimitan la competencia de la Suprema Corte dentro del artículo 104 de la Constitución, que alude en general a los Tribunales Federales en relación con los

preceptos conducentes de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

3.6.4.-Competencia para resolver conflictos de la Federación y los Estados

“...hemos subrayado las expresiones competencia originaria y única instancia, ha sido porque la Suprema Corte, tratándose de la función judicial propiamente dicha, sólo bajo ese aspecto y en esa forma la realiza, pues actualmente no existe tercera instancia hablando con propiedad, por lo que los juicios iniciados ante los Jueces de Distrito concluyen con la sentencia ejecutoria pronunciada por los Tribunales Unitarios de Circuito, en los casos en que proceda el recurso de apelación, o con la dictada por los propios jueces en la hipótesis contraria, pues el amparo directo que puede interponerse contra esas ejecutorias no es un recurso que provoque una tercera instancia, como prolongación procesal del juicio fallado en segunda, sino un juicio sui generis con finalidades propias y distintivas...”²⁵

Asimismo el maestro Burgoa continua señalando que: “...La tendencia a considerar a la Suprema Corte como tribunal revisor de sentencias pronunciadas por órganos jurisdiccionales inferiores en casos diversos del juicio de amparo renació mediante la adición que se introdujo al artículo 104 constitucional el 31 de diciembre de 1946, en el sentido de facultar al Poder Legislativo de la Unión para establecer recursos ante ella contra resoluciones judiciales recaídas en procedimientos en que la Federación sea parte. Así, ejercitando dicha facultad, el Congreso reformó el Código Fiscal Federal consignando el recurso de revisión ante la Segunda Sala de la Suprema Corte contra las sentencias dictadas por el

²⁵ *Ibidem.*

Tribunal Fiscal de la Federación en negocios cuya cuantía excediese de cincuenta mil pesos. Por virtud de dicho recurso, la Corte readquirió la competencia derivada que tenía cuando existían los recursos de súplica y casación, fungiendo como órgano revisor supremo de las resoluciones pronunciadas por dicho Tribunal Fiscal en los casos ya referidos.

“Además, por reforma introducida. a la fracción I del artículo 104 constitucional se previó que las leyes federales puedan instituir tribunales de los contencioso-administrativo y que las mismas puedan establecer el recurso de revisión ante la Suprema Corte contra los fallos definitivos que dicten los propios tribunales.

“De esta manera se corroboró la tendencia a considerar al mencionado órgano judicial federal como tribunal revisor de las sentencias dictadas en juicio administrativos, readquiriendo la competencia derivada a que hemos aludido. Sin embargo, mediante la reforma judicial de 1986 se segregó de la competencia de la Suprema Corte la hipótesis a que nos referimos para atribuirle a los Tribunales Colegiados de Circuito, según ya se dijo. (artículo 104, fracción. Primera, inciso I-B). También se reveló a la Corte, por virtud de la mencionada Reforma, del conocimiento de los conflictos competenciales entre los tribunales de la Federación, entre éstos y los de los Estados o entre los de un Estado y otro para imputar la resolución respectiva al “poder judicial federal” en los términos de la “ley respectiva” (artículo 106 constitucional). Esta “ley” debe ser la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación que no contiene ninguna prevención acerca de si los jueces de Distrito a los Tribunales de Circuito, Unitarios o Colegiados, tienen la competencia a que se contrae el artículo 106 constitucional, omisión que produce la inaplicabilidad práctica de este precepto con grave daño de administración de justicia...”²⁶

Como se observa de lo expuesto por el tratadista Burgoa Orihuela, el poder

²⁶ *Ibidem*

judicial federal, esta facultado para resolver controversias que se susciten entre los particulares e inclusive de los propios órganos del estado, como lo señala el artículo 104 de la Constitución Federal que en la parte que nos interesa aduce:

Art. 104.- Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

I.- De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano. Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los Estados y del Distrito Federal. Las sentencias de primera instancia podrán ser apelables para ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado.

I-B.- De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativo a que se refieren la fracción XXIX-H del artículo 73 y fracción IV, inciso e) del artículo 122 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno;

II.- ...

III.- De aquellas en que la Federación fuese parte;

IV.- De las controversias y de las acciones a que se refiere el artículo 105, mismas que serán del conocimiento exclusivo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

V.- De las que surjan entre un Estado y uno o más vecinos de otro, y

VI.- ...

Del citado artículo tenemos que los tribunales de la federación, conocen de las controversias del orden civil y criminal cuando se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano; asimismo de las controversias y de las

acciones a que se refiere el artículo 105, mismas que serán del conocimiento exclusivo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el que en la parte que nos interesa señala:

Art. 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I.- De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

a).- La Federación y un Estado o el Distrito Federal;

b).- La Federación y un municipio;

c).- El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;

d).- Un Estado y otro;

e).- Un Estado y el Distrito Federal;

f).- El Distrito Federal y un municipio;

g).- Dos municipios de diversos Estados;

h).- Dos Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

i).- Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

j).- Un Estado y un municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y

k).- Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

...

II.- De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

3.6.5.- El Amparo-Soberanía.

Por estar íntimamente relacionado con nuestro tema consideramos oportuno analizar ahora el llamado amparo-soberanía o amparo por invasión de esferas, cuyo fundamento se encuentra en las fracciones II y III del artículo 103 constitucional, que a la letra dicen:

“Art. 103.- Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

I.- Por leyes o actos de la autoridad que viole las garantías individuales.

II.- Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, y

III.- Por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.”

Como se aprecia de la transcripción que antecede, el poder judicial de la federación en estricto sensu, también conocen de las controversias que se susciten por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal y por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.

A mayor abundamiento conviene citar los diversos criterios jurisprudenciales de nuestros tribunales federales, como lo es el sostenido por la Séptima Época, en Pleno, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo 181-186 Primera Parte, Página 246.

INVASION DE ESFERAS. NO EXISTE CUANDO SE TRATA DE ATRIBUCIONES DEL DISTRITO FEDERAL. El artículo 103 de la Constitución General de la República, en sus fracciones II y III,

establece la facultad de los Tribunales Federales para resolver controversias que se susciten por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados y por leyes o actos de las autoridades de los Estados que invadan la esfera federal, pero no del Distrito Federal, ya que no es un Estado de los que conforman el Pacto Federal, pues aun cuando desde el punto de vista material, al igual que los Estados, el Distrito Federal es una entidad más, como se desprende de lo preceptuado en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la realidad de las cosas es que su administración, dirección y gobierno se ejercen por la Federación, puesto que desde el punto de vista formal mantiene una relación de dependencia con la propia Federación de Estados, de manera que las funciones legislativas de la entidad están encomendadas al Congreso de la Unión (artículo 73, fracción VI, de la Constitución Federal), la función administrativa depende del presidente de la República, quien atiende directamente su gobierno (artículo 73, fracción VI, Base 1a., de la Carta Magna) y por último, la función judicial se encomienda exclusivamente a los órganos jurisdiccionales encabezados por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, cuyos miembros son nombrados también por autoridades federales según el procedimiento particular que señala la propia Constitución Federal (artículo 73, fracción VI, Base 4a.).

Séptima Epoca, Primera Parte:

Volúmenes 163-168, página 76. Amparo en revisión 4149/74. Lago de Guadalupe y Unidades Vecinales "B" y "C", S. A. de C.V. 16 de noviembre de 1982. Unanimidad de diecisiete votos. Ponente: Santiago Rodríguez Roldán.

Volúmenes 175-180, página 138. Amparo en revisión 1468/56. Marco Arrangoiz y coagraviados. 29 de noviembre de 1983. Unanimidad de diecinueve votos. Ponente: Luis Fernández Doblado.

Volúmenes 181-186, página 122. Amparo en revisión 739/52. Compañía de Luz y Fuerza Motriz, S.A. 10 de enero de 1984. Unanimidad de dieciocho votos. Ponente: Luis Fernández Doblado.

Volúmenes 181-186, página 122. Amparo en revisión 2109/79. Comisión Federal de Electricidad. 10 de abril de 1984. Unanimidad de dieciocho votos. Ponente: J. Ramón Palacios Vargas.

Volúmenes 181-186, página 122. Amparo en revisión 4200/80. Petróleos Mexicanos. 2 de mayo de 1984. Unanimidad de diecisiete votos. Ponente: María Cristina Salmorán de Tamayo.

De la Jurisprudencia transcrita, se aprecia que reafirma la facultad de los Tribunales Federales para conocer y resolver de las controversias suscitadas entre los estados y la federación; sin embargo es necesario hacer una acotación de la citada jurisprudencia, cuando aduce que Distrito Federal no encaja en los supuestos del artículo 103 constitucional, al aseverar que su dirección y gobierno se ejercen por la Federación; criterio que resultó superado por las reformas al artículo 122 constitucional.

A mayor abundamiento se puede afirmar que el juicio de amparo no fue creado con el objeto de resguardar a la Constitución en su totalidad, sino únicamente en lo que se refiere a las garantías individuales de los gobernados, ya que incluso en este es necesaria la existencia de un particular quejoso que haya visto vulneradas sus garantías con motivo de la invasión de esferas de la Federación a un Estado o al Distrito Federal y viceversa, para poder acudir al juicio de amparo. Por lo tanto, no es factible para la propia autoridad federal o estatal que vio invadida su esfera de competencia acudir al juicio de amparo a defender sus facultades exclusivas, constituyéndose el particular en el medio a través del cual se resguarde la esfera competencial de la autoridad federal, estatal o del Distrito Federal, tratándose del Juicio de Amparo.

Sin embargo, debemos señalar que varios tratadistas, entre ellos Romeo León Orantes y José Ramón Palacios, se pronuncian en contra de la tesis antes transcrita, por considerar absurdo que el legislador maliciosamente haya planteado bases de defensa efectiva del régimen federal y a la vez haya suprimido toda posibilidad de realización práctica de dichas bases, ya que al establecerse que el amparo únicamente puede iniciarse por individuos físicamente considerados y no por entidades políticas, se nulifica la vivencia y actualización del amparo-soberanía.

Es por ello que la reforma al artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, principalmente en lo que se refiere a las controversias

constitucionales, ha constituido un gran avance en nuestro sistema jurídico, puesto que implican un control directo de la constitucionalidad y a través de las cuales, como veremos más detalladamente en el siguiente capítulo, las entidades oficiales a que se refiere el artículo mencionado pueden impugnar ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la ley o acto que consideran que invade su esfera de competencia.

Cabe mencionar, que parte de la doctrina coincide en señalar que las dos últimas fracciones del artículo 103 constitucional resultan obsoletas, puesto que han sido abarcadas por la primera fracción, en virtud de que forzosamente se requiere para impugnar una ley de un individuo cuyas garantías hayan sido vulneradas.

Por lo que en esta investigación se coincide con dichas teorías, puesto que la Federación, los Estados y el Distrito Federal, de conformidad con la tesis antes citada, no están facultados para interponer un juicio de amparo, por lo que bien se podrían abrogar las citadas fracciones, sobre todo ahora que ya contamos con un medio de impugnación de leyes y actos inconstitucionales cuyo fin primordial es evitar la invasión de esferas de competencia entre los tres niveles de gobierno existentes en nuestro sistema jurídico.

3.7.- El Poder Judicial Local.

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

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

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

Los principios políticos, son aquellos que se refieren a la organización del Gobierno Municipal y los clasificamos de la siguiente manera:

El municipio como base de división territorial y de organización política y administrativa del Estado:

Por lo que tenemos que el Maestro Reynaldo Martínez aduce que: "...Es una obligación constitucional para los estados tener como base de su división territorial y de organización política y administrativa al Municipio, esto es, que no pueden dividir su territorio en delegaciones, partidos o cantones o en alguna otra alternativa, ya que el mandato constitucional excluye cualquier otra posibilidad; este principio fundamental contiene una declaración unilateral soberana plasmada en el documento básico, es el contenido de una aspiración popular que se enarboló como bandera ideológica durante la revolución mexicana, una de las necesidades más sentidas del pueblo y una de las respuestas más esperadas la del municipio libre, como célula de organización única y excluyente de cualquier otra..."²⁷

Asimismo, el tratadista Reynaldo Robles expresa que "...La libertad es la potestad que tiene una persona para señalar sus fines, sus objetivos, así como

²⁷ Robles Martínez Reynaldo; *Op Cit.*, p.209.

recoger y definir los medios para alcanzar sus fines. Esta potestad está limitada por la ley, solo se puede querer, esto es, solo se puede señalar como fin lícito; así mismo solo se puede utilizar como medios para alcanzar los fines aquellos que sean lícitos, recordaremos el artículo IV de la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano que señalaba: “La libertad consiste en poder hacer todo lo que no daña al otro”. De aquí que el ejercicio de los derechos naturales del hombre no tengan más límites que los que aseguren a los otros miembros de la sociedad el goce de esos mismos derechos; esos límites no pueden determinarse más que por la ley...”²⁸

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

El Poder Judicial Local, está regido por su propia ley orgánica, pues atendiendo al paralelismo de las formas, el poder judicial local es similar a su homólogo el Federal, así pues como ejemplo, se cita a la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado De México, en la cual se establece la organización y funcionamiento de los Juzgados y Salas del Estado de México, sin que éstas sobrepasen a los facultades Federales.

²⁸ *Ibidem.*

3.7.- Las Constituciones Locales

Los estados tienen como ley básica y fundamental para regular la organización del gobierno interior de su territorio, los derechos y obligaciones de su población, su propia constitución local, esta tiene que respetar los principios establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en específico a lo dispuesto en su artículo 41 que señala: El pueblo ejerce su soberanía por medio de los, poderes de la unión, en los casos de la competencia de estos y por los de los de los estados, en lo que toca a su régimen interior, en los términos respectivamente establecidos por la presente constitución federal y las particulares de los estados las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal.

El Título Quinto de la Constitución Federal contiene las bases de organización de las entidades federativas así como sus obligaciones y prohibiciones. .

Por lo que respecta al Municipio, las constituciones locales lo regulan algunas en forma exhaustiva, dedicándole un título y varios capítulos, reproduciendo textualmente los principios establecidos en la Constitución Federal, algunas otras en forma mesurada y las menos en forma implícita así por ejemplo el Estado de México cuenta con su Constitución Política del Estado.

A continuación destacaremos algunas peculiaridades que resultan en las constituciones locales:

a) Principios en materia política.

La Constitución Política del Estado de México, establece en su artículo 10:

“El sufragio constituye la expresión soberana de la voluntad

popular.

Los ciudadanos, los partidos políticos y las autoridades velarán por su respeto y cuidarán que los procesos electorales sean organizados, desarrollados y vigilados por órganos profesionales conforme a los principios rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

La ley establecerá las sanciones por violaciones al sufragio”

La Constitución del Estado de Oaxaca establece:

“Art. 95.- Los poderes del Estado ejercen sobre los cuerpos municipales facultades de organización y regulación de funcionamiento, sin que esto limite la libertad municipal.

“Art. 103.- Los ayuntamientos desempeñarán dos clases de funciones: Las de legislación para el régimen de Gobierno y administración del municipio y las de inspección concerniente al cumplimiento de las disposiciones que dictan.

“Art. 104.- Los ayuntamientos tendrán dos periodos legislativos, el primero para expedir las ordenanzas municipales y el segundo para formular y votar el presupuesto de egresos.

“Art. 105.- Los ayuntamientos además de los periodos legislativos, tendrán sesiones una vez por semana cuando menos.

“Art. 107, fracción IV. - Los ayuntamientos tienen prohibido comunicarse directamente a través del presidente municipal, con cualquier autoridad federal o de otro Estado, sino por conducto del Ejecutivo del Estado.

3.8.- Las Leyes Orgánicas Locales.

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

- a) Formular, aprobar y administrar las 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 regionales, 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 mismos;
- d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;
- e) Intervenir en la regulación de la tendencia de la tierra urbana;
- f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;
- g) Participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento de esta materia;
- h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; y
- i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

Así pues tenemos que el Estado de México, como cualquier otra Entidad, cuenta con una ley orgánica, en la que se plasma la distribución de las facultades y obligaciones de la administración pública estatal, la cual recibe el nombre de Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México.

CAPÍTULO 4

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES DEL MUNICIPIO

Después de haber realizado un análisis de la figura del Municipio así como de sus antecedentes históricos, resulta necesario explicar el significado de las controversias constitucionales, partiendo de lo siguiente:

Anterior a las reformas constitucionales del treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, el artículo 105 de nuestra Carta Magna, otorgaba a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la competencia para conocer de las controversias que se suscitarán entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos, es decir, para que la Corte fuese competente tenía como requisito que el conflicto se suscitara entre los poderes ejecutivo, legislativo o judicial, y de ninguna manera cuando el conflicto se presentara entre los poderes del estado con los ayuntamientos.

Así las cosas, resultado de la constante presión de los municipios de solicitar la resolución de sus conflictos, que nuestro Máximo Tribunal decidió que los municipios al ser considerados como un poder, tenía legitimación para intentar la acción de controversia constitucional, lo que marcó un avance jurídico en nuestro sistema de derecho, como lo expresa el tratadista Covarrubias Dueñas: "...de 1917 a 1994 fueron promovidas 55 controversias constitucionales: catorce fueron entre la Federación y algún ente federado; veintidós entre poderes de un mismo ente federado; una entre un Municipio y un ente federado..."¹

¹ Covarrubias Dueñas, José de Jesús, La Autonomía Municipal, Porrúa México, 1998, p. 75

De tal suerte que los municipios en lo que se refiere a las controversias constitucionales, pueden tener el carácter de actor, demandado o bien tercero interesado, al respecto el maestro Elisur Arteaga señala que: "...sólo pueden ser partes en una controversia constitucional aquellos a quienes la Constitución autoriza de manera expresa. Sólo figuran como partes, ya sea como actoras o demandadas, ciertas autoridades; las controversias se presentan entre: la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios; eso es lo que hace que opere la competencia exclusiva del Pleno de la Corte..."²

4.1.- En Materia Hacendaría.

En este punto hemos querido analizar los principales problemas que a nuestro juicio existían dentro de la Hacienda Municipal y que con la reforma de 1983 fue ostensiblemente mejorada, pero que es necesario saber los antecedentes para entender mejor los efectos de esta mencionada reformada, así tenemos que esencialmente el problema económico del Municipio surge por la redacción deficiente que el Legislador realizó del artículo 115 constitucional en lo relativo al aspecto financiero del régimen municipal que hasta antes de la reforma del 83 dicho precepto estableció "...Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades municipales."

Esto era muy ambiguo ya que el Municipio es el órgano con mayor vinculación a la comunidad, quien conoce las primordiales necesidades del pueblo y a quien más cerca se tiene para exigir servicios, obras y ayuda en general. Por otra parte

² Arteaga Nava, Elisur; Tratado de Derecho Constitucional, Tomo IV, Oxford University Press, México, 1999, p. 15.

si bien es cierto, que el Artículo 115 establecía que las contribuciones municipales deberían ser suficientes para atender las necesidades del Municipio, ni siquiera se definieron las necesidades municipales que de hecho todos conocían y requerían de bases más precisas y de reglamentación bastante para que las Legislaturas locales no las olvidasen.

4.1.1.- La Facultad del Municipio de percibir contribuciones.

El municipio indudablemente que ha sido olvidado en todos sus renglones, pero en lo económico no sólo no le habían permitido subsistir dignamente, sino que lo habían orillado a hacer depender su existencia de la favorable o no posición que en política en un momento dado tenía el Presidente Municipal en turno.

Ya que al Municipio correspondían y siguen correspondiendo los servicios públicos casi todos onerosos como mercados, bibliotecas, vigilancia, institutos de prevención social, alcantarillado, caminos municipales, urbanización, a veces tan amplios que casi siempre las autoridades municipales no pueden planear dentro de sus programas de gobierno obras a realizarse; porque no debemos de considerar que lo impide entre otras cosas el crecimiento demográfico el que ocasiona que las necesidades municipales aumenten alarmantemente. Pero el Municipio tiene además que llevar sobre sus espaldas la grave responsabilidad de mantener en servicio las obras que los Gobiernos del Estado y Federal realizan, las que son entregados para ser administradas por los Ayuntamientos.

Por tanto el maestro Acosta Romero señala: "...se hizo indispensable y necesaria la reforma que el legislador de 1983 hizo a la constitución pasando de la 11 Fracción a la IV y quedando de la siguiente manera:

“Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se reformará 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...”³

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 o subsidios respecto a las mencionadas contribuciones, a favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

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

En términos generales podemos concluir que aunque la reforma no es la

³ Acosta Romero Miguel, Teoría General del Acto Administrativo, 20º ed, Porrúa, México, 2000, p. 328

panacea sí existen argumentos que nos hacen pasar una independencia más verdadera del municipio al dejar de ser tan dependiente económicamente del gobierno de la Federación que es al final de cuentas lo que se persigue a través del llamado municipio libre.

4.1.2.- La función recaudatoria del Municipio

Tenemos pues que por medio de la Tesorería Municipal, que es el órgano superior de la Administración Pública Municipal, encargado de la recaudación, y erogación de los ingresos. Cuenta con un tesorero municipal, la persona física designada por el Ayuntamiento como titular de la Tesorería Municipal.

En el orden de ideas relacionadas, el artículo 95 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, en la parte que nos interesa establece:

“Son atribuciones del Tesorero Municipal:

I. Administrar la hacienda pública municipal, de conformidad con las disposiciones legales aplicables;

II. Determinar, liquidar, recaudar, fiscalizar y administrar las contribuciones en los términos de los ordenamientos jurídicos aplicables y, en su caso, aplicar el procedimiento administrativo de ejecución en términos de las disposiciones aplicables;

III. Imponer las sanciones administrativas que procedan por infracciones a las disposiciones fiscales;

IV. Llevar los registros contables, financieros y administrativos de los ingresos, egresos, e inventarios;

V. Proporcionar oportunamente al Ayuntamiento todos los datos o informes que sean necesarios para la formulación del Presupuesto de Egresos Municipales, vigilando que se ajuste a las disposiciones de esta Ley y otros ordenamientos aplicables;

...”

De lo anterior se infiere que la potestad recaudatoria del Municipio estriba en recaudar los impuestos de las personas físicas y jurídico colectivas, que tengan actividades económicas dentro del ámbito territorial del Municipio, siempre y cuando no estén gravados por las leyes fiscales federales.

Sin soslayar que la potestad económico coactiva del municipio, no sólo consiste en recaudar sino que, también en administrar los ingresos y fiscalizar los egresos, así como también cobrar los impuestos por medio de la fuerza, en casos de negación del contribuyente a pagarlos.

4.2.- Partida presupuestal designada por el Ejecutivo al Municipio.

El Ejecutivo Federal, es quien designa la partida presupuestal que ha de otorgarse al Municipio como contribución para mejoras y obras en sus desarrollos, salud, empleo, etc.

El ayuntamiento tiene facultades para celebrar convenios con los estados, para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de contribuciones a favor del Municipio.

No puede establecer exenciones o subsidios. La Constitución nos dice que: “Ni las leyes Federales ni las Locales pueden establecer exenciones o subsidios respecto a las contribuciones que corresponden a los Municipios y solo los bienes del dominio público de la Federación de los Estados y los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones”.

De tal suerte que los ayuntamientos tienen limitaciones para contraer obligaciones o empréstitos. El artículo 117 constitucional, fracción VIII, estatuye que: “Los estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas”.

Las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de los ingresos de los Ayuntamientos, asimismo las legislaturas de los estados revisarán sus cuentas públicas.

Sin embargo, los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos, con base en sus ingresos disponibles.

El artículo 31 constitucional en su fracción IV, establece que son obligaciones de los mexicanos contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Estado y Municipio en que residan de la manera proporcional y equitativa en que dispongan las leyes. Lo cual delega indirectamente al Ayuntamiento las atribuciones de hacer que sus habitantes contribuyan para el gasto público.

Estas atribuciones que señala la Constitución Federal del Ayuntamiento, las Leyes Orgánicas municipales, las precisa, las desarrollan, las desenvuelven o las hacen más explícitas.

4.3.- En Materia de Salud.

En esta materia los municipios al igual que todas las Entidades Federativas, deben procurar el bienestar y la salud de los habitantes en coordinación con el gobierno federal para erradicar males y contagios entre su población, a efecto de tener una mejor comprensión sobre el tema es oportuno puntualizar lo siguiente.

4.3.1.- El derecho a la protección de la salud.

En nuestro país la atención a la salud de todos los habitantes del Territorio Nacional ha constituido una preocupación del Estado, sobre todo a partir de la segunda década del presente siglo. Así lo demuestra el aumento de la expectativa de vida, que en la década de los 30 era de 37 años, mientras que el presente se ha elevado a los 70 años, según datos del INEGI.

La salud es fundamental para la persona humana, razón por la cual el 3 de febrero de 1983 el poder revisor de la Constitución elevó el Derecho a la Salud al rango de garantía constitucional, al establecer en el Artículo 4°. de nuestra Carta Magna que: “Toda persona tiene derecho a la protección de la salud.”

Con el fin de reglamentar la reforma constitucional citada, el 7 de febrero de 1984 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Salud, la cual tiene como fin, en la parte que nos interesa, según lo dispuesto por el artículo 20.

- I. El bienestar físico y mental del hombre, para contribuir el ejercicio pleno de su carácter
- II. La prolongación y el mejoramiento de la calidad de vida humana;

Por lo tanto en palabras del maestro Carpizo la salubridad pública “...es la parte del derecho de protección de la salud que se otorga a través de prestaciones realizadas por el Estado, en beneficio del individuo y de la sociedad en general, tendientes a proteger y restaurar la salud de la persona y de la colectividad, a fin de alcanzar un estado físicamente sano de la población del país, de manera individual o concurrente...”⁴

⁴ Carpizo Jorge; Derechos Humanos; 4° edit; Universidad Nacional Autónoma de México, 2001, p.263.

De lo que se puede apuntar que la salud de cualquier pueblo, es una condición imprescriptible y necesaria del Estado moderno, por lo que los gobernantes deben estar al pendiente de la integridad física y mental de sus gobernados, por tanto dicho cometido del Estado debe estar plasmado en su documento político y leyes secundarias, aunado con las operaciones materiales.

A mayor abundamiento expone el tratadista Jorge Carpizo que: "...Dentro de los servicios que las instituciones de seguridad social brindan, muchos de ellos están relacionados con la conservación y obtención de la salud, pues incluyen medicina preventiva, operaciones quirúrgicas, medicina terapéutica y de rehabilitación, también los servicios de recreación y deporte guardan un estrecho vínculo con la salud. En el grupo de estas instituciones se encuentran el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), creado en 1943; el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), que surge en 1959; el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas (ISSFAM), que nace a la vida asistencial en 1976. El primero (IMSS) se dedica a la atención de la clase trabajadora y a sus asegurados voluntarios y sus beneficiarios, el segundo (ISSSTE) se ocupa de los servidores públicos de la federación y sus familias, y el tercero (ISSFAM) atiende a los integrantes de las corporaciones militares y de la armada; también el sistema nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) realiza una intensa actividad en materia de salud, brindando atención preferencial a los infantes y mujeres..."⁵

De tal suerte que las instituciones enunciadas sujetan sus acciones a planes y programas del Estado, enfocados a la prevención y revisión individual y familiar, a través de campañas de vacunación, fortaleciendo la importancia que tiene la cartilla nacional de vacunación, previniendo y vigilando el control de enfermedades infecciosas y parasitarias; brindando especial atención para las madres y población infantil, en las zonas urbanas y rurales marginadas que tanto lesionan el desarrollo social.

⁵ *Ibidem.*

Sin embargo no hay que soslayar a los organismos de carácter filantrópico y altruista que brindan servicios de salud de reconocido mérito a nivel mundial como es el caso de la Cruz Roja Internacional.

4.3.2.- Obligación de la Federación y de las Entidades Federativas de Fomentar la protección a la salud.

De acuerdo con el artículo 4° Constitucional, toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general.

Para tener una mejor comprensión sobre el tema enunciaremos algunas constituciones de diferentes Entidades Federativas que regulan esta materia.

Baja California: “Artículo 106.- El Estado vigilará y cooperará con el Gobierno Federal en la observancia de la higiene y salubridad pública, dictando las disposiciones y adoptando las medidas que fueren necesarias para prevenir y combatir las enfermedades, las epidemias y las epizootias...”

Baja California Sur. “Artículo 18. – Todos los habitantes del Estado tienen derecho a la protección de la salud...”

Coahuila: “Artículo 173. - Toda persona tiene derecho a la protección de la salud...”

Hidalgo: “Artículo 8°. - Todos los habitantes del Estado tienen derecho a la salud...”

Oaxaca: “Artículo 12. - En el ámbito territorial del Estado libre y soberano de Oaxaca, toda persona tiene derecho a la protección de la salud...”

Puebla: “Artículo 12. - Las leyes se ocuparán de: X.- La atención a la salud de los habitantes del Estado.”

Querétaro: “Artículo 8°. - Todo individuo tiene derecho... a la salud...”

Quintana Roo: “Artículo 13. - Toda la persona tiene derecho a la protección de la salud...”

Zacatecas: “Artículo 6°. - ... Los habitantes del Estado tendrán derecho a la salud...”

Resumiendo lo anterior, vemos que en virtud del paralelismo de las formas, al estar consagrado el derecho a la salud en nuestra Constitución Política, las constituciones locales, de igual forma contienen dicho derecho, sin embargo queda difuso pues en dichos textos constitucionales, no se eleva a garantía la forma de prestar dicho servicio.

4.4.- En Materia de Educación.

Al igual que el derecho a la salud, la educación es una de las tareas y obligaciones prioritarias no solo del municipio sino del mundo en general, porque desde siempre el hombre ha considerado a la educación como el medio a través del cual se garantiza una mejor calidad de vida fundada ésta en el conocimiento que le permite comprender, aprovechar y cambiar su entorno.

El cometido social del Estado de impartir educación, es un medio fundamental para adquirir, transmitir y acrecentar la cultura, es un proceso permanente que contribuye al desarrollo del individuo y a la transformación de la sociedad y se considera como un factor determinante para adquirir conocimientos y formar al hombre inculcándole un sentido de solidaridad social.

En los municipios del país la educación debe ser una tarea prioritaria para el beneficio propio y del gobierno federal, por que cuando más preparado esté el pueblo menos será explotado.

4.4.1 La obligación del Estado de impartir Educación.

Respecto a este tema el maestro Jorge Carpizo señala que: "...La educación es considerada un servicio público y, por lo tanto, está sujeta a un régimen jurídico administrativo que garantiza su prestación a través de una actividad técnica cuya finalidad es satisfacer en forma permanente y continua la necesidad colectiva encomendada al Estado de educar, instruir y formar a los individuos que habitan en el territorio de la República. En tanto que servicio público, la educación no es actividad exclusiva de la Federación, de los Estados y de los Municipios, sino que también puede ser prestado por particulares, previa autorización, toda vez que la ley faculta a las autoridades educativas para establecer las condiciones bajo las que dicho servicio público ha de prestarse"⁶

Sin embargo, para los fines de la presente investigación diremos, que la educación al igual que la salud es un cometido social, atendiendo a lo señalado por el Doctor en Derecho León Cortiñas Peláez, que en la parte que nos interesa señala: "...nos encontramos aquí ante una especie de cometidos típicos del

⁶ *Ibidem.*

Estado democrático y social de Derecho, mediante los cuales la administración pública admite la necesidad de su acción para: impulsar ciertos niveles no básicos de la educación pública; promover y asegurar la salud pública y la ecología...”⁷

Así pues tenemos que cometido de la educación es administrado y organizado por el Estado, el cual aplica los criterios de centralización, desconcentración, descentralización.

La primera corresponde en gran parte a la educación primaria y elemental que presta directamente el Estado a través de las escuelas públicas de la Secretaría de Educación Pública, o indirectamente a través de escuelas particulares, la segunda y tercera corresponden a la educación técnica y superior, a cargo de órganos como el Instituto Politécnico Nacional y organismos públicos descentralizados con grado de autonomía como la Universidad Nacional Autónoma de México o la Universidad Autónoma Metropolitana.

De igual forma el estado se auxilia para el cumplimiento de este cometido de instituciones privadas, quienes prestan sus servicios cobrando ciertas cuotas. A través de la autorización, vigilancia e inspección de las autoridades públicas.

A manera de corolario diremos que de acuerdo con nuestra legislación Nacional “la educación que imparte el Estado-Federación, Estados, Municipios-tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y en la justicia.”

De tal suerte que al artículo tercero de nuestro Pacto Político señala algunos de los principio rectores de la educación mexicana, siendo los siguientes:

⁷ Cortiñas-Peláez León; Introducción al estudio del Derecho Administrativo, vol. I, Porrúa, México, 1998, p. 75.

“...I.- Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, dicha educación será laica y, por tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa;

II.- El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.

Además:

a).- Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;

b).- Será nacional, en cuanto -sin hostilidades ni exclusivismos- atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura, y

c).- Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos;

III.- Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo y en la fracción II, el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal para toda la República. Para tales efectos, el Ejecutivo Federal considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y del Distrito Federal, así como de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, en los términos que la ley señale;

IV.- Toda la educación que el Estado imparta será gratuita;

V.- Además de impartir la educación preescolar, primaria y secundaria señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos -incluyendo la educación inicial y a la educación superior- necesarios para el desarrollo de la nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura;

VI.- Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades. En los términos que establezca la ley, el Estado otorgará y retirará el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares. En el caso de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal, los particulares deberán:

...”

Pues bien, lo antes transcrito es parte del sentir de la sociedad que fue plasmado en nuestra Carta Magna, pues es innegable que a través de la educación se busca combatir la ignorancia que tanto mal le hace a los pueblo, asimismo el artículo tercero a sufrido varias reformas, a guisa de ejemplo tenemos que durante el gobierno del General Lázaro Cárdenas, se incluyó que la educación debía ser “social”, sin embargo el espíritu del artículo en comento no ha desaparecido.

4.4.2.- La obligación del Municipio de construir y dar mantenimiento a edificios escolares.

Como se ha observado el cometido social de la salud y educación del Estado mexicano, es prioritario para los gobiernos federales, locales, Municipales y del Distrito Federal, para elevar el grado de preparación académica de sus gobernados.

En ese contexto los municipios a través de operaciones materiales, en cumplimiento de los cometidos sociales, deben edificar escuelas primarias, secundarias, bachilleres e incluso universidades, para que la población de su circunscripción territorial acudan a sus aulas; de igual forma no solamente construirlas sino que también es necesario el mantenimiento de las mismas.

Con tales acciones, se crean directores y manos de obra calificados que pueden desarrollarse en el mismo municipio, sin que haya necesidad de emigrar a otras ciudades o al extranjero.

Lo antes narrado encuentra sustento en la fracción V del artículo 30 de la Ley

Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, que en la parte que nos interesa refiere:

“Artículo 30.- A la Secretaría de Educación, cultura y bienestar social, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

V. Crear y mantener las escuelas oficiales que dependan directamente del gobierno del Estado y autorizar la creación de las que forman parte de sus organismos descentralizados, con excepción de las instituciones de educación superior autónomas...”

4.4.3.- La obligación del Municipio de vigilar la inscripción y asistencia de los menores en edad escolar a recibir educación.

De acuerdo con el artículo 3° Constitucional la Educación que imparta el Estado- Federación, Estados, Municipios- tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria y la conciencia de solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o que no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan.

El Congreso de la Unión, de acuerdo con la fracción XXV del artículo 73, tiene facultades para:

Dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la

Federación, los estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República.

Son atribuciones del Ayuntamiento en materia de educación, como lo expresa el artículo 30 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, que en la parte que nos interesa refiere las siguientes:

- I. Impulsar la educación en los términos de las disposiciones legales aplicables;
- II. Vigilar que los niños en edad escolar concurren puntualmente a las escuelas primarias;
- III. Promover la asistencia de los analfabetos a los centros de alfabetización y de enseñanza para adultos;
- IV. Promover la construcción y reparación de los edificios escolares;
- V. Crear centros para capacitación de la mujer a fin de proporcionar su incorporación plena a las actividades productivas; y
- VI. Informar al Ejecutivo del Estado y a las autoridades competentes sobre las deficiencias que se observen.

De acuerdo con la Ley Orgánica del Municipio libre, los municipios en general tienen la obligación de vigilar que los niños en edad escolar sean inscritos para que asistan a recibir la educación básica, pero esto en ningún municipio sucede y la autoridad correspondiente hace caso omiso de tal situación contrariando con esto la constitución local de los Estados y a su vez la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Nuestro derecho constitucional o político, como algunos doctrinarios lo enuncian ha evolucionado a través del tiempo, tomando ideas de otros países como la “declaración de los derechos del hombre y del ciudadano” proclamada en agosto de 1789.

SEGUNDA.- De tal situación surge la Constitución Federal de 1824, en donde se estableció las bases de la organización política y administrativa del país, la libertad de los Estados para adoptar todas las medidas relativas a su régimen interior, con la salvedad de que no se opusieran a dicha Constitución ni al Acta Constitutiva, por lo que existió disposición alguna respecto a los municipios.

TERCERO.- Posteriormente con las Siete Leyes de 1836, como resultado del dominio político del partido conservador, se impusieron restricciones a la sociedad, como el supuesto de que solamente las personas que sabían leer podían votar y aceptar como única religión la católica; dando origen dichas leyes al Supremo Poder Conservador.

CUARTA.- El constituyente de 1856 – 1857 como resultado del choque de un México colonial con el México nuevo, tuvo como resultado la Constitución Política de la República Mexicana, en la cual se elaboró una lista de derechos a que todo ser humano tenía acceso, por tanto se proclaman garantías del gobernado frente a las autoridades.

QUINTA.- Finalmente después de diversas luchas político-económico sociales, Venustiano Carranza, reunió dichas luchas en documento llamado Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se buscó plasmar la idea de la justicia social, teniendo como ejemplos a los artículos 3, 27 y 123, entre otros; asimismo, se buscó la libertad municipal pues los diputados del

constituyente de 1917 estaban convencidos que una de las formas de dar respuesta al clamor popular, era otorgando libertad política económica y jurídica a los municipios.

SEXTA.- En virtud del devenir político el municipio esta organizado por un Ayuntamiento, desprendiéndose de este todos los demás colaboradores que de una u otra forma tienen relación con ésta institución, tales como el sindico, el regidor o regidores, el Juez de cuantía menor y de primera instancia, el tesorero, los vocales y secretarios, así como los encargados de la seguridad pública del municipio.

SÉPTIMA.- El ayuntamiento es el órgano colegiado que se erige como autoridad política que representa al Municipio frente a los gobernados y demás autoridades, entendiéndose por tal la corporación pública integrada por un presidente municipal y varios concejiles (regidores y síndicos), con el objeto de administrar los intereses del municipio.

OCTAVA.- Los ayuntamientos tienen entre otras facultades, la libre administración de su hacienda; formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; los servicios públicos como alumbrado, limpia, rastro, mercados, panteones, sin soslayar la seguridad pública.

NOVENA.- El reconocimiento constitucional a los Municipios de poder administrar libremente su hacienda, es un logro en aras de la democracia, pues estamos de acuerdo que para su autodeterminación, debe tener libertad económica, pues no se debe de olvidar que es a través de ésta forma de gobierno que el Estado da cumplimiento a sus fines supremos.

DÉCIMA.- Es notable que los municipios para su funcionamiento, cuentan con personas que trabajan en nombre de la municipalidad, entendiéndose por estos a los servidores públicos municipales (presidente municipal, síndicos, regidores,

tesoreros, etc.), mismos que están sujetos a una responsabilidad administrativa y penal.

DÉCIMA PRIMERA.- El municipio ha sido considerado como la célula primaria y básica del sistema democrático, es la forma de gobierno con la que el Estado en lato sensu tiene mayor contacto con su gobernados, pues dicha forma de gobierno se hace notar el elemento humano y democrático, esto es, el poder elegir mayoritariamente y por vía directa a los miembros que integran su órgano de Gobierno administrativo ayuntamiento o cabildo.

DÉCIMA SEGUNDA.- En búsqueda del cumplimiento de los fines supremos del Estado, se estableció un sistema de competencias en nuestra Carta Magna denominado, facultades concurrentes y coincidentes, entendiéndose por las primeras las que pueden ejercitarlas los estados, en tanto no ejercite la Federación, aquellas facultades que le han sido concedidas, pero que se refieren sólo a determinadas materias. Las facultades coincidentes entre la Federación y los estados, son todas aquellas en las cuales tienen competencia al mismo tiempo en sus respectivas competencias, como es el caso de la educación, salud, ecología, seguridad pública, sistema penitenciario.

DÉCIMA TERCERA.- Los municipios en busca del cumplimiento de los fines supremos del Estado, de manera coincidente son titulares en su circunscripción territorial de la educación, desarrollo urbano, fuerza pública, excepto en el lugar donde resida habitual o transitoriamente el presidente de la república.

DÉCIMA CUARTA.-En tal virtud la organización político-constitucional de los Estados debe ceñirse a las bases generales que se consignan en el artículo 116 de la Constitución Federal, así como los municipios a las bases del artículo 115 del ordenamiento en cita.

DÉCIMA QUINTA.- Los estados tienen como ley básica y fundamental para regular la organización del gobierno interior de su territorio, los derechos y obligaciones de su población, su propia constitución local, esta tiene que respetar los principios establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en específico a lo dispuesto en su artículo 41 que señala: El pueblo ejerce su soberanía por medio de los, poderes de la unión, en los casos de la competencia de estos y por los de los de los estados, en lo que toca a su régimen interior, en los términos respectivamente establecidos por la presente constitución federal y las particulares de los estados las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal. En tal virtud los actos de las autoridades municipales deben estar apegados a la Constitución General de la República y a la del estado a que pertenece.

DÉCIMA SEXTA.- Derivado de la incesante lucha política entre los ayuntamientos, gobernadores de estados y la federación han surgido conflictos jurídicos entre estos, los cuales de conformidad con el estado derecho vislumbrado desde la constitución de 1917, dichos conflictos deben ser solucionados a través de los mecanismos jurídicos conducentes.

DÉCIMA SÉPTIMA.- Los mecanismos jurídicos viables son aquellos conocidos como las controversias constitucionales de conformidad con el artículo 105 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

DÉCIMA OCTAVA.- Dicho artículo es resultado de la constante presión de los municipios de solicitar la resolución de sus conflictos, por lo que nuestro Máximo Tribunal decidió que los municipios al ser considerados como un poder, tenían legitimación para intentar la acción de controversia constitucional, lo que marcó un avance jurídico en nuestro sistema derecho.

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del acto administrativo, 20^a edición, Edit. Porrúa, México, 2000.

ANGULO PÉREZ, Andrés, Temas Municipales 4^a edición, Edit. Cárdenas, Editor, México, 2000.

ARTEAGA NAVA, Elisur; Tratado de Derecho Constitucional, Tomo IV, Oxford University Press, México, 1999, p.

BARTLETT, DIAZ, Manuel, Reforma Municipal y Reforma Política. 6^a edición, Edit, Trillas, México, 2000.

BARRAGÁN BARRAGÁN José; Temas del Liberalismo Gaditano, Edit. Universidad Nacional Autónoma de México, México 1978, p. 207

BORQUEZ, Djed. Crónica del Constituyente. 8^a edición Edit. Secretaría de Gobernación, Gobierno del Estado de Querétaro, INEHRM, México 1992.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 4^a edición, Edit Porrúa, México, 1996.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales. 22^a edición. Edit. Porrúa, México, 2000.

CALZADA PADRÓN, Feliciano. Derecho Constitucional. 6^a edición Edit. Harla México, 1990.

CARPIZO, Jorge. Derecho Constitucional. 7^a edición, Edit. UNAM, México, 1990.

CARPIZO, Jorge. Derechos Humanos. 4ª edición Edit. UNAM, México, 2001.

CARRILLO FLORES, Antonio. La Constitución. La Suprema Corte y los Derechos Humanos. 4ª edición, Edil. Porrúa, México, 1996.

CASILLAS, Roberto. Orígenes De Nuestras Instituciones Políticas. 12ª edición, T. 1, Edil. Panamericana, México 1973.

COLÍN SÁNCHEZ, Guillermo. Derecho Mexicano de Procedimientos Penales. 10ª edición, Edit. Porrúa, México, 2000.

COLÍN, Mario. El Municipio Libre. 10ª edición, Edit., Porrúa, México, 2000, p.

CORTIÑAS-PELÁEZ, León; Introducción al estudio del Derecho Administrativo, vol. I, Porrúa, México, 1998, p. 75.

COVARRUBIAS DUEÑAS, José de Jesús, La Autonomía Municipal, Porrúa México, 1998, p. 75

DE LA CUEVA, Mario. La Constitución de 5 de febrero de 1857. T. 11. 2ª edición, Edit. UNAM, México, 1969.

DE LA SERNA, Antonio. Derecho Constitucional Mexicano. 17ª edición, Edit. Porrúa, México, 2000.

DÍAZ DE LEÓN, Marco Antonio. Código Penal Comentado. 3ª edición, Edil. Porrúa, México, 2001.

FIX ZAMUDIO, Héctor. La Interpretación Constitucional. 3ª edición, Edil. UNAM, México, 1990.

FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, 40° edición, Porrúa, México, 2000, p.

LÓPEZ SOSA, Eduardo. Derecho Municipal 10ª edición, Edit., UNAM: México, 2000, p.

LORET DE MOLA. Rafael. Problemática del Municipio sin Recursos. 4ª edición Edit, Trillas, México, 1998.

MACHORRO NARVAEZ, Paulino. Contenido de la constitución de 1857. 13ª edición, Edil. Imprenta Universitaria, México, 1959.

MADRAZO, Jorge. Derechos Humanos: El Nuevo Enfoque Mexicano. 2ª edición, Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

MORENO, Daniel Derecho Constitucional Mexicano. 4ª edición, Edit. Pax-México, 1972

MUÑOZ, Virgilio y RUIZ MASSIEU, Mario Elementos Jurídicos Históricos del Municipio en México, 14ª edición, Edit. UNAM, México, 1979.

OCHOA CAMPOS, Moisés. La Reforma Municipal. 3ª edición, Edit. Porrúa, México 1979.

ORTEGA LOMELIN, Roberto. Una Visión de la Modernización de México. 78 edición, Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

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

ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo. El Municipio, 4ª edición, Edit., Porrúa México, 1998.

SAYEG HELÚ, Jorge El Constitucionalismo Social Mexicano, 8ª edición, Edit. Talleres Gráficos de la Nación. México 1987.

SILVA HERZOG, Jesús. La Revolución Mexicana, T. I 10ª edición, Edit. Porrúa, México, 1999.

TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1908-1979. 10ª edición, Edit. Porrúa, México, 1980.

TENA RAMÍREZ, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, 33º ed., Porrúa, México 2000, p

UGARTE CORTÉZ, Juan. La reforma Municipal, 4ª edición, Edit. Lymusa, México, 2001, p.

VALADEZ Ríos, Diego. El Desarrollo Municipal como Supuesto de la Democracia y del Federalismo Mexicano, 4ª edición Edit. Trillas, México, 2000.

LEGISLACIÓN

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 145ª edición, Edit. Porrúa, México, 2006.

CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL 10ª edición, Edit, Porrúa, México, 2003.

CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL 2ª edición, Edit, Porrúa, México, 2005.

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS 2ª edición, Edit, Porrúa, México, 2003.

LEY ORGÁNICA DEL ESTADO DE QUERÉTARO 2ª edición, Edit, Sista, México, 2003.

LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO.

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MÉXICO.

LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MÉXICO.

DICCIONARIOS

Diccionario Jurídico Mexicano. T. A-CH. 10ª edición., UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Edit. Porrúa, México, 2002. p. 304. 10ª edición, Edil. Porrúa, México, 2002. p. 1000

LEGISLACIÓN DOCUMENTAL

DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO. México a través de sus Constituciones T. VIII, XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, México, 1967.

Digesto 2005, Legislación del Estado de México.