

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

**“ESTUDIO CONSTITUCIONAL DEL PASADO, PRESENTE
Y FUTURO DEL MUNICIPIO EN MÉXICO”**

MEXICO, 2006



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



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.

T E S I S

PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

HILDA MARIBEL CORZO GORDILLO

ASESOR

FELIPE ROSAS MARTÍNEZ

AGRADECIMIENTOS

a DIOS

SUPREMO LEGISLADOR
CON QUIEN ENCONTRÉ
UNA LUZ PARA NO ESTAR EN LA
OBSCURIDAD
EN LOS MOMENTOS MÁS DIFÍCILES
DE MI VIDA
Y A QUIEN LE DEBO LO QUE SOY

A MI ASESOR:

LICENCIADO FELIPE ROSAS MARTINEZ
POR SU AYUDA DESINTERESADA
QUE TUVO AL HABERME ORIENTADO
EN LA FORMULACIÓN DEL PRESENTE
PROYECTO

A MI UNIVERSIDAD:

POR HABERME DADO LA OPORTUNIDAD
DE PERTENECER A ELLA
Y DE DOTARME DE LOS CONOCIMIENTOS
PARA EMPRENDER UN CAMINO
PROFESIONAL

GRACIAS MUCHAS GRACIAS

INTRODUCCIÓN

Para optar el título de Licenciada en Derecho he realizado la investigación **“ESTUDIO CONSTITUCIONAL DEL PASADO, PRESENTE Y FUTURO DEL MUNICIPIO EN MÉXICO”**, en la que pretendo analizar en cuatro capítulos lo siguiente:

En el capítulo primero analizaremos los tres elementos fundamentales que constituyen el Municipio, siendo estos los mismos que corresponden al Estado (Territorio, Población y Gobierno).

En el capítulo segundo pasaremos por la historia constitucional de México para conocer la evolución formal del municipio y de su gobierno desde la fundación del Estado Mexicano, incluso ante s(Constitución Gaditana de 1812), hasta la Constitución Social Política de 1917.

En el capítulo tercero ya se estudia al órgano de gobierno municipal y sus componentes. Se diferencia entre los miembros del ayuntamiento que son electos mediante el sufragio popular de aquellos que son nombrados estos, es decir, los funcionarios de la Administración Municipal, en los comicios. Resaltaremos las principales funciones de cada uno de los funcionarios

municipales para conocer el ámbito competencial de cada uno de ellos. Es importante que se ponga atención en el punto relativo a la revocación del mandato de los miembros del ayuntamiento ante su ineptitud e ineficacia para llevar los asuntos de gobierno.

En el capítulo cuarto se hace una serie de propuestas para mejorar y eficientar al gobierno municipal, tomando en cuenta la opinión de algunos juristas versados en la materia. Uno de los puntos clave es la discusión en torno a la reelección de los cargos del ayuntamiento dentro de una democracia representativa como es la nuestra; la puesta en marcha de un sistema de asesoría gubernamental a nivel municipal, para evitar la constante improvisación de los servidores públicos, así como el alcance que debe tener la opinión de los miembros del ayuntamiento en ejercicio de su cargo, entre otros.

INDICE

Introducción

CAPÍTULO PRIMERO. DEL MUNICIPIO Y SUS ELEMENTOS

I.	Concepto de municipio.....	1
II.	Elementos que constituyen al municipio.....	19
A)	Territorio.....	19
B)	Población... ..	22
C)	Gobierno.... ..	25

CAPÍTULO SEGUNDO. ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DEL MUNICIPIO EN MÉXICO

I.	La fundación del Estado mexicano.....	31
a.	Constitución de Cádiz de 1812.....	31
b.	Constitución Federal de 1824.....	32
c.	Constitución Central de 1836.....	36
d.	Bases Orgánicas o Bases de la organización política de la República mexicana de 1843.....	38
e.	Constitución Liberal de 1857.....	39
f.	Constitución Social y Política de 1917.....	46

CAPÍTULO TERCERO. INTEGRACIÓN DEL GOBIERNO MUNICIPAL Y SUS FACULTADES PRINCIPALES

I.	La elección del ayuntamiento.....	55
A)	Presidente municipal.....	62

B)	Regidores.....	69
C)	Síndicos.....	70
II.	Órganos de designación.....	75
A)	Secretario del ayuntamiento.....	76
B)	Tesorero municipal.....	79
III.	La revocación del mandato de los miembros del Ayuntamiento.....	82
IV.	Competencia reglamentaria del Ayuntamiento.....	89
V.	Facultad del Ayuntamiento de iniciar leyes ante el Congreso Local.....	95
VI.	Las facultades de control presupuestal del Ayuntamiento.....	97
VII.	La prestación de servicios públicos.....	100

CAPÍTULO CUARTO. HACIA LA FORMACIÓN DE UN GOBIERNO MUNICIPAL EFICIENTE

I.	Los requisitos que deben cubrir los ciudadanos mexicanos para ser electos para un cargo popular municipal.....	105
II.	La reelección de los miembros del Ayuntamiento.....	109
III.	Hacia la profesionalización de los cargos del Ayuntamiento	113
IV.	La puesta en marcha de un sistema de asesoría gubernamental a nivel municipal.....	120
V.	La inviolabilidad de opiniones de los miembros del Ayuntamiento electos popularmente.....	129

Conclusiones

Bibliografía

CAPÍTULO PRIMERO. DEL MUNICIPIO Y SUS ELEMENTOS

I. CONCEPTO DE MUNICIPIO.

Para *Rodolfo García del Castillo*, la aproximación a cualquier concepto de índole social se debe tomar en cuenta tanto la realidad, como la teoría. El factor histórico llega a ser importante, en algunos casos, para la creación de los conceptos. Por supuesto que el Municipio ha tenido una evolución histórica, no solo en nuestro país, sino en otras latitudes del mundo. Sin embargo, si se llegaran a tomar en cuenta la realidad histórica del Municipio en el mundo nos perderíamos en un mar de información, cuyo manejo didáctico haría muy difícil nuestra investigación. Ante estas consideraciones prefiero delimitar el campo de estudio a la evolución de la figura en nuestro país.

Tomando en cuenta el carácter evolutivo del municipio hay quien ha escrito que *“Ni el Municipio histórico es lo que hoy es el Municipio, ni el Estado actual se corresponde con la forma de división territorial y política de los orígenes de los pueblos.”*¹

¹ **UGARTE CORTÉS**, J. “Teoría general del municipio; fines, fundamento y estructura”, Gaceta mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, INAP, México; 1987. p, 29.

Etimológicamente la palabra *municipio* proviene del latín *municipium*, de *munus*, que significa cargo, carga, oficio, deber y también función u obligación de hacer algo, y de *capere* que quiere decir tomar, adoptar.²

Pese a la relevancia de la historia en la valoración de las instituciones mexicanas, coincido que más enriquecerían nuestro espectro de conocimiento el factor jurídico, el sociológico y el administrativo. Desde el punto de vista jurídico nos interesa conocer las competencias municipales, la conformación de sus instituciones y el origen y estructura normativa. La perspectiva sociológica nos ilustraría sobre los aspectos culturales y el estudio de las asociaciones humanas. Desde la perspectiva administrativa es interesante conocer las funciones y organización del Ayuntamiento, conocer sus ligas de poder, su autoridad y su relación con otros niveles de gobierno.³ Todas estas perspectivas se complementan y nos permiten tener una visión amplia y concreta del Municipio y de su fenómeno organizacional.

Como el Municipio es visto desde distintos ángulos, se le ha concebido de distintas maneras, y no por ello los autores que se han atrevido a brindarnos un concepto estén equivocados, más bien se trata de la presencia de una de las verdades del ser humano, “su limitación”. Así pues, cuando las

² DEL CAMPO, SALUSTIANO. “ Diccionario de Ciencias Sociales”. Tomo II, s/ed., Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1976, p. 294.

³ Cfr.- GARCÍA DEL CASTILLO, Rodolfo, “Los municipios en México. Los retos ante el futuro”, CIDE, México; 1999. pp, 40 y 41.

personas esbozan un concepto lo harán en base a su propia percepción de la realidad, se limitarán a su propio conocimiento, pues el hombre no puede hablar de lo que no le consta y no sabe.

En este orden de ideas, el municipio es visto como un espacio geográfico, como un espacio social, cultural, como un espacio económico, o desde la perspectiva gubernamental.

El municipio visto como espacio humano es *“una comunidad asentada de un territorio, que cuenta con una capacidad jurídica y patrimonio propios y al que se le reconocen derechos suficientes para atender las necesidades de su población y para organizarse libre y democráticamente.”*⁴

En ésta clasificación entra el siguiente concepto citado por *Teresita Rendón Huerta*, *“una sociedad necesaria orgánica y total establecida en determinado territorio y que tiende, con personalidad jurídica definida, a la realización de aquellos fines públicos que trascendiendo de la esfera de la familia, no llegan, sin embargo, a la en que se desenvuelven otras entidades de carácter político”*⁵

⁴ UGARTE CORTÉS, J. “Teoría general del municipio; fines, fundamento y estructura”, Op. Cit. p, 34.

⁵ RENDÓN HUERTA RAMÍREZ, Teresita, “Derecho Municipal”, 2da. Edición, Editorial Porrúa, México, 1998. P.14.

Visto desde el elemento geográfico se concibe al municipio como *“la circunscripción territorial más pequeña del país y está bajo el gobierno inmediato y directo del Ayuntamiento.”*⁶

El municipio visto como gobierno es concebido por *Otto Gonnwein* de la siguiente manera: *“El municipio es una agrupación con carácter de corporación de derecho público y como tal participa en la administración pública, el Estado le otorga facultades que lo autorizan y, a veces, le obligan también a realizar tareas de la comunidad local con independencia y bajo su propia responsabilidad, adoptando la forma de poder coactivo.”*⁷

Desde mi particular punto de vista, el autor confunde el municipio con el Ayuntamiento, ya que efectivamente éste último se encarga del gobierno municipal, a través de una serie de órganos entre los que se destacan: los síndicos y los regidores.

Para *Rodolfo García del Castillo*, el municipio es *“Una institución de la administración pública local encargada de efectuarla gestión de recursos, formulación e implementación de política, en un territorio dado y en interacción constante con su comunidad. En su proyección cotidiana la*

⁶ COLÍN, Mario, “El municipio libre”, Gobierno del estado de México; 1978. p, 23.

⁷ GONNEWEIN, Otro, “Derecho municipal alemán”, Instituto de Administración Local, Madrid, 1967. p, 3.

institución municipal actúa como una organización inscrita en las relaciones Inter e intragubernamentales que transitan a través de un orden federal.”⁸

Sin importar la inclinación que se le de en un momento dado a la definición del municipio, a mi juicio hay que verlo como un fenómeno o como una institución que debe cumplir con ciertos fines que beneficien al hombre. Debe justificarse la idea del municipio en su papel servil, debe traer consigo una utilidad, si no, para que está, o para que estudiar algo que por su misma esencia no representa beneficio alguno para la sociedad.

Un concepto muy completo y en el que se acentúan el elemento humano y competencial del municipio, así como sus conexiones con la superestructura del estado es la que nos brinda *José Gámas Torruco*, para quien el municipio es: “Una unidad política dentro del Estado, una comunidad geográficamente localizada y que reconoce una autoridad propia para la gestión de los intereses puramente locales, en este aspecto el Municipio dispone de una esfera particular de competencias. Pero el Municipio no está separado del Estado, sino por el contrario, integrado a su estructura.”⁹

⁸ **GARCÍA DEL CASTILLO**, Rodolfo, Op. Cit. p, 46.

⁹ **GAMAS TORRUCO**, José. Federalismo y municipalismo. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, núms. 8 y 9, marzo, 1983.

Para Miguel de la Madrid Hurtado “El Municipio es sociedad natural domiciliada. El Municipio es la comunidad social que posee territorio y capacidad política, jurídica y administrativa... activamente participativa (que) puede asumir la conducción de un cambio cualitativo que es el desarrollo económico, político y social, capaz de permitir un desarrollo integral...”¹⁰

Pese a las bondades de las definiciones antes citadas, me quedo, para los efectos de la presente tesis, la que cita *Teresita Rendón Huerta*, y que a la letra dice: *“El Municipio Libre Mexicano, es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados, está integrado por tres elementos que le son imprescindibles y que condicionan su existencia. Estos elementos son: población, territorio y gobierno.”¹¹*

Los elementos a que hace referencia la definición antes citada habrán de ser desarrollados en las páginas que corresponden al presente capítulo de la tesis.

En este mismo punto quiero desarrollar las distintas teorías que tratan de explicar la naturaleza del municipio. Cada una de ellas lo trata de explicar según la influencia cognitiva que tienen sus principales exponentes. Las

¹⁰ **MADRID HURTADO**, Miguel de la. Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Instituto de Capacitación Política del PRI, México, 1982.

¹¹ *El Municipio Mexicano*. Centro Nacional de Estudios Municipales. Secretaría de Gobernación, México, 1985.

escuelas más destacadas son: la sociológica y jusnaturalista; la legalista o positivista; la histórica o Anglo-germánica, la economicista, la administrativa y la étnico cultural.

Escuela sociológica o jusnaturalista.- Basa su teoría en las ideas aristotélicas del *zoon politikon*, cuando define al hombre sociable por naturaleza. Es connatural al hombre formar agrupaciones sociales; se trata de algo innato. Toda vez que el hombre vive dentro de un espacio definido junto con otros hombres, y todos ellos tienen necesidades que les son comunes, los obliga a formar una comunidad. Al juntarse los hombres se ven en la necesidad de contar con una administración interior, crean instituciones para defender sus intereses y garantizar la seguridad de las personas. Estas comunidades, o Municipios así llamados más adelante son la base de cualquier Estado nación.

El Municipio surge espontáneamente y no es el Estado quien lo crea, pues es anterior a este. El estado únicamente reconoce la existencia del Municipio a través del derecho, tan es una forma de vida natural y espontánea que ha existido en todas partes, y no puede atribuirse a sociedad y época específica. Los jusnaturalistas le atribuyen su creación a un acto divino; es obra de un poder superior al del hombre. Siendo aquí en donde aparece la influencia de Santo Tomás de Aquino.

En base a la anterior exposición *Quintana Roldán* concluye que según la escuela sociológica, el Municipio:

- Está antes del estado y del derecho;
- Es producto de la sociabilidad humana;
- El poder municipal tiene como base la voluntad solidaria de sus integrantes.

Asimismo, los jusnaturalistas consideran que el Municipio:

- Cuenta con derechos previos al Estado;
- Esos derechos provienen de la divinidad, que el hombre capta a través de la razón.¹²

Escuela legalista o de derecho positivo.- Para los seguidores de esta corriente del pensamiento, el municipio, antes que nada constituye un ente jurídico, y consecuentemente, creación del Estado. El Estado le otorga personalidad jurídica, le da patrimonio y competencia propios; el Estado lo moldea y le da la forma que a este le conviene, tan es así, que para ser considerada una agrupación humana debe haber el reconocimiento expreso del Estado, mientras esto no ocurra, solo se tratará de una congregación o una comunidad.¹³

¹² Cfr.- **QUINTANA ROLDÁN**, Francisco, "Derecho Municipal", 4ª Edición, Porrúa, México; 2000. Pp, 6 a 10.

¹³ Cfr.- Ídem.

Abonando a favor de esta postura encontramos ejemplos en el sistema jurídico mexicano, de forma precisa, en la Constitución Política del Estado de México, en los artículos 112, 125 y demás relativos del texto constitucional citado.

“Artículo 112.- *La base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado, es el municipio libre. Las facultades que la Constitución de la República y el presente ordenamiento otorgan al gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado....”*

“Artículo 125.- *Los municipios administrarán libremente su hacienda,...*”

De manera peculiar, *Hans Kelsen* sostiene que *“El Estado en su calidad de sujeto de actos estatales es precisamente la personificación de un orden normativo...la naturaleza jurídica de las divisiones territoriales del Estado y la de las uniones de Estados, plantea únicamente un problema de centralización o de descentralización en el marco del problema general de la validez territorial de las normas que constituyen un orden jurídico...Un Estado que aún no fuera o que aún no hubiera llegado a ser un orden*

jurídico, no existe, ya que el Estado no puede ser otra cosa que un orden jurídico.”¹⁴

Personalmente sostengo que ni el Estado, ni el Municipio son creaciones del derecho; son fenómenos sociales que primero existen y luego son reconocidos mediante la voluntad popular a través del derecho. El municipio no puede ser un ente artificial creado por la ley, pues de ser así le negaríamos al hombre toda posibilidad de unirse a otros hombres por voluntad propia para satisfacer necesidades que les son comunes.

Los positivistas piensan que para la existencia del Municipio debe ser creado por virtud de un estatuto, con los poderes y facultades que se le otorguen a través del mismo documento; es por ello que dicen que la creación del Municipio es facultad soberana de la ley. Si el Estado es la organización jurídico-política de la Nación, entonces el Municipio es una de sus creaciones legislativas. Si el Estado es la representación de la centralización del poder, las municipalidades son tan solo una forma de división política, conveniente, como la última de las circunscripciones de las que desciende la autoridad pública.¹⁵

¹⁴ **KELSEN**, Hans, “Teoría pura del derecho”, UNAM, traducido por Roberto J. Vernengo, México; 1981, p. 189.

¹⁵ Cfr.- **QUINTANA ROLDÁN**, Francisco, Op. Cit. Pp, 11 y 12.

Escuela histórica o anglo germánica.- Parten de la existencia de una serie de modalidades orgánicas, a través del tiempo, asimétricas, todas ellas entre si. No existe una fórmula única que se adopte para el gobierno local que se pueda aplicar a todas las entidades más o menos análogas. Toda vez que la ley no impone requisitos mínimos a satisfacer para el surgimiento de una entidad municipal, entonces el Municipio en dicho sistema no puede ser obra legal.¹⁶

La escuela en estudio, con ideas poco claras por cierto, no tienen razón en el sentido de que la ley no establece requisitos mínimos para el nacimiento de los municipios, Y un ejemplo de ello lo podemos ver en el artículo 91 de la Constitución Política del estado de Colima en cuya fracción I a la letra establece: “*La Ley Orgánica Municipal se sujetará a las siguientes bases:*

- I. Para la creación de nuevos municipios, cuidará de que quedan constituidos por el número de habitantes requeridos y elementos necesarios para que puedan subsistir con sus propios recursos;...”*

En el mismo sentido el artículo 61 de la Constitución Política del estado de México, dispone:

“Artículo 61.- *Son facultades y obligaciones de la Legislatura:*

¹⁶ Cfr.- *Ibíd.* p, 12.

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

En sentido similar, el artículo 112 de la Constitución del Estado de México

En su Segundo párrafo dispone: *“Los municipios del Estado, su denominación y la de sus cabeceras, serán los que señale la ley de la materia.”*

De acuerdo al fundamento legal citado, se puede probar que en ciertos Estados para que exista un nuevo municipio es necesario el acto volitivo de la autoridad política. Esto mismo ocurre en Inglaterra, en donde el *urban district* es creado por virtud del acuerdo del Consejo del Condado, con aprobación del Ministerio de Higiene; mientras que la creación de un *Ministerial borough* requiere de una carta real. Según *Jhon Fairlie*, para los norteamericanos, una municipalidad es una autoridad subordinada al gobierno central.¹⁷

Escuela economicista.- Sus principales defensores sostienen que la evolución humana va de la mano con la evolución de las instituciones económicas, por lo que el Municipio es resultado de la evolución de las

¹⁷ Autor citado por *Ibíd.* p, 13.

relaciones económicas del hombre. Autores como *Nitti* y *Max Weber* han concebido a la organización municipal de acuerdo a sus intereses económicos. La vecindad y la división del trabajo a este nivel son muestra de ello.¹⁸La citada fracción I del artículo 91 de la Constitución de Colima parece obedecer al criterio económico para la formación del municipio.

Escuela administrativista.- Quienes consideran al Municipio desde esta perspectiva lo creen un apéndice de la organización estatal; su razón de ser es la descentralización administrativa, que se lleva a cabo para facilitar la prestación de los servicios públicos.¹⁹En el mismo sentido se puede leer en la obra de *Narciso Sánchez Gómez*, al abordar el tema de la descentralización administrativa, lo primero que hace es diferenciarla de la descentralización política. Señala que esta última consiste en la delegación del Poder político atendiendo al aspecto territorial, fenómeno que ocurre dentro de un Estado Federal al dividirse este, en entidades federativas y estas a su vez en municipios. Así pues, la descentralización política, implica una necesaria interdependencia entre las tres esferas de gobierno.

Por su parte, la descentralización administrativa constituye tan solo un elemento de las funciones del Estado y consiste en el establecimiento de una organización administrativa que tiene como finalidad principal, el

¹⁸ Cfr.- *Ibíd.* .Pp, 13 y 14.

¹⁹ Cfr.- *Ibíd.* p, 14.

manejo de los intereses colectivo en determinadas áreas administrativas, a fin de lograr mayor eficacia. Para ello, los entes descentralizados cuentan con personalidad jurídica, régimen jurídico y patrimonio propios.²⁰

De una forma aun mas profunda el doctor Serra Rojas clasifica a su vez a la descentralización administrativa, de la siguiente forma:

- Descentralización administrativa territorial o regional.
- Descentralización administrativa por servicio funcional o institucional.

Reconoce que la primera se apoya en el aspecto geográfico para delimitar los servicios que le corresponden, encontrando su apoyo constitucional en el Artículo 115, mismo que se refiere a la base de organización del municipio.²¹

Escuela étnico cultural.- Es una corriente del pensamiento que encuentra sus principales defensores en Latinoamérica, quienes han sostenido que el municipio deberá ser la base fundamental de la preservación de los valores étnicos y culturales de una comunidad.

Esta teoría tiene como base la idea de que las tradiciones y costumbres de los pueblos deben sobrevivir, por ser parte de la riqueza misma de la

²⁰ Cfr.- **SANCHEZ GOMEZ**, Narciso “Primer curso de Derecho Administrativo”. Editorial Porrúa. México; 1998. P.203.

²¹ **SERRA ROJAS**, Andrés “Derecho administrativo. Primer curso” décimo sexta edición. Porrúa. México; 1994. P, 770

nación. Precisamente el Municipio debe cumplir con esta función de supervivencia.²² Estas ideas han influido en las políticas públicas tanto de los poderes legislativo y Ejecutivo Federales como estatales, tal es el caso de Chiapas, Oaxaca, Guerrero y Puebla; entidades federativas dentro de las cuales se han creado municipios que procuran la conservación de la riqueza étnica y cultural de sus raíces.

Nuestro artículo 2º constitucional expresamente dispone: *“La Nación Mexicana es única e indivisible.*

La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.

²² Cfr.- QUINTANA ROLDÁN, Francisco, Op. Cit. p, 14.

Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta

Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.

III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados.

IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad.

V. Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución.

VI. Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo

aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley.

VII. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos.

Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

VIII. Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.

Las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen

las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público...”

III. ELEMENTOS QUE CONSTITUYEN AL MUNICIPIO

D) TERRITORIO.

Para *Andrés Serra Rojas* el territorio es un elemento imprescindible de la organización estatal.²³ El territorio es el espacio físico, político y geográfico en que una determinada autoridad ejerce la soberanía delegada por el pueblo. El territorio puede abarcar más de un Estado, se puede limitar a este, y a su vez dividirse como en el caso de México y otros países, en entidades federativas, y éstas a su vez en Municipios.

El territorio como elemento constitutivo del municipio es esencial, ya que no es posible imaginar la existencia de un municipio sin este elemento físico, toda vez que para que exista un asentamiento humano es necesario este elemento, sea cual fuere su superficie.²⁴

A manera de ejemplo, la organización territorial de los Municipios en el Estado de México se rige por las disposiciones contenidas, principalmente,

²³ **SERRA ROJAS**, Andrés, “Teoría del Estado”, 14ª edición, Porrúa, México, 1998. P. 205.

²⁴ **MADRID HURTADO**, Miguel de la. “Administración Municipal”, Centro Nacional de Estudios Municipales, México, 1987, p. 33.

en los artículos 7, 8, 9, 10,11, y 12 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México. Se puede decir validamente que la dimensión territorial de cada Municipio se debe, principalmente a factores políticos y demográficos, pues comprenderá la superficie y límites reconocidos para cada uno de ellos; dentro del mismo municipio existen divisiones políticas, toda vez que se integra por la cabecera municipal, y por las delegaciones, subdelegaciones, colonias, sectores y manzanas, con la denominación, extensión y límites que establezcan los ayuntamientos; asimismo las localidades establecidas dentro del territorio de los municipios del Estado de México, podrán tener las siguientes categorías políticas:

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

II. VILLA: Son aquellas localidades entre cinco mil y quince mil habitantes, servicios públicos, servicios médicos, equipamiento urbano; hospital, mercado, cárcel y panteón; y centros educativos de enseñanza primaria y media superior;

III. PUEBLO: Son las localidades entre mil y cinco mil habitantes, servicios públicos indispensables, cárcel y panteón; y centros educativos de enseñanza primaria;

IV. RANCHERIA: Son aquellas localidades entre quinientos y mil habitantes, edificios para escuela rural, delegación o subdelegación municipal; y finalmente,

V. CASERIO: Localidad de hasta quinientos habitantes.

Cabe señalar que las localidades podrán oficialmente ser elevadas a la categoría política de ciudad mediante la declaración de la Legislatura o de la Diputación Permanente a petición del Ayuntamiento. Los municipios están facultados para aprobar y administrar su propia zonificación, así como para participar en la creación y administración de sus reservas territoriales y ecológicas. Los municipios controlarán y vigilarán, coordinada y concurrentemente con el Gobierno del Estado de México, el uso del suelo en sus jurisdicciones territoriales, en los términos de la ley de la materia y los Planes de Desarrollo Urbano correspondientes.

E) POBLACIÓN.

Se trata del elemento humano de toda organización político jurídica territorial. Las personas por sí solas no forman más que composiciones colectivas primarias, como la familia y la comunidad; solo mediante la ley, estas pueden agruparse en Municipios, entidades federativas o Estados.

La población se conforma por un grupo de seres humanos, sin importar nacionalidad, sexo, edad, credo religioso, status económico, etc. Sin embargo, este factor diferencial si repercute en el ejercicio de ciertos derechos, como los políticos.

Dos conceptos son fundamentales para diferenciar el tipo de persona que eres dentro del municipio; claro está que se trata de un criterio eminentemente jurídico y que pro supuesto, no es utilizado en sentido peyorativo. Los conceptos a saber son el de habitante y el de vecino. Por habitante en los Municipios del Estado de México se entiende a las personas que residan habitual o transitoriamente dentro de su territorio. Debemos señalar que existen dos vías para adquirir la vecindad en los Municipios de la entidad federativa que hemos elegido para el estudio municipal, a saber:

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

II. Manifestar expresamente ante la autoridad municipal el deseo de adquirir la vecindad. Esto demuestra la facilidad con que se puede adquirir la categoría de vecino y dejar de ser un habitante más, que en momento determinados puede tener cierta limitación de sus derechos políticos. El artículo 24 de la Constitución Política del Estado de México establece un derecho de preferencia a favor de los mexiquenses para el desempeño de

cargos públicos del Estado o de los municipios, siempre que cumplan los requisitos que las leyes y reglamentos exijan. Sin embargo, el artículo 26 del mismo ordenamiento impone un candado con el objeto de que sólo los vecinos de nacionalidad mexicana, tengan derecho a servir en los cargos municipales de elección popular o de autoridad pública del lugar de su residencia.

Solos los mexiquenses y los vecinos reúnen la calidad de ciudadanos del Estado, quienes detentarán las prerrogativas dispuestas en el artículo 29 de la Constitución local, siendo las que a continuación se enuncian:

“I. Inscribirse en los registros electorales;

II. Votar y ser votados para los cargos públicos de elección popular del Estado y de los municipios y desempeñar cualquier otro empleo o comisión, si reúnen los requisitos que las normas determinen;

III. Desempeñar las funciones electorales que se les asignen;

IV. Asociarse libre y pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del Estado y de sus municipios; y

V. Participar en las organizaciones de ciudadanos que se constituyan en sus comunidades, para la atención de sus necesidades.”

No obstante estas prerrogativas pueden ser suspendidas a ciertos ciudadanos del estado por las causales previstas en el artículo 30 de la

Constitución local. Sin embargo, quienes se encuentren accidental o transitoriamente en el territorio del Estado de México, estarán sujetos a sus leyes y ordenamientos jurídicos, por disposición constitucional.

Es natural que el derecho al voto activo y pasivo para la elección de autoridades en las entidades federativas y en sus Municipios solo corresponda a la gente que vive en esos lugares, que conocen de fondo la problemática de la zona y probablemente puedan aportar las mejores soluciones para terminar con ella. En primer lugar se reserva este derecho a los ciudadanos mexicanos, tanto por su edad como por el interés de salvaguardar las instituciones mexicanas; y por otro lado, la razón nos hace advertir que los mejores gobernantes son aquellos que conocen el lugar en que gobiernan.

F) GOBIERNO.

En las siguientes líneas habremos de hacer una introducción al gobierno municipal, puesto que en los capítulos tercer y cuarto de la tesis serán desarrollados con profundidad aspectos importantísimos en la vida gubernamental de los Municipios; la estructura y funcionamiento de los Ayuntamientos y algunos factores políticos que inciden en su desenvolvimiento.

José María Coloma, en su diccionario de política señala que gobierno en sentido restringido es el órgano a quien se encomienda la función Ejecutiva a contraposición de la que ejercen los Parlamentos. Es por ese motivo que también se le denomina poder Ejecutivo, aunque materialmente se le encomienden funciones que propiamente corresponderían a órganos de los otros dos poderes. La aplicación de la ley realizada por el órgano administrativo, tiene sus tintes particulares; ya que todo acto administrativo requiere para su validez, apoyarse en una norma general, tal pudiera ser la misma Constitución Política, las leyes que de ella emanan o los reglamentos. Por ello es aceptado el calificativo de ejecutora de la ley, de donde deriva la universalización del término “Ejecutivo”, efectuada por Locke y Montesquieu.

La administración cuenta con recursos humanos, materiales y financieros, que en todo momento son elementos de su organización.

*“En sentido amplio, se llama gobierno al conjunto de actividades directivas del Estado, así como al conjunto de órganos que las realizan.”*²⁵ En este orden de ideas, forman parte del gobierno todas las entidades públicas que

²⁵ **COLOMA**, José María, *Léxico de política*, editorial Laia, España; 1975. Pp, 82 y 83.

tienen una función directiva en los destinos de la nación, opinión con la cual coincido. No se puede concebir un gobierno sin un Congreso o Parlamento, sin tribunales dedicados a la administración de justicia o sin órganos administrativos que se encargan de la administración pública.

El Municipios será administrado por un Ayuntamiento, cuyos miembros deben ser electos por el voto directo del pueblo, tal y como lo dispone la fracción I del artículo 115 de la Constitución General de la República, cuyo texto se reproduce en sus términos en las constituciones estatales y en las Leyes orgánicas municipales. En relación al gobierno representativo quisiera hacer una serie de precisiones que por su importancia vale la pena tocar en el trabajo.

El pilar de todo gobierno representativo es la idea de la soberanía nacional. Esta idea ha sido plasmada en nuestra Constitución tomada de la Constitución francesa de 1789, y que textualmente expresa: *“La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de este. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de gobierno.”*

Según lo dispone el artículo 41 de la Carta Magna el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regimenes interiores, en los términos establecidos por la Constitución. Asimismo 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 al Municipio Libre, conforme a las bases establecidas en el artículo 115 constitucional.

Conocer el origen etimológico de la palabra no nos ayuda en nada a desentrañar la verdadera esencia de su uso en materia político-jurídica. De hecho no se puede hallar una sola concepción universal y válida de República como forma de gobierno. En realidad se trata de uno de los conceptos más vagos del vocabulario político, así como el de democracia, que tanto se ha prostituido en los últimos tiempos. En la opinión de *José María Coloma*, la única definición posible del término es la negativa "*República es aquella forma de gobierno que no es Monarquía*". Esto significa que el Jefe de estado de una república no adquiere el cargo por la vía hereditaria, y tampoco es vitalicio. El mismo autor apunta como notas características de la República como forma de gobierno: el Estado de

Derecho, la defensa de los derechos fundamentales, su carácter democrático liberal y social de la nueva forma de gobierno.²⁶

Ahora bien, el gobierno representativo es una necesidad dado que sería imposible su ejercicio depositado materialmente en todos los pobladores de un Estado. La delegación de poderes es fundamental para el ejercicio gubernamental, incluso así lo demanda el principio económico de la división del trabajo. En este orden de ideas, la potestad que ejerce un órgano o grupo de ellos se basa en una delegación. Así pues, los delegados de la nación son sus representantes.²⁷

El maestro *Burgoa*, en torno al tema de la delegación, el mandato y la representación, los define de la siguiente forma: Los dos primeros precisan la legalidad, mientras que la representación precisa la legitimidad, de una justificación que no se encuentra dentro del orden jurídico positivo, sino en la idea que inspira este orden, o en unas creencias situadas mas allá del orden jurídico positivo y en virtud de las cuales cobra validez.²⁸

²⁶ Cfr.- *Ibíd.* Pp, 164 y 165.

²⁷ Cfr.- **MALBERG**, R. Carré de, “Teoría general del Estado”, Fondo de cultura económica y UNAM, México; 1998. pp, 915 y 916.

²⁸ Cfr.- **BURGOA ORIHUELA**, Ignacio, “Derecho constitucional mexicano “, 14ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México; 2001. p, 675.

Advierte *Rodolfo García del Castillo* que desde el punto de vista teórico, o en el mundo del deber ser, el gobierno municipal debiera ser la base del desarrollo nacional, y quien impulsara el crecimiento local. Debiera ocupar el papel protagónico del desarrollo, dada su cercanía a la ciudadanía, por ser la autoridad más próxima y quien escucha los reclamos de los gobernados. El mismo autor reconocer que los servicios prestados por el gobierno municipal se convierten en determinados momentos, un área privilegiada para articular acciones políticas.²⁹

Sobre el particular *Francisco Rubio Llorente* comenta la tesis en que se plasma que el pueblo no solo es el origen del Poder; sino también su titular supremo y la voluntad del pueblo, siendo la voluntad general la única con la capacidad para exigir obediencia a los ciudadanos, es decir, la única fuente posible de las decisiones gubernamentales y de la ley. Pero esa voluntad a la que se atribuye esa capacidad vinculante solo se da cuando el pueblo actúa como una unidad, en la calidad de entidad colectiva que opera como unidad de decisión y acción. Esa voluntad no tiene su génesis en la voluntad de cada uno de los ciudadanos aisladamente considerados. Por razones de índole técnico como sociológicas, la formación de la expresión de tal voluntad en cuanto unidad de acción y decisión se ha de encomendar a especialistas. Especialistas que han sido elegidos por el pueblo, quienes

²⁹ Cfr.- **GARCÍA DEL CASTILLO**, Rodolfo, Op. Cit. Pp, 1000 y 101.

actúan en su calidad de especialistas, y que con su actuación colegiada, representan al pueblo; ellos forman y expresan la voluntad de este.

No obstante, los representantes no pueden recibir instrucciones de sus electores ni están vinculados a la voluntad de las personas que los eligieron; ya que por lógica no se acude al especialista para indicarle su proceder. Además, el conjunto de electores que han votado por un representante es solamente una parte del pueblo, y nunca su totalidad, y el representante ha de serlo del pueblo en su totalidad. El representante como especialista y representante de la totalidad, no se encuentra ligado a la voluntad de sus representados por mandato imperativo alguno.³⁰

Por su parte *Sieyés* sostiene que la representación tiene su origen en el principio de la división del trabajo, que es un principio general de todas las sociedades complejas. Con sus variantes, según el autor, tanto *Schumpeter* como *Kelsen* coinciden en que la representación política es el resultado de la acción conjunta de dos principios distintos, a saber: El principio democrático por un lado, y el principio de la división del trabajo por el otro.

Para *Rousseau*, no hay mas democracia que la democracia directa aunque no niega la posibilidad de la democracia mediata, que se ejerce cuando el

³⁰ Cámara de Diputados.- “I Jornadas de Derecho Parlamentario, 21, 22 y 23 de marzo de 1984”, Publicaciones del Congreso de los diputados. Serie IV. España; 1985. Pp, 148 y 149.

pueblo no actúa directamente, sino a través de órganos, justificando este mecanismo exclusivamente por razones de índole técnico, mas no de principio. Este entiende que los representantes electos son solo portavoces de la voluntad del pueblo, y sometidos consecuentemente al mandato imperativo de los ciudadanos.³¹

La idea de la representación ha tomado un nuevo giro a partir de la aparición de los partidos políticos, como entes muy bien organizados, que se han encargado de acaparar el poder político sometiendo la actuación de sus miembros a los intereses propios del partido, y consecuentemente alejando al gobernantes del electorado, a quienes se acercan únicamente en tiempos de campaña, para después olvidarse de sus problemas y sus soluciones. El político de nuestros días prefiere abonar sus actos para prolongar su carrera política, quedando bien con quienes encabezan el partido político en que militan. Esta situación ha distorsionado el papel que juegan los ciudadanos electos en las urnas para el ejercicio de cargos públicos.

³¹ Cfr.- *Ibíd.* p, 150.

CAPÍTULO SEGUNDO. ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DEL MUNICIPIO EN MÉXICO.

II. LA FUNDACIÓN DEL ESTADO MEXICANO

a. CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ DE 1812

¿Por qué partir de la Constitución de Cádiz? Este documento constitucional es el primero que rigió en el Estado Mexicano; si bien es cierto, este se fundó en 1821, fue hasta 1824 en que se crea nuestro primer texto constitucional en la vida independiente de México. Este documento tuvo fuerte influencia en el pueblo latinoamericano.

Dicha Constitución reguló la figura municipal en el Capítulo I del Título VI, en donde se encuentra la expresión jurídica de los Ayuntamientos, que comprende los artículos que van del 309 al 323. En su articulado se dispuso la composición de los Ayuntamientos, la forma de elegir a sus miembros y sus principales atribuciones. Los Ayuntamientos se componían por el Alcalde, los Regidores y eran presididos por el Jefe Político en aquellos lugares en donde los hubiera. Los Jefes Políticos estaban encargados de las provincias. De hecho la nefasta intervención de los Jefes Políticos en la política del país los condujo a su desaparición después del porfiriato. Todos

los miembros que componían el Ayuntamiento prestaban juramento antes de entrar en funciones.³²

b. CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1824.

Fue el primer ordenamiento jurídico en forma que estuvo en vigor en la época independiente de México. Estableció un gobierno republicano, representativo y Federal. Gran parte de este ordenamiento se inspiró en la Constitución española de Cádiz. Sin embargo, en lo concerniente a la distribución de la representatividad, tomó el modelo estadounidense. Es por ello que la Cámara de Senadores se formó con dos senadores por entidad toda vez que se trata de un órgano representativo de las entidades federativas que conforman la Federación; en tanto que la de Diputados, representante de la población, se integró con un Diputado por cada ochenta mil habitantes. Cada entidad federativa elegía sus gobernadores y legislaturas, cobraba sus impuestos y contribuía para sostener al gobierno Federal a través del pago de una renta fija, que variaba según la población y riqueza de cada Estado. Este factor y otras circunstancias, como la inestabilidad política y económica provocaron que el nuevo gobierno fuera económicamente débil. El proyecto jurídico comenzó a discutirse el 1 de

³² Cfr.- **RENDÓN HUERTA BARRERA**, Teresita, Op. Cit. Pp, 106 a 108.

abril de 1824 y se aprobó el 3 de octubre de ese año, con el nombre de Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. Nuestra primer Ley Fundamental mantuvo su vigencia hasta 1835 sin que sobre su contenido se realizaran enmiendas.

El primer efecto de la independencia de México de la Corona española fue el aumento considerable del número de ayuntamientos, situación que provocó la resistencia de los pueblos indígenas. Se dice que al principio del movimiento independentista había tan solo treinta y seis municipios a lo largo y ancho de la Nueva España y al culminar la guerra ya se habían convertido en seiscientos veintisiete. Esta proliferación fue vista por los indígenas como una amenaza, puesto que en la mayoría de ellas fueron abolidas las repúblicas de indios; asimismo se entregó el gobierno de una gran cantidad de municipios a los mestizos; y al mismo tiempo, muchos municipios que habían sido hasta el momento autónomos, dejaron de serlo. La discriminación fue una constante en el nuevo orden federalista mexicano, pues existe el testimonio de los conflictos surgidos entre ayuntamientos de villas y de ciudades de españoles, que ya se habían transformado en ayuntamientos constitucionales. Es natural que los indios

se negaran a entregarles sus bienes y a disolver sus gobiernos para acatar el nuevo orden legal. Los indios eran calcificados como naturales y debido a su origen eran discriminados desde principios de la vida independiente de México.

Ni el Acta Constitutiva de la Federación, ni la primera Constitución de nuestro país hicieron mención de la figura del Ayuntamiento, motivo por el cual se entiende que su regulación quedó en manos de las entidades federativas.

Sin embargo, en el Acta se hace referencia al Gobierno particular de los Estados, que se basaría en el principio de la división de poderes, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial. La Constitución de 1824 permitió que los Estados rigieran libremente su gobierno interior, siempre y cuando no se opusieran a la Constitución y el Acta Constitutiva. Por esa razón jurídica, la regulación de los Municipios y los Ayuntamientos se mantendría como una facultad reservada a los Estados y así plasmarla en sus constituciones locales, quienes se basarían en el modelo previsto en la Constitución Gaditana de 1812.³³

³³ Cfr.- **VALENCIA CARMONA**, Salvador, "Derecho Municipal", Editorial Porrúa y UNAM, México; 2003. pp, 123 y 124.

Los prefectos tenían la facultad de suspender con causa justificada a los ayuntamientos o algunos de sus miembros, de lo cual debía rendir cuenta inmediata al gobernador del Estado. Este funcionario contaba con el apoyo de varios subprefectos; a través de éstos supervisaba los presupuestos anuales de los ayuntamientos, así como sus planes. En el Estado de México, la regulación de estas figuras se encontraba en la Constitución del 14 de febrero de 1827, en cuyo artículo 55 se sujetaba al prefecto a la voluntad del gobernador, mientras que la regulación de los ayuntamientos se puede encontrar de los artículos 165 a 170.³⁴

Los ayuntamientos resintieron la pugna por el poder entre los federalistas y los centralistas, a pesar de carecer de funciones políticas. Cabe señalar que los ayuntamientos siguieron la suerte de los partidos políticos de la época, renovándose a cada cambio de gobierno general.

Para ejemplificar la fuerza que podían tener los ayuntamientos en aquella época, se cita el siguiente dato anecdótico, en que el Congreso de Veracruz en 1828 prohibía la reunión secreta de masones, y como respuesta, los ayuntamientos del Estado amenazaron con disolver el Congreso. Solo la intervención del general Santa Anna pudo salvar al cuerpo legislativo. Pocos

³⁴ Cfr.- *Ibíd.* p, 128.

años después (1833), el mismo político disolvió el Ayuntamiento de la Ciudad de México por así convenir a sus intereses.³⁵

En el año de 1830 el gobierno federal expidió una ley para la elección de Diputados y Ayuntamientos de la República; la Ley de 1º de mayo de 1831 se otorgaba al ayuntamiento de la Ciudad de México unas sumas provenientes de Alcabalas y derechos. La Ley de 18 de enero de 1834 estableció una contribución municipal por concepto de importaciones marítimas a favor del puerto de Veracruz.³⁶

c. CONSTITUCIÓN CENTRAL DE 1836 O SIETE LEYES CONSTITUCIONALES

El 30 de diciembre de 1836, el Congreso sustituyó la Constitución de 1824 por las denominadas “Siete Leyes constitucionales”, que suprimieron el sistema Federal estableciendo una República Central. Una novedad que reporta este texto es haber instituido por encima de los tres poderes (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) al llamado Supremo Poder Conservador. Con este cuerpo de leyes se restringieron las libertades de la mayoría de la población, privilegiando a los grupos de mayor poderío económico y político. Un dato relevante en la historia de nuestro país, es que durante la vigencia

³⁵ Cfr.- Ibíd. P p, 126 y 127.

³⁶ Cfr.-Ibíd. p, 127.

de esta Constitución se produjo la separación de Texas de la República mexicana y se anexa a los Estados Unidos de Norteamérica.

En ella se reguló la organización y funcionamiento de los Municipios, en su sexta ley titulada “División de la República y gobierno interior de los pueblos”, de los artículos que van del 22 al 26. Aunque la Constitución disponía que los Ayuntamientos debían elegirse por el voto popular, el número de integrantes de su cabildo era determinado por las Juntas Departamentales, con la anuencia del Gobernador. Por su parte, los prefectos estaban obligados a velar por el cumplimiento de los ayuntamientos.

El derecho al voto pasivo estaba limitado a las personas económicamente solventes, puesto que era necesario tener un capital físico mínimo o moral que le produjera una renta anual de cuando menos cien pesos. Bajo este criterio discriminatorio y peyorativo, opina la autora *María del Refugio González* que el gobierno conservador quería que los Ayuntamientos estuvieran en manos de los que se llamaba “gente decente”, dejando fuera de esa posibilidad a la gran mayoría de la población. El espíritu elitista antes mencionado se repitió en el Reglamento Provisional para el Gobierno Interior de los departamentos del 20 de marzo de 1837, en cuyo artículo 126

repitió casi textualmente la disposición constitucional sobre los cargos concejiles.³⁷

Durante el año de 1849, Lucas Alamán presidió el Ayuntamiento de la Ciudad de México, después de haber resultado vencedor en unas elecciones bastante discutidas. Su salida del cargo y por tanto su efímero mandato se debió a la presión del Congreso y a una serie de desordenes populares, manifestando su inconformidad.³⁸

d. BASES ORGÁNICAS O BASES DE LA ORGANIZACIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA MEXICANA DE 1843

Con este ordenamiento jurídico se organizó la nación en República centralista y se abrogó el Supremo Poder Conservador, dividiéndose el poder público de la manera en que lo concibiera *Montesquieu*. Aunque sea desde el punto de vista formal, se garantizó la igualdad, libertad y seguridad jurídica para todos los ciudadanos, aprobadas el 14 de junio de 1843 y tuvo vigencia poco más de tres años.

Las Bases Orgánicas de 1843, todavía de acentuado corte centralista hicieron depender a los Ayuntamientos de las Juntas Departamentales,

³⁷ Cfr.- **GONZÁLEZ**, María del Refugio, “Debates sobre el régimen del Municipio en el siglo XIX”, Estudios municipales; México; 1987. pp, 150 y 151.

³⁸ Cfr.- **VALENCIA CARMONA**, Salvador, Op. Cit. p, 127

puesto que en las fracciones X y XIII del artículo 134 quedó establecida la potestad para nombrar corporaciones y funcionarios municipales. Asimismo, expedirían sus ordenanzas, su reglamentación policíaca, y encargados de aprobar los planes de presupuesto anual y gastos de los municipios. A pesar de que fuera eliminado el sufragio censitario para los cargos concejiles, no para los ciudadanos, quienes debían percibir cuando menos una renta anual de doscientos pesos, ya sea proveniente de un capital físico, industria o trabajo honesto.³⁹

Durante la vigencia de las Bases Orgánicas no hubo el tiempo ni la calma para realizar una reforma administrativa en el funcionamiento del ayuntamiento, motivo por el cual se mantuvo el mismo régimen legal con la salvedad de haberse dictados algunas disposiciones de carácter secundario.

e. CONSTITUCIÓN LIBERAL DE 1857.

En el histórico documento se destacaron los derechos del hombre como la base de las instituciones, la libertad y la igualdad de todos ante la ley debido a la gran influencia de las ideas liberales de la época. Consagró las libertades de enseñanza, trabajo, pensamiento, petición, asociación, comercio e imprenta. Su contenido ya parece estar dividido en un parte

³⁹ Cfr.- *Ibíd.* p. 124.

dogmática y una orgánica, tal y como la concebimos actualmente. Implantó de nueva cuenta el federalismo y el establecimiento de una república representativa. Depositó el Poder Ejecutivo en un solo individuo a diferencia de lo que ocurrió con su antecedente federalista de 1824. Su división política se estructuró en veinticinco entidades federativas, un territorio y un Distrito Federal. Esta Constitución no difirió mucho de la promulgada en 1824 en cuanto a la organización del Estado y su pronunciamiento fundamental fue en favor de las garantías individuales. Se promulgó el 11 de marzo de 1857.

Sin embargo, el 17 de diciembre de ese año, el general Félix María Zuloaga se pronunció en contra de ella, iniciándose la guerra de Reforma, o de los Tres Años, lapso en el cual estuvo suspendido el orden constitucional recién estatuido. Tras el triunfo de los liberales en 1861, se aplicó por un breve plazo, para invalidarse con la Intervención francesa en 1862. Fue hasta la Restauración de la República en 1867, cuando se aplicó cabalmente este ordenamiento. Conviene señalar que a su articulado original se añadió el contenido de las Leyes de Reforma de 1859, que nacionalizaron los bienes eclesiásticos, suprimieron la propiedad comunal de los indígenas y establecieron la tolerancia de cultos, el matrimonio, el registro civil y la secularización de los cementerios.

De vuelta al régimen federal, al menos desde el punto de vista formal, podemos ver que el Constituyente no previó disposición alguna referente a la organización y funcionamiento de los Municipios y los Ayuntamientos y se limitó a prever en su numeral 40 que era voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república federal compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior.⁴⁰ Aunado a lo anterior, en el artículo 41 el Constituyente dispuso que las Constituciones particulares de los estados en ningún caso podrían contravenir las disposiciones de la Constitución Federal. En este orden de ideas, las legislaturas locales se dispusieron a regular la vida interna de los Estados en sus respectivas constituciones y leyes reglamentarias. En aquel momento, los estados se dividieron en distritos como en el caso de Oaxaca; en Veracruz se dividió su territorio en Cantones; o en partidos en el caso de Aguascalientes. Las citadas circunscripciones territoriales normalmente se dividían en municipalidades.

Castillo de Velasco consideró que era necesario incluir un artículo en la Constitución que se refiriera al municipio, toda vez que su prosperidad estaría anclada a la de los Estados, motivo por el cual propuso las siguientes adiciones a la Constitución Federal:

⁴⁰ Cfr.- **GÁMAS TORRUCO**, José, “Derecho Constitucional Mexicano”, Editorial Porrúa y UNAM, México; 2001. p, 737.

“1ª. Toda municipalidad con acuerdo de su colegio electoral puede decretar las obras y medidas que crea convenientes al municipio, y votar y recaudar los impuestos que estime necesarios para las obras que acuerde, siempre que con ellas no perjudique a otra municipalidad o al estado, 2ª. Todo pueblo de la República debe tener terrenos suficientes para el uso común de los vecinos mismos que los estados de la federación los comprarán si es necesario reconociendo el valor de ellos sobre las rentas públicas; 3ª. Todo ciudadano que carezca de trabajo tiene derecho a adquirir un espacio de tierra cuyo cultivo le proporcione la subsistencia.”⁴¹

Otro documento que vale la pena citar es el efímero Estatuto del Imperio de Maximiliano publicado el 10 de abril de 1865. De acuerdo a su artículo 38, el alcalde de la capital era nombrado y removido por el emperador, y los demás, por los prefectos de cada departamento. En otros artículos también se regulaba la organización y funcionamiento de los ayuntamientos.

Aunque la gran mayoría de las constituciones estatales no propusieron grandes innovaciones en el gobierno municipal, hubo algunos ejemplos excepcionales que se pueden citar en que se manejó la figura del Municipio como si se tratara de un poder más. La Constitución del estado de Tlaxcala del 5 de mayo de 1868 dispuso en su artículo 17 lo siguiente: *“El ejercicio*

⁴¹ Cámara de Diputados, “El debate en la Constitución de 1857”, LV Legislatura, México; 1994. Pp, 155.

del Supremo Poder del estado se divide en Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Municipal. Nunca podrán reunirse dos o más de esos poderes en una persona o corporación ni depositarse el Legislativo en un solo individuo sino investido de facultades extraordinarias.”

En igual sentido fue redactada la Constitución de Hidalgo de 21 de mayo de 1870, en cuyo artículo 26 se dispuso: *“El gobierno del estado para su ejercicio se divide en cuatro poderes: Legislativo, Ejecutivo, Municipal y Judicial. Nunca podrán reunirse do o más poderes en una sola persona o corporación ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.”*

A pesar de la gran aportación de los liberales durante la revolución de reforma, no lograron diseñar un proyecto apropiado para el Municipio, incluso, llegaron a afectar su hacienda a través de la eliminación de las Alcabalas y la desamortización de bienes. La Ley Lerdo de 1856 fue de gran utilidad para lograr la circulación de los bienes que detentaban la iglesia. Esto impactó negativamente a los Municipios y a las comunidades indígenas ya que los obligó a vender bienes pertenecientes a su patrimonio. A partir de ese momento, el artículo 3º del mismo ordenamiento dispuso que los municipios solo podrían adquirir los bienes necesarios para el servicio y el cumplimiento de sus fines.

Efectivamente, para comprender el nuevo proyecto constitucional del municipio en 1917 es necesario que se conozca que ocurrió con la institución durante la época del porfiriato. El Municipio era absolutamente dependiente del poder central ejercido por el General Porfirio Díaz, a través de los gobernadores, y estos a su vez por los jefes políticos. Esto no significa que las instituciones jurídico políticas hubiesen estado diseñadas para el ejercicio de un poder central; paradójicamente, el General Díaz plasmó en el Plan de Tuxtepec de 1º de enero de 1876 sus principales ideales políticos, entre los que se destacan:

- Elevar a rango constitucional el principio de no reelección;
- El sometimiento de las autoridades de la república al poder ejercido centralmente por el Presidente. Afirmaba que el Poder Municipal había desaparecido, para convertirse en una herramienta para el Ejecutivo de la Unión para la realización de las elecciones.

Con cierto tono irónico, José López Portillo y Rojas escribió unas líneas criticando al General Díaz, quien a la postre se convertiría en el monstruo que nunca quiso ser: *“¡Y que plan el suyo! (El Plan de Tuxtepec) Parece que lo confeccionó con el propósito suicida de condenarse a sí mismo, andando los años...una vez ascendido a la Suprema Magistratura, practicó indefinida y forzosa esa misma reelección, clamó contra la corrupción de la justicia federal, y no se ha conocido jefe de estado que haya degradado*

como él es justicia...convirtió a las entidades federadas en departamentos del Ejecutivo de Méjico, poniendo a su cabeza validos, amigos y servidores.”⁴²

De manera arbitraria pero tratando de guardar una fachada de legitimidad, Porfirio Días sustituyó a los Regidores de la Ciudad de México por una Junta Municipal gestada en una reunión entre porfiristas, y a pesar de que con posterioridad se celebraron elecciones, éstas dejaron mucho que desear por lo que fueron seriamente cuestionadas.⁴³

Retomando la figura de las Jefaturas políticas que ya no alcanzaron sobrevivir el movimiento revolucionario, cabe decir que se trataba ni más ni menos de un mecanismos de control político representando una especie de autoridad intermedia entre el gobierno de las entidades federativas y los Ayuntamientos; los jefes políticos, como ya se ha mencionado, estaban sujetos a la voluntad de los gobernadores; centralizaban y manipulaban la actividad ejercida por los Ayuntamientos; toda vez que su carácter era distrital su radio de acción les permitía el control de varios Ayuntamientos.

⁴² **LÓPEZ PORTILLO Y ROJAS**, José, “Elección y caída de Porfirio Díaz”, Librería española, México; 1921. p, 89.

⁴³ Cfr.- **COSÍO VILLEGAS**, Daniel, “El porfiriato, vida política interna”, Primera parte, editorial Hermes, México; 1970. Pp, 442 y siguientes.

En la opinión del autor *Miguel Macedo*, los ayuntamientos durante el periodo comprendido entre 1821 y 1867 se caracterizaron por ser cuerpos administrativos desorganizados, que cargaban en sus espaldas deudas enormes, sin elementos suficientes para atender las necesidades de la población, ni los servicios públicos a su cargo.⁴⁴

f. CONSTITUCIÓN SOCIAL Y POLÍTICA DE 1917.

El Programa del Partido Liberal Mexicano de 1º de julio de 1906, suscrito por los hermanos Ricardo y Enrique Flores Magón, Juan Rivera entre otros se propusieron una serie de reformas constitucionales tales como: la supresión de los jefes políticos, la consagración del principio antireeleccionista para el cargo de Presidente de la República y gobernadores de los Estados; la reorganización de los Municipios y buscar su fortalecimiento como poder.

El Plan de San Luis, cuya autoría se debe a Francisco I. Madero, de 5 de octubre de 1910 llamaba al pueblo a levantarse en armas en contra del General Porfirio Díaz. El como otros políticos de su época estaban a disgusto con el sometimiento del Poder Legislativo y Judicial a la potestad del titular del Ejecutivo. Señaló que el principio de la división de poderes, la soberanía de los Estados, la libertad de los Ayuntamientos y los derechos

⁴⁴ Cfr.- VALENCIA CARMONA, Salvador, Op. Cit. Pp, 131 y 132.

fundamentales de los ciudadanos eran postulados consagrados en un libro que no se daban en la práctica. Era claro que el poder era único y ejercido por una sola persona, para lo cual utilizaba los mecanismos constitucionales que se supone tenían la encomienda de moderar y dividir el poder para evitar el despotismo.

Formalmente, la Revolución dio inicio el 20 de noviembre de 1910 y en ella participaron numerosos presidentes municipales, como Manuel M. Diéguez, de Cananea; Aniceto Campos, de frontera, y el sonoreño Álvaro Obregón, así como el comisario de agua prieta, Plutarco Elías Calles, tan solo por citar algunos nombres destacados.⁴⁵

El Gobierno del Estado de Chihuahua fue el primero en suprimir las jefaturas políticas en el territorio e la república, estableciendo el municipio libre mediante la Ley de 28 de octubre de 1911. Posteriormente, el decreto de 26 de diciembre de 1914, expedido en Veracruz por el Gobierno Constitucionalista encabezado por Venustiano Carranza, inició la reforma municipal de la Revolución. En dicho documento textualmente se expresó:

“Decreto que crea el municipio libre. Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de la

⁴⁵ MORENO ESPINOSA, Roberto, “Origen y Evolución del Municipio en el Estado de México”, Editorial Gobierno del Estado de México, México, 1992. Pp, 50-53.

República Mexicana y Jefe de la Revolución, en virtud de las facultades de que me encuentro investido y considerando: *que durante largos años de tiranía sufrida por la República, se ha pretendido sistemáticamente centralizar el Gobierno, desvirtuando la Institución Municipal, y que la organización que hoy tienen varias Entidades Federativas sólo es apropiada para sostener un Gobierno absoluto y despótico, porque hace depender a los funcionarios que más influencia ejercen en las municipalidades, de la voluntad de la primera autoridad del Estado; Que es insostenible ya la práctica establecida por los Gobiernos de imponer como autoridades políticas, personas enteramente extrañas a los municipios, las que no han tenido otro carácter que el de agentes de opresión y se han señalado como los ejecutores incondicionales de la voluntad de los gobernantes, a cuyo servicio han puesto el fraude electoral, el contingente de sangre, el despojo de las tierras y la extorsión de los contribuyentes; que el ejercicio de las libertades municipales educa directamente al pueblo para todas las otras funciones democráticas, despierta su interés por los asuntos públicos, haciéndole comprender, por la experiencia diaria de la vida, que se necesita del esfuerzo común para lograr la defensa de los derechos de cada uno, y para que la actividad libre de los ciudadanos goce de protección y amparo; Que la autonomía de los municipios moralizará la administración y hará más efectiva la vigilancia de sus intereses, impulsará el desarrollo y funcionamiento de la enseñanza*

primaria en cada una de las regiones de la República, y el progreso material de las municipalidades y su florecimiento intelectual – obtenido por la libertad de los Ayuntamientos – constituirá el verdadero adelanto general del país y contribuirá en primera línea al funcionamiento orgánico de las instituciones democráticas, que son en su esencia el Gobierno del pueblo por el pueblo; Que las reformas iniciadas por esta Primera Jefatura, interpretando las aspiraciones populares y los propósitos de la Revolución, serían ilusorias si su cumplimiento y aplicación no se confiase a autoridades particularmente interesadas en su realización, y con la fuerza y libertad bastantes para que puedan ser una garantía efectiva de los progresos realizados por la legislación revolucionaria; Que el municipio independiente es la base de la libertad política de los pueblos, así como la primera condición de su bienestar y prosperidad, puesto que las autoridades municipales están más capacitadas, por estrecha proximidad al pueblo, para conocer sus necesidades y, por consiguiente, para atenderlas remediarlas con eficacia; Que introduciendo la

Constitución la existencia del Municipio Libre, como base de la organización política de los estados, queda así suprimida definitivamente la odiosa institución de las Jefaturas Políticas; que elevada con esta reforma a categoría de precepto constitucional la existencia autónoma de los Municipios, dependerá la fuerza pública de la autoridad municipal; pero para evitar la posibilidad de fricciones entre las autoridades

municipales y las de la Federación o de los Estados, la fuerza pública del municipio donde el Poder Ejecutivo resida, quedará exclusivamente al mando de éste. Por todo lo cual he tenido a bien decretar: Artículo único. Se reforma el artículo 109 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, de 5 de febrero de 1857, en los términos que siguen: Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política, el Municipio Libre, administrado por ayuntamientos de elección popular directa y sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el Gobierno del Estado. El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados, tendrán el mando de la fuerza pública de los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

Los Gobernadores no podrán ser reelectos, ni durar en su encargo por un periodo mayor de seis años. ⁴⁶

En las adiciones al Plan de Guadalupe del 23 de diciembre de 1914 se indicó en el artículo 2º que el primer jefe de la revolución y encargado del Ejecutivo de la Unión expediría todos los instrumentos legales y medidas necesarias que satisficieran las necesidades económicas, políticas y

⁴⁶ MUÑOZ LEDO, Porfirio, “La Revolución Mexicana El Municipio Libre”, Partido Revolucionario Institucional, México. Pp. 3 a 7.

sociales del país. En virtud de lo anterior, La Sección de Legislación Social preparó una serie de proyectos a fin de adicionar el Plan de Guadalupe, dentro de los cuales se tocó el tema municipal. El resultado del trabajo legislativo antes citado fue la expedición del decreto de 23 de diciembre de 1914 que reformaba el texto del artículo 109 de la Constitución de 1857, quedando en los siguientes términos:

“Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de la división territorial y de su organización política el municipio libre, administrado por Ayuntamientos de elección popular directa, y sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el gobierno del Estado.

El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública de los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.”⁴⁷

El Constituyente de Querétaro tuvo siempre presente el tema del Municipio, como uno de los temas fundamentales que se tocarían en los debates para la construcción de la llamada “Primera Constitución social del mundo”.

⁴⁷ VALENCIA CARMONA, Salvador, Op. Cit. p, 134.

Reconociendo que los políticos siempre han mostrado una gran simpatía por los discursos y la retórica, para plasmarla en documentos, no significa que los postulados por ellos promulgados se conviertan en una realidad. A manera de Ejemplo, Venustiano Carranza envió un mensaje que acompañó a su proyecto de Constitución, en cuya parte conducente señala:

“El Municipio independiente, que es sin disputa una de las grandes conquistas de la revolución, como que es la base del gobierno libre, conquista que no solo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, substrayéndose así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores, y una buena Ley Electoral que tenga a éstos completamente alejados del voto público y que castigue con toda severidad toda tentativa para violarlo, establecerá el poder electoral sobre bases racionales que le permitan cumplir su cometido de una manera bastante aceptable.”⁴⁸

La Segunda Comisión de Constitución integrada por Paulino Machorro Narváez, Hilario Medina, Heriberto Jara y Arturo Méndez propuso adicionar

⁴⁸ Cámara de Diputados “Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones”, Tomo XI, 4ª edición, Cámara de Diputados, LV Legislatura, UNAM, México; 1994. p, 121.

al texto transcrito dos fracciones relativas a la forma de gobierno y a la hacienda pública municipal, quedando su texto de la siguiente forma:

“Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del estado en la proporción y término que señala la legislatura local. Los Ejecutivo podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio. Los conflictos hacendarios entre el municipio y los Poderes de un estado los resolverá la Suprema corte de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley.”

El punto toral de la polémica parlamentaria consistió en determinar si era más conveniente optar por el absolutismo municipal, o hacer depender algunos aspectos de su política interna a las legislaturas de los Estados. Algunos defendieron la postura de la autonomía financiera municipal siempre y cuando esta esfera se encargara de la recaudación de impuestos. Heriberto Jara sostuvo que para lograr la autonomía política del Municipio era indispensable pensar en su autonomía financiera, pues de lo contrario la primera sería un mero postulado que nunca tendría vigencia. Hilario Medina también estaba en contra de que otro órgano político se encargara del manejo de la hacienda pública municipal, pues de ser así llevaría al colapso a la institución en comento.

En una oposición distinta estaban aquellos que sostenían que los Municipios son meras celdillas de un organismo superior, llamado Estado; que no se trataba de pequeñas república que pudieran reclamar autonomía, y por ser parte de las entidades federativas debían estar sujetas a su Congreso. Las posiciones fueron tan encontradas que la Comisión redactora realizó dos proyectos. El nuevo proyecto presentado Por Narváez y Méndez establecía los ingresos que debían corresponder a los municipios; los conflictos entre el Ejecutivo y el Municipio serían resuelto por el Legislativo; y si ésta última fuera la del conflicto, sería resuelto por el tribunal superior. Finalmente, intervendría Gerzaín Ugarte, Diputado por Tlaxcala y en un tiempo secretario particular de Carranza, quien declaró que si bien es cierto el municipio administraría libremente su hacienda, ésta se formaría de las contribuciones suficientes que señalaran las legislaturas locales.

CAPÍTULO TERCERO. INTEGRACIÓN DEL GOBIERNO MUNICIPAL Y SUS FACULTADES PRINCIPALES.

VIII. LA ELECCIÓN DEL AYUNTAMIENTO.

Por mucho tiempo, la elección de las personas que ocuparían los cargos populares era un mero trámite para legitimar los nombramientos realizados desde el poder central a un grupo de personas que coadyuvarían a la realización de los proyectos trazados desde el Ejecutivo de la Unión. El proceso electoral no era el término en que los aspirantes a un cargo proponían su plataforma de campaña para competir en igualdad de circunstancias. El partido hegemónico tenía todas las de ganar sin que hubiera una verdadera oposición. Fueron contados los casos en que la ciudadanía llegó a rechazar la candidatura de militantes priistas.

El campo de batalla de la lucha por el poder no era en las urnas; se daba en las calles, a través de manifestaciones y marchas. Sin embargo en la década de los ochentas, las elecciones empezaron a jugar otro papel, en que algunos actores políticos se dieron cuenta que necesitaban legitimarse en el poder a través de votaciones limpias y transparentes. La legalidad no era suficiente para ejercer los cargos de autoridad, pues ya sentían necesario el respaldo ciudadano que solo se manifestaba a través del ejercicio del voto. El proceso de modernización y democratización del ejercicio del poder no ha sido fácil, opuesto que la dirigencia de algunas

organizaciones corporativas, grupos caciquiles y camarillas políticas no han estado de acuerdo en competir por aquellos que siempre han considerado propio, como un legado de sus antepasados autoritarios. Algunos grupos enquistados en el poder no estaban dispuestos a renunciar a sus privilegios.

Nuestro país no pudo excluirse del fenómeno democratizador que se expandió por todo el mundo, como si se tratara de un bien en sí mismo. Pareciera ser un dogma la democracia. La crisis económica, los múltiples problemas sociales y la inconformidad con el sistema de gobierno y régimen económico propiciaron que las elecciones tomaran un lugar de honor en la incipiente democracia mexicana. Desde aquellos momentos es que el país empieza a avanzar por un camino sinuoso al que se conoce como la transición del autoritarismo a la democracia.⁴⁹

Para los autores *O'Donnell y Schmitter*, transición es “...*el intervalo que se extiende entre un régimen político y otro...Las transiciones están delimitadas, de un lado, por el inicio del proceso de disolución del régimen autoritario, y del otro, por el establecimiento de alguna forma de democracia, el retorno a algún tipo de régimen autoritario o el surgimiento de alguna alternativa revolucionaria. Lo característico de la transición es que*

⁴⁹ Cfr.- **REYES DEL CAMPILLO**, Juan, “Partidos políticos y procesos electorales en México”, UNAM y Miguel Ángel Porrúa, grupo editorial, México; 2002. Pp, 175 y 176.

en su transcurso las reglas del juego político no están definidas. No solo se hallan en flujo permanente sino que, además, por lo general son objeto de una ardua contienda; los actores luchan no solo por satisfacer sus intereses inmediatos y/o o los de aquellos que dicen representar, sino también por definir las reglas y procedimientos cuya configuración determinará probablemente quienes serán en el futuro los perdedores y los ganadores...Por otra parte, durante la transición, en la medida en que existen reglas y procedimientos efectivos, estos suelen estar en manos de los gobiernos autoritarios...”⁵⁰

Para Fix Fierro y López Ayllón. Las transiciones son “procesos de cambio en los cuales dos paradigmas o modelos de organización social se ven confrontados, en una sociedad determinada, cuando uno de ellos ha entrado, de manera más o menos súbita, en situación de crisis y el otro se perfila como alternativa para su sustitución.”⁵¹

Aunque todos los actores políticos hablan de democracia, no están de acuerdo en que se fijen las mismas reglas para ascender al poder. Mientras algunos siguen las viejas prácticas para la designación del sustituto para ocupar cargos de elección popular, otros tratan de contender abiertamente y

⁵⁰ O'DONNELL, Guillermo y SCHMITTER Philippe, “Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas”, Vol. 4 Editorial Paidós. Argentina; 1988. Pp. 19 y siguientes.

⁵¹ FIX, FIERRO, Héctor y LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, “Estado de Derecho y Transición Jurídica”, UNAM. México; 2002, p. 99.

que los ciudadanos elijan al candidato que más les convenza. Por el momento, la gente sigue votando por los candidatos más carismáticos, aquellas figuras públicas que acaparan los medios de comunicación; se elige al candidato por su fachada, por su manera de conducirse en público, por el que se siente más afín al pueblo. Los ciudadanos aún no votamos por proyectos, gabinetes, plataformas electorales, por los fondos; aún preferimos las formas en cualquier tipo de elección, incluso la de quienes habrán de gobernar en los municipios. Hay que estar concientes del papel protagónico que los ciudadanos jugamos en nuestra incipiente vida democrática.

Así quienes pretenden ganar la postulación por un partido político saben que el único camino para lograrlo es mediante el proceso democrático de elección interna, y ya posicionado. Es tiempo de dejar atrás las prácticas del voto corporativo, entendido éste como aquel que se promete desde las cúpulas; como por ejemplo el que oferta el líder de la CTM o líderes de sindicatos fuertes y las cámaras empresariales.

Juan Reyes del Campillo señala que durante los años ochenta todos los procesos electorales con cierto grado de competitividad estuvieron rodeados del fantasma del fraude. Arguye que en el interior de la república, las instituciones electorales fueron utilizadas para favorecer a los candidatos del PRI. Esto era muestra evidente de la resistencia que oponían algunos

grupos poderosos a que les fuera arrebatado el poder que durante varias décadas habían usurpado. Eran tiempos en que las reglas de la lucha por el poder eran más convenientes para el partido oficial; la competencia electoral no era pareja para todos y la oposición estaba en franca desventaja frente a los candidatos priistas. Aunque desde el plano formal se puede decir que s existía competencia, en el terreno de los hechos esa competencia no era competitiva, debido a que la oposición tenía muy pocas posibilidades de ganar. Los medios de comunicación también jugaron y juegan un papel importante en los procesos electorales, pues en la década de los ochenta aún preferían inclinarse por el partido oficial para no poner en juego la concesión del servicio que jugosas ganancias deja a los empresarios. El caudal de recursos que se utilizaban en las campañas de los candidatos oficiales y la escasez de los opositores también era factor de peso para inclinar la balanza hacia un solo lado.

Todas estas circunstancias se han atenuado durante el proceso de transición política, a fin de transparentar los procesos, de hacerlos equitativos para todos los que aspiran a ocupar cargos públicos de elección popular.⁵²

Además se debe tomar en cuenta nuestro sistema electoral mixto; esto quiere decir que concurren el sistema de mayoría relativa y el de

⁵² Cfr.- **REYES DEL CAMPILLO**, Juan, Op. Cit. Pp, 176 a 179.

representación proporcional. En el primero, la distribución de las posiciones se hace de acuerdo al resultado de la votación en que el candidato sometido a votación obtiene el triunfo con el mayor número de votos por encima de sus oponentes, quien gane la elección; mientras que en el segundo es de acuerdo al porcentaje de la votación. La representación proporcional es aquella fórmula jurídica que pretende subsanar las desventajas e inconvenientes inherentes al sistema de mayorías, pues en éste último sistema se excluyen a las minorías.⁵³A manera de ejemplo quiero citar el caso del Congreso General de la República compuesto por 500 miembros, trescientos de ellos electos a través del sistema de mayoría relativa y doscientos del sistema de representación proporcional, tal y como lo disponen los artículos 53 y 54 de la Carta Magna.

El artículo 114 de la Constitución mexiquense ha dispuesto que los ayuntamientos serán electos mediante sufragio universal, libre, secreto y directo. Las elecciones de ayuntamientos serán computadas y declaradas válidas por el órgano electoral municipal, mismo que otorgará la constancia de mayoría a cada fórmula de candidatos que la hubieren obtenido en términos de la ley electoral local.

⁵³ Cfr.- **RIVERA ALVELAIZ**, Francisco, “Diccionario Universal de Términos Parlamentarios”, 2ª edición, Instituto de Estudios Parlamentarios Eduardo Neri y Miguel Ángel Porrúa, Grupo Editorial, México; 1998. Pp, 617, 850 y 851.

Personalmente no comulgo con la idea de tener acudir al principio de representación proporcional dentro del gobierno del Ayuntamiento, pues se trata de una fórmula muy compleja que si bien es cierto busca la representación de las minorías no encuentra el espacio suficiente para ello. La idea de la simplificación del gobierno municipal va en contra de aumentar el número de representantes que solo engrosan las filas de la burocracia local sin que ello repercuta necesariamente de forma favorable en la gobernabilidad del municipio mexicano. Este comentario viene a colación a propósito del contenido del artículo 117 de la Constitución mexicana que a la letra dispone:

“Artículo 117.- *Los ayuntamientos se integrarán con un jefe de asamblea que se denominará Presidente Municipal, y con varios miembros más llamados Síndicos y Regidores, cuyo número se determinará en razón directa de la población del municipio que representen, como lo disponga la Ley Orgánica respectiva.*

Los ayuntamientos de los municipios podrán tener síndicos y regidores electos según el principio de representación proporcional de acuerdo a los requisitos y reglas de asignación que establezca la ley de la materia.”

D) PRESIDENTE MUNICIPAL.

Concepto.- *“Es el miembro del Ayuntamiento encargado de cumplir y ejecutar los acuerdos del cabildo, y de realizar la administración del Municipio, con base en los criterios y políticas establecidas por el Ayuntamiento. Es electo popularmente por elección directa y no puede ser reelecto para el periodo inmediato.”*

El presidente municipal es quien encabeza el gobierno municipal, el candidato a ser electo para este H. cargo es la fachada, el frente de la organización o grupo de trabajo que preside.

Quintana Roldán advierte que con frecuencia se piensa que el Presidente Municipal es titular del Poder Ejecutivo dentro del municipio, siendo errónea tal apreciación toda vez que la organización del gobierno municipal no atiende a la división tripartita clásica del poder: en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Considera que la división de funciones en el Municipio atiende a criterios de carácter práctico y de carácter operativo y no a una interpretación apretada del principio de división de poderes.⁵⁴

Obligaciones.-

⁵⁴ Cfr.- **QUINTANA ROLDÁN**, Carlos F. Op. Cit. p, 210.

Del análisis de distintas leyes orgánicas municipales se pueden citar una serie de obligaciones a cargo del Presidente Municipal, que a groso modo son:

- Asumir la representación jurídica del Municipio,
- Cumplir y hacer cumplir la Ley Orgánica Municipal; los Reglamentos y las Resoluciones del Ayuntamiento.
- Ejecutar las determinaciones o acuerdos del Ayuntamiento.
- Convocar a presidir las sesiones del Ayuntamiento, teniendo voz y voto para tomar parte en las discusiones y voto de calidad solamente en caso de empate.
- Celebrar, a nombre del Ayuntamiento y por acuerdo de éste, todos los actos y contratos necesarios para el despacho de los negocios administrativos y la atención de los servicios públicos municipales.
- Ordenar la publicación de las Leyes, Reglamentos y demás disposiciones de observancia general o concerniente al municipio, ya sean estas federales, estatales o municipales.
- Proponer al Ayuntamiento los nombramientos de Secretario, Tesorero y Representantes del Ayuntamiento en las divisiones del territorio municipal.

- Nombrar y remover a empleados y funcionarios cuya designación no sea privativa del Ayuntamiento.
- Cuidar que los órganos administrativos municipales se integren y funcionen de acuerdo con la legislación vigente.
- Inspeccionar las dependencias municipales para cerciorarse de su funcionamiento, disponiendo lo necesario para mejorar sus funciones.
- Dirigir y vigilar el funcionamiento de los servicios públicos municipales y la aplicación de los reglamentos correspondientes.
- Vigilar el cumplimiento de los planes nacionales y estatales de desarrollo urbano.
- Someter a nombre del Ayuntamiento al Ejecutivo Estatal, la aprobación del Plan Municipal de Desarrollo y la declaratoria de provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios.
- Dirigir y supervisar el cumplimiento del Plan Municipal de Desarrollo Urbano.
- Vigilar la recaudación en todas las ramas de la Hacienda Pública Municipal, y que la inversión de los fondos municipales se haga en estricto apego al presupuesto.
- Resolver sobre las peticiones de los particulares en materia de permisos para el aprovechamiento de las vías públicas, lo que, de

concederse, tendrán siempre el carácter de temporales y revocables y nunca serán gratuitos.

- Ejercer la vigilancia sobre los templos y ceremonias religiosas en los términos del artículo 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus reglamentos.
- Asumir el mando de la policía preventiva municipal.
- Calificar y sancionar a los infractores de los reglamentos municipales.
- Visitar los poblados del municipio por lo menos una vez al año.
- Solicitar autorización del Ayuntamiento para ausentarse del municipio por más de 15 días.
- Informar al Ayuntamiento una vez al año del estado que guarda la administración municipal, según lo establece el artículo 17 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

Desde el punto de vista material, podemos decir que el Presidente Municipal participa en funciones que le corresponden a un jefe del Ejecutivo, pero al mismo tiempo también, al ejercer su facultad reglamentaria, realiza trabajo propiamente legislativo, conforme al segundo párrafo de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Federal.

Atendiendo un poco al principio de la división de poderes, el artículo 115 de la Constitución mexicana ha previsto la aplicación del mismo para evitar la tiranía dentro del gobierno municipal, motivo por el cual en su artículo 115 y 116 a la letra mandan: **Art. 115** *“En ningún caso los ayuntamientos, como cuerpos colegiados, podrán desempeñar las funciones del presidente municipal, ni éste por sí solo las de los ayuntamientos, ni el ayuntamiento o el presidente municipal, funciones judiciales.”*

Art. 116. *“Los ayuntamientos serán asamblea deliberante y tendrán autoridad y competencia propias en los asuntos que se sometan a su decisión, pero la ejecución de ésta corresponderá exclusivamente a los presidentes municipales.”*

Es incompatible el ejercicio de cargo de Presidente Municipal con cualquier otro de elección popular en el ámbito Federal y local, pero además para ser Magistrado de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados. Por ejemplo se cita la fracción VI del artículo 91 de la Constitución del Estado de México y el régimen de incompatibilidades de los miembros del Ayuntamiento previsto en el artículo 120 del mismo ordenamiento.

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

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

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

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

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

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

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

Los servidores públicos a que se refieren las fracciones III, IV y V, serán exceptuados del impedimento si se separan de sus respectivos cargos por lo menos 60 días antes de la elección.”

Las incompatibilidades de los miembros del Ayuntamiento son el conjunto de cargos y situaciones jurídicas que no se pueden ejercer durante su función como Presidente Municipal, síndico o regidor. Estas persiguen la independencia del miembro del Ayuntamiento de otros poderes del Estado y

de cualquiera otra fuerza política y social, con la finalidad de asegurar el correcto ejercicio de las importantes funciones que se ponen en sus manos. El jurista español *Fernando Santaolalla* hace la observación de que no se pueden confundir las incompatibilidades con las causas de inegibilidad; ya que si bien, ambas tratan de lograr la independencia de los gobernantes; las segundas, persiguen, además, eliminar ciertas situaciones privilegiadas que podrían producir una discriminación en el proceso electoral. Por esto, las causas de inegibilidad son aplicables desde que comienza y hasta que termina el proceso electoral, con la consecuencia de producir la nulidad de la elección de las personas que hubiesen incurrido en alguna de ellas. Por el contrario, las incompatibilidades se deben observar desde que se constituye el Ayuntamiento o la toma de posesión del candidato electo y durante todo el tiempo que dure su encargo. La causa de incompatibilidad que se presente al momento de las elecciones no invalida la elección, pero es de aplicación durante el tiempo en que la persona se ostente como miembro del ayuntamiento

Importante es que se sepa que la presencia de alguna incompatibilidad obliga al Presidente Municipal, Regidor o Síndico a optar por continuar en

su encargo representativo y desvincularse de la actividad paralela, o renunciar al cargo de elección popular.⁵⁵

El artículo 145 de la Constitución mexiquense prohíbe que en un solo individuo recaigan dos empleos o cargos públicos del Estado o de los municipios por los que se disfrute un sueldo. Tratándose de docencia ésta podrá prestarse siempre que sea compatible con las funciones y actividades de los servidores públicos. Además prohíbe al individuo desempeñar dos cargos de elección popular, pudiendo elegir entre ambos.

E) REGIDORES.

Afirma *Quintana Roldán* que el cuerpo de regidores son los de mayor número dentro del ayuntamiento, toda vez que ellos forman parte del cabildo, como órgano deliberante en esta esfera de gobierno.⁵⁶

Atento a las disposiciones legales del Estado de México, las principales funciones a cargo de los Regidores son las siguientes:

- a. Asistir puntualmente a las sesiones que celebre el ayuntamiento;
- b. Suplir al presidente municipal en sus faltas temporales, en los términos establecidos por esta Ley;

⁵⁵ SANTAOLALLA, Fernando, "Derecho Parlamentario español", Editorial Espasa Calpe. España; 1990. Pp. 113 y 114.

⁵⁶ Cfr.- QUINTANA ROLDÁN, Carlos F Op. Cit. p, 225.

- c. Vigilar y atender el sector de la administración municipal que les sea encomendado por el ayuntamiento;
- d. Participar responsablemente en las comisiones conferidas por el ayuntamiento y aquéllas que le designe en forma concreta el presidente municipal;
- e. Proponer al ayuntamiento, alternativas de solución para la debida atención de los diferentes sectores de la administración municipal;
- f. Promover la participación ciudadana en apoyo a los programas que formule y apruebe el ayuntamiento.

F) SÍNDICOS.

En relación a éste funcionario municipal, quisiera hacer la precisión de su origen etimológico, que mucho tiene que ver con las funciones que actualmente se le encomiendan. El vocablo *síndico* deriva de dos vocablos griegos, a saber: *sin* que significa con, y *dixé* que se traduce como justicia. La figura del síndico municipal se origina en Roma, entonces encargado de la defensa de los intereses del pueblo. En el derecho mexicano, la institución puede ser unipersonal o pluripersonal, circunstancia que normalmente atiende al criterio demográfico.⁵⁷

⁵⁷ Cfr.- *Ibíd.* p. 237.

En el Estado de México los síndicos municipales tendrán a su cargo funciones de control sobre la gestión de los miembros del ayuntamiento, como son: la procuración y defensa de los derechos e intereses del municipio, principalmente los de carácter patrimonial y la función de contraloría interna, la que pueden ejercer de forma concurrente con el órgano establecido para tal efecto por los Ayuntamientos del Estado, tal y como lo dispone el artículo 52 LOMEM.

Las funciones a cargo de los síndicos previstas en el artículo 53 LOMEM se pueden clasificar en procuración de justicia, financieras, de control administrativo y cuasijurisdiccionales al tenor de lo siguiente:

Procuración de justicia.-

*“I. Procurar, defender y promover los derechos e intereses municipales; representar jurídicamente a los ayuntamientos en los litigios en que éstos fueren parte, y en la gestión de los negocios de la hacienda municipal;...”*Toda vez que la aplicación de preceptos análogos de otras leyes orgánicas municipales ha sido motivo de conflicto, la Suprema Corte de Justicia ha resuelto que la firma de uno solo de los síndicos es suficiente para calificar el documento como válido, aunque en el municipio respectivo hubiesen varios síndicos en funciones.

Tipo de documento: Jurisprudencia

Novena época

Instancia: Pleno

**Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo: XV, Enero de 2002
Página: 918**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. UN SOLO SÍNDICO TIENE LEGITIMACIÓN PARA CONTESTAR LA DEMANDA PROMOVIDA EN CONTRA DEL AYUNTAMIENTO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE OAXACA). Al tenor de lo dispuesto por los artículos 22, fracción II y 40, fracción I, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, la representación jurídica de los Municipios de dicha entidad federativa recae, de manera conjunta, en todos los síndicos que tenga el Ayuntamiento de que se trate, toda vez que no existe en dicho ordenamiento, como sí lo hay en otras leyes orgánicas municipales, una disposición conforme a la cual se permita que cuando en un Municipio existan dos o más síndicos, éstos puedan comparecer tanto de manera conjunta como en forma separada. No obstante ello, es claro que la representación, aun cuando es una institución de origen civil que cuenta con normas por demás severas, al ser adoptada por el derecho público adquiere matices diferentes y, desde luego, reglas distintas que no pueden ser tan estrictas como las que rigen en el derecho privado. En esa tesitura, es válido afirmar que basta con que uno de los síndicos haya firmado el escrito de contestación de demanda para que se considere que el Municipio fue correctamente representado y que se tenga por contestada la demanda para todos los efectos a que haya lugar, pues además de que no se trata de la legitimación para promover una demanda en donde la representación debe acreditarse con mucha mayor precisión, el artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos permite presumir que quien comparece a un juicio de esta naturaleza goza de la representación legal y cuenta con capacidad legal para hacerlo, salvo prueba en contrario.

Controversia constitucional 14/2000. Estado Libre y Soberano de Oaxaca. 15 de febrero de 2001. Once votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Mara Gómez Pérez.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy seis de diciembre en curso, aprobó, con el número 131/2001, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a seis de diciembre de dos mil uno.

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;...”

Financieras.-

“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;

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;...”

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

Control administrativo.-

“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;...”

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

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

Cuasijurisdiccionales.-

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

Otro criterio para clasificar las funciones es el que se ha establecido por la legislatura del Estado de México, quien ha dispuesto en la Ley Orgánica Municipal que en el supuesto de que sean dos los síndicos que resultan electos, 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.

Cabe señalar que a pesar de que el ejercicio de control administrativo y presupuestal recae en los síndicos, su poder no es absoluto toda vez que no pueden desistirse, transigir, comprometerse en árbitros, ni hacer cesión de bienes municipales, sin la autorización expresa del ayuntamiento, conformado por los regidores y el Presidente Municipal, tal y como lo dispone el artículo 53 LOMEM.

IX. ÓRGANOS DE DESIGNACIÓN

Para que una persona aspire ser designado con el cargo de Secretario o Tesorero del Ayuntamiento, debe satisfacer una serie de requisitos legales mínimos previstos en el artículo 32 LOMEM, en cuyas fracciones se han establecido, los siguientes:

- I. Ser ciudadano del Estado de México en pleno uso de sus derechos;*
- II. No estar imposibilitado para desempeñar cargo, empleo, o comisión pública;*
- III. No haber sido condenado en proceso penal, por delito intencional.”*

El artículo 87 LOMEM prevé para el despacho, estudio y planeación de los diversos asuntos de la administración municipal la creación de la secretaría del ayuntamiento y la tesorería municipal, aunque en otras entidades federativas se han previsto: la oficialía mayor, la Dirección de Servicios Municipales, Dirección de Seguridad Pública o Comandancia de Policía, la Dirección de Obras Públicas y direcciones que atienden otras áreas administrativas. Como la base de nuestro trabajo es la legislación del estado de México, tan solo abordaré la figura del Secretario y la del Tesorero del ayuntamiento.

C) SECRETARIO DEL AYUNTAMIENTO.

Usualmente, los Secretarios de los ayuntamientos son nombrados a propuesta del Presidente Municipal con aprobación mayoritario de los

miembros del Ayuntamiento, y pueden ser removidos libremente por el Ayuntamiento. El secretario es el jefe inmediato de las oficinas del Presidente Municipal.⁵⁸

Sumados a los requisitos previstos en el artículo 32 LOMEM, para ser secretario del ayuntamiento se requiere satisfacer los requisitos exigidos en el artículo 92 LOMEM, que a continuación se enuncian:

“I. En municipios que tengan una población de hasta 150 mil habitantes, haber concluido la educación secundaria; en los municipios que tengan más de 150 mil y hasta 500 mil habitantes, o que sean cabecera distrital, haber concluido la educación media superior; en los municipios de más de 500 mil habitantes y en el municipio sede de los poderes del Estado, haber concluido estudios de licenciatura;

II. Tener la capacidad para desempeñar el cargo, a juicio del ayuntamiento;

III. No estar inhabilitado para desempeñar cargo, empleo o comisión públicos.”

Las atribuciones del secretario del ayuntamiento están dispuestas, principalmente en el artículo 91 LOMEM, mismas que a la letra se insertan:

“I. Asistir a las sesiones del ayuntamiento y levantar las actas correspondientes;

⁵⁸ Cfr.- *Ibíd.* p. 241.

II. Emitir los citatorios para la celebración de las sesiones de cabildo, convocadas legalmente;

III. Dar cuenta en la primera sesión de cada mes, del número y contenido de los expedientes pasados a comisión, con mención de los que hayan sido resueltos y de los pendientes;

IV. Llevar y conservar los libros de actas de cabildo, obteniendo las firmas de los asistentes a las sesiones;

V. Validar con su firma, los documentos oficiales emanados del ayuntamiento o de cualquiera de sus miembros;

VI. Tener a su cargo el archivo general del ayuntamiento;

VII. Controlar y distribuir la correspondencia oficial del ayuntamiento, dando cuenta diaria al presidente municipal para acordar su trámite;

VIII. Publicar los reglamentos, circulares y demás disposiciones municipales de observancia general;

IX. Compilar leyes, decretos, reglamentos, periódicos oficiales del estado, circulares y órdenes relativas a los distintos sectores de la administración pública municipal;

X. Expedir las constancias de vecindad que soliciten los habitantes del municipio, a la brevedad, en un plazo no mayor de 24 horas, así como las certificaciones y demás documentos públicos que legalmente procedan, o los que acuerde el ayuntamiento;

XI. Elaborar con la intervención del síndico el inventario general de los bienes muebles e inmuebles municipales, así como la integración del sistema de información inmobiliaria, que contemple los bienes del dominio público y privado, en un término que no exceda de un año contado a partir de la instalación del ayuntamiento y presentarlo al cabildo para su conocimiento y opinión.

En el caso de que el ayuntamiento adquiera por cualquier concepto bienes muebles o inmuebles durante su ejercicio, deberá realizar la actualización del inventario general de los bienes muebles e inmuebles y del sistema de información inmobiliaria en un plazo de ciento veinte días hábiles a partir de su adquisición y presentar un informe trimestral al cabildo para su conocimiento y opinión.

XII. Integrar un sistema de información que contenga datos de los aspectos socio-económicos básicos del municipio;

XIII. Ser responsable de la publicación de la Gaceta Municipal;...”

D) TESORERO MUNICIPAL.

El artículo 93 LOMEM define la tesorería municipal como “*el órgano encargado de la recaudación de los ingresos municipales y responsable de realizar las erogaciones que haga el ayuntamiento.*”.

Con el objeto de deslindar responsabilidades el tesorero municipal, al tomar posesión de su cargo, recibirá la hacienda pública de manos de aquellas personas que hubiesen ocupado el mismo cargo durante la administración anterior, y de acuerdo al protocolo previsto en el artículo 19 LOMEM y remitirá un ejemplar de dicha documentación al ayuntamiento, a la Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo y al archivo de la tesorería.

Las principales atribuciones a cargo del tesorero municipal están previstas en el artículo 95 LOMEM que por su importancia a la letra se insertan:

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;

VI. Presentar anualmente al ayuntamiento un informe de la situación contable financiera de la Tesorería Municipal;

VII. Diseñar y aprobar las formas oficiales de manifestaciones, avisos y declaraciones y demás documentos requeridos;

VIII. Participar en la formulación de Convenios Fiscales y ejercer las atribuciones que le correspondan en el ámbito de su competencia;

IX. Proponer al ayuntamiento la cancelación de cuentas incobrables;

X. Custodiar y ejercer las garantías que se otorguen en favor de la hacienda municipal;

XI. Proponer la política de ingresos de la tesorería municipal;

XII. Intervenir en la elaboración del programa financiero municipal;

XIII. Elaborar y mantener actualizado el Padrón de Contribuyentes;

XIV. Ministrarle a su inmediato antecesor todos los datos oficiales que le solicite, para contestar los pliegos de observaciones y alcances que formule y deduzca la Contaduría General de Glosa;

XV. Solicitar a las instancias competentes, la práctica de revisiones circunstanciadas, de conformidad con las normas que rigen en materia de control y evaluación gubernamental en el ámbito municipal;

XVI. Glosar oportunamente las cuentas del ayuntamiento;

XVII. Contestar oportunamente los pliegos de observaciones y responsabilidad que haga la Contaduría General de Glosa de la Legislatura, informando al ayuntamiento;

XVIII. Expedir copias certificadas de los documentos a su cuidado sólo por acuerdo expreso del ayuntamiento;...”

Los requisitos específicos que se deben satisfacer para ser tesorero municipal además de los requisitos del artículos 32 de esta Ley se enuncian en el artículo 96 LOMEM.

“I. Tener los conocimientos suficientes para poder desempeñar el cargo, a juicio del ayuntamiento; de preferencia ser profesionista de las áreas económicas o contable-administrativas, con experiencia mínima de un año;

II. Caucionar el manejo de los fondos en términos de ley;

III. No haber sido inhabilitado para desempeñar otro cargo, empleo o comisión públicos.”

X. LA REVOCACIÓN DEL MANDATO DE LOS MIEMBROS DEL AYUNTAMIENTO.

El artículo 42 LOMEM dispone: *“La Legislatura, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrá declarar la suspensión o desaparición de los ayuntamientos y suspender o revocar el mandato de*

sus miembros, siempre y cuando hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.”

La facultad de las legislaturas para revocar el nombramiento de todos o alguno de los miembros del Ayuntamiento tiene un límite legal y constitucional, a saber: que se respete la garantía de audiencia de los afectados. Así se ha establecido en la ley y en la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al tenor de lo siguiente:

El derecho de los miembros de los ayuntamientos a su legal defensa en los casos en que la legislatura pretenda desaparecer al Ayuntamiento, suspender o revocar el nombramiento de alguno de sus miembros, se otorgará conforme al procedimiento que normalmente se establece en la Ley Orgánica del Poder Legislativo de la entidad federativa a que el Municipio corresponda, y a manera de ejemplo si cita el artículo 43 LOMEM.

Tipo de documento: Jurisprudencia

Novena época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XVIII, Diciembre de 2003

Página: 597

AYUNTAMIENTOS. PARA QUE LA LEGISLATURA LOCAL PUEDA DECLARAR SU DESAPARICIÓN, DEBE CONCEDERLES, OBLIGADAMENTE, DERECHO DE AUDIENCIA Y DEFENSA, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN I, PÁRRAFO TERCERO, DE LA

CONSTITUCIÓN FEDERAL. El precepto constitucional citado establece que las Legislaturas Locales podrán declarar, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, la desaparición de Ayuntamientos por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para ofrecer pruebas y rendir los alegatos que a su interés convenga. A partir de esta consideración se advierte que la Constitución Federal prevé la instauración obligada de un procedimiento previo con derecho de defensa para los miembros de un Ayuntamiento cuando pueda llegarse a declarar su desaparición, para lo cual deberán señalarse con toda precisión, en las Constituciones y leyes locales relativas, las causas graves que ameriten el desconocimiento de los Ayuntamientos, así como la adecuada instrumentación de los procedimientos y requisitos necesarios para ello. En este sentido, si de autos no se aprecia constancia mediante la cual la Legislatura Local haya notificado al Ayuntamiento sobre el inicio del procedimiento mencionado, es indudable que se le priva de la posibilidad de defensa oportuna y adecuada y, por ende, se transgrede el artículo 115, fracción I, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que previamente a cualquier acto de privación debe otorgarse al afectado el derecho de conocer el trámite que se sigue, la oportunidad de ofrecer y desahogar pruebas, así como la de alegar en su favor, garantizando de esta forma una defensa adecuada, sin que obste a lo anterior el hecho de que el Congreso Local argumente, verbigracia, que tuvo que actuar en forma inmediata para desaparecer al Ayuntamiento, en atención a determinados actos que, en su concepto, constituían una causa grave que ponía en peligro la paz pública y el interés social, al no existir condiciones de seguridad para que el Ayuntamiento continuara en funciones, pues tales circunstancias no le autorizan a emitir declaración alguna sobre su desaparición, sin antes otorgar la garantía de audiencia prevista en el referido precepto constitucional.

Controversia constitucional 51/2002. Municipio de Santiago Amoltepec, Sola de Vega, Estado de Oaxaca. 8 de julio de 2003. Once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy trece de noviembre en curso, aprobó, con el número 71/2003, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a trece de noviembre de dos mil tres.

Amerita la suspensión en el cargo de cualquiera de los miembros del Ayuntamiento o del órgano colegiado cuando se caiga en las causales previstas en el artículo 44 LOMEM, mismas que son:

- “I. Ejecutar Planes y Programas distintos a los aprobados;*
- II. Retener o invertir para fines distintos a los autorizados, los recursos públicos o las cooperaciones que en numerario o en especie entreguen los particulares para realización de obras;*
- III. Dejar de integrar los consejos de participación ciudadana municipal o de convocar a la elección de las Autoridades Auxiliares previstas en esta Ley;*
- IV. Faltar al cumplimiento de las funciones encomendadas por la ley.”*

De acuerdo a la fracción IV del artículo citado, yo creo que todos los Ayuntamientos del Estado de México, y de casi toda la república ya estarían suspendidos por su ineficacia para frenar el fenómeno delictivo que se ha incrementado enormemente en la república mexicana, principalmente en el Distrito federal, Estado de México, Morelos, Guerrero, Nuevo León, Tamaulipas, Chihuahua, entre otros, lo que evidencia el carácter político de la medida y la falta de objetividad en los criterios que se pueden tener para solicitar la suspensión de un ayuntamiento. Seguro estoy que de darse este procedimiento sería por el impulso de la mayoría parlamentaria de un partido determinado en contra de un ayuntamiento de partido distinto, como una medida para arrebatarse el poder en el Municipio de que se trate, o en su caso por revanchismo político.

Lo mismo ocurre con la facultad para hacer desaparecer todo un ayuntamiento por parte de la legislatura local, pues las causales que se prevén son supuestos en que se coloca la autoridad municipal con suma frecuencia, por lo que se deben citar para los comentarios pertinentes. El artículo 45 LOMEM establece las que a continuación se citan:

“I. Atacar a las instituciones públicas, a la forma de gobierno constitucionalmente establecido, o a la libertad del sufragio;

II. Violar la Constitución Política del Estado o las leyes locales, y que se cause perjuicio grave al Estado, al municipio o a la sociedad;

III. Violar las garantías individuales, o los Derechos Humanos, los planes, programas y presupuestos de la administración pública estatal o municipal y las leyes que determinen el manejo de los recursos económicos de la misma, cuando tales actos causen perjuicios graves o irreparables a la sociedad, al Estado o al municipio;

IV. Realizar actos no permitidos o sin las formalidades de la ley, que afecten sustancialmente el patrimonio del municipio, la prestación de servicios públicos o la función administrativa municipal;

V. Realizar cualquier acto u omisión que altere seriamente el orden público, la tranquilidad y la paz social de los habitantes del municipio, o que afecte derechos o intereses de la colectividad;

VI. La existencia entre los miembros de un ayuntamiento, de conflictos que hagan imposible el cumplimiento de los fines del mismo o el ejercicio de sus competencias y atribuciones.”

Con frecuencia, las autoridades municipales violan las garantías de los gobernados, ya sea cuando se le despide injustificadamente del servicio público municipal, cuando se dejan de otorgar licencias de funcionamiento de establecimiento comercial o se clausuran negocios, o cualquier otro acto que violenta las garantías constitucionales y los derechos de las personas. Precisamente por las arbitrariedades en que incurren los gobiernos municipales y sus servidores públicos es que se han instituido tribunales de lo contencioso administrativo en casi todas las entidades federativas y con ello evitar la impunidad de los actos que se dejan de ajustar al Estado de Derecho.

De igual manera la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, en su artículo 46, prevé una serie de causales para revocar el nombramiento de algunos de los miembros que conforman el ayuntamiento en los casos que a continuación se citan:

“I. Ocasionar daños y perjuicios a la hacienda pública municipal, por el indebido manejo de sus recursos;

II. Atacar a las instituciones públicas, al funcionamiento normal de las mismas, a la forma de gobierno, a las garantías individuales o sociales; y a la libertad del sufragio;

III. Infringir la Constitución Política y ordenamientos legales locales, que causen perjuicio grave al Estado, al municipio o a la colectividad;

IV. Realizar actos que impliquen violaciones sistemáticas a los planes y programas o perjuicio a los recursos de la administración pública estatal o del municipio, así como aquéllos que no le sean permitidos por la ley o que requieran de formalidades específicas;

V. Propiciar entre los miembros del ayuntamiento conflictos que obstaculicen el cumplimiento de sus fines o el ejercicio de sus respectivas competencias;

VI. Usurpar funciones y atribuciones públicas;

VII. Utilizar su autoridad o influencia oficial para hacer que los votos en las elecciones recaigan en determinada persona o personas;

VIII. Ordenar la privación de la libertad de las personas fuera de los casos previstos por la Ley;

IX. Realizar cualquier otro acto u omisión que afecte derechos o intereses de la colectividad, altere seriamente el orden público o la tranquilidad y la paz social de los habitantes del municipio.”

Cabe señalar que en algunas entidades federativas como en el Estado de México, corresponde al Ejecutivo local la solicitud de suspensión o desaparición de los ayuntamientos o suspensión o revocación de los miembros, para que la legislatura actúe en consecuencia.

En la opinión de *Quintana Roldán*, los procedimientos de desaparición, suspensión y revocación son instituciones de defensa del orden constitucional, pues para que los preceptos en ella contenidos sean obedecidos, debe contemplar instrumentos que garanticen su cabal cumplimiento.⁵⁹

XI. COMPETENCIA REGLAMENTARIA DEL AYUNTAMIENTO.

La potestad reglamentaria de los ayuntamientos no estaba prevista originalmente en el texto del artículo 115, derivado de la idea federalista de respetar la soberanía interna de cada una de las entidades federativas. Sin embargo hay quien insistía en una apretada interpretación de los artículos 16 y 21 constitucionales para desprender dicha facultad. Pero, con el objeto de despejar dudas sobre la interpretación constitucional antes aludida y dar certeza y seguridad jurídicas, se hicieron modificaciones a la Carta Magna, publicadas en el DOF del 3 de febrero de 1983, en cuyo texto se consignó:

⁵⁹ Cfr.- *Ibíd.* Pp, 344 y siguientes.

“Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.”

No contentos, se promovieron modificaciones, nuevamente al mismo artículo constitucional publicadas en el DOF del 23 de diciembre de 1999, quedando la fracción II del artículo 115 tal y como ahora lo conocemos.⁶⁰

Tal y como lo dispone el artículo 124 de la Constitución Política del Estado de México *“Los ayuntamientos expedirán el Bando Municipal, que será promulgado y publicado el 5 de febrero de cada año; los reglamentos; y todas las normas necesarias para su organización y funcionamiento, conforme a las previsiones de la Constitución General de la República, de la presente Constitución, de la Ley Orgánica Municipal y demás ordenamientos aplicables.*

En caso de no promulgarse un nuevo bando municipal el día señalado, se publicará y observará el inmediato anterior.”

⁶⁰ Cfr.- *Ibíd.* Pp, 303 y 304.

El artículo 31 LOMEM contempla como una de las principales atribuciones de los ayuntamientos la de expedir y reformar el Bando Municipal, así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro del territorio del municipio, que sean necesarios para su organización, prestación de los servicios públicos y para el cumplimiento de todas sus atribuciones.

“El bando es una manifestación del poder de ordenanza atribuido a determinadas autoridades civiles y militares, un mandamiento de la autoridad prescribiendo reglas cuya observancia y cumplimiento corresponde inmediatamente a los ciudadanos.”⁶¹

Para el jurista argentino *José Garrone*, el bando es aquella *“publicación de órdenes o mandatos emanados de autoridades militares o administrativas. Se diferencian de los edictos en razón de que estos últimos constituyen simples publicaciones o advertencias, generalmente de carácter administrativo, o bien de interés público general.”⁶²*

Estemos o no de acuerdo con las definiciones antes citadas, lo cierto es que los Bandos son la materialización de la facultad reglamentaria de ciertas

⁶¹ **DEL CAMPO**, Salustiano. “Diccionario de Ciencias Sociales”, Tomo II, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1976, p. 244.

⁶² **GARRONE**, José Alberto. “Diccionario Jurídico”, Editorial Abeledo Perrot, Argentina, 1989. p, 236.

autoridades constitucionales, entre las que destacamos a las autoridades municipales. Los ayuntamientos expedirán el Bando Municipal y los presidentes municipales lo promulgarán y difundirán en la Gaceta Municipal y por los medios que estimen convenientes, a manera del procedimiento legislativo ordinario que se sigue dentro del Congreso Federal y los Congresos locales.

En el Estado de México el 5 de febrero de cada año los Presidentes Municipales acompañados de los demás miembros del ayuntamiento en acto solemne darán publicidad a sus respectivos bandos municipales o sus modificaciones.

Por mandato del artículo 162 LOMEM, las materias mínimas que deben regular los Bandos Municipales en el estado de México son:

I. Nombre y escudo del municipio;

II. Territorio y organización territorial y administrativa del municipio;

III. Población del municipio;

IV. Gobierno Municipal, autoridades y organismos auxiliares del ayuntamiento;

V. Servicios públicos municipales;

VI. Desarrollo económico y bienestar social;

VII. Protección ecológica y mejoramiento del medio ambiente;

VIII. Actividad industrial, comercial y de servicios a cargo de los particulares;
IX. Infracciones, sanciones y recursos;...”

El artículo 163 LOMEM obliga al ayuntamiento a seguir el mismo procedimiento que para la expedición del Bando se siga para las reformas y modificaciones al mismo. Cumpliéndose dicho requisito, en cualquier tiempo se pueden efectuar las reformas aludidas.

Cabe señalar que la facultad reglamentaria de los ayuntamientos no se limita a la expedición de Bandos Municipales, toda vez que pueden expedir los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas que regulen el régimen de las diversas esferas de competencia municipal.

Las infracciones a las normas contenidas en el Bando, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas municipales de observancia general, se sancionarán atendiendo a la gravedad de la falta cometida con sanciones administrativas, que limitativamente se encuentran previstas en el artículo 166 LOMEM:

“I. Amonestación;

II. Multa hasta de cincuenta días de salario mínimo general, pero si el infractor es jornalero, ejidatario u obrero, la multa no excederá del salario de un día;

III. Suspensión temporal o cancelación del permiso o licencia;

IV. Clausura temporal o definitiva;

V. Arresto administrativo hasta por treinta y seis horas.”

Nuevamente recalco la importancia de que se respete la garantía de audiencia del gobernado antes de que la autoridad municipal acuerde la imposición de las sanciones antes citadas, para que ejercite su derecho a ser oído y vencido en juicio, y en consecuencia, la medida que se imponga no sea arbitraria. En éste sentido se puede encontrar jurisprudencia de hace más de setenta años, que a la letra se inserta.

Tipo de documento: Jurisprudencia

Quinta época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Apéndice de 1995

Tomo: Tomo III, Parte SCJN

Página: 60

INFRACCIONES. SANCIONES IMPUESTAS POR AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. FUNDAMENTACION. Si bien, conforme al artículo 21 constitucional, tienen facultades para castigar las faltas, también lo es que deben fundar debidamente sus determinaciones, citando la disposición municipal, gubernativa o de policía cuya infracción se atribuye al interesado, y si no cumplen con tales requisitos, violan las garantías consignadas en el artículo 16 de la Constitución.

Quinta Epoca:

Amparo en revisión 529/21. Rogelio Gómez y Hno. 20 de julio de 1927. Unanimidad de ocho votos.

Amparo en revisión 4677/28. Alba Valenzuela Ezequiel. 10 de septiembre de 1930. Unanimidad de cuatro votos.

Amparo en revisión 2689/31. Tiburcio Felipe. 3 de enero de 1933. Cinco votos.

Amparo en revisión 2054/34. Gómez Federico. 7 de diciembre de 1934. Unanimidad de cuatro votos.

Amparo en revisión 573/33. Suárez Petra. 15 de mayo de 1935. Unanimidad de cuatro votos.

NOTA:

En los Apéndices 1917-1954 y 1917-1965, aparece con el rubro: "AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS."

XII. FACULTAD DEL AYUNTAMIENTO DE INICIAR LEYES ANTE EL CONGRESO LOCAL.

Según lo dispone el artículo 148 de la Constitución mexiquense su contenido puede ser adicionado y reformado. Pero para su validez se requiere que la Legislatura del Estado, por el voto de las dos terceras partes de los Diputados que la integran, acuerde tales reformas y adiciones y que éstas sean aprobadas por la mitad más uno de los ayuntamientos. La Legislatura o la Diputación Permanente, en su caso, harán el cómputo de los votos de los ayuntamientos y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

Es lógico pensar que a fin de evitar el abuso de ésta facultad se exija la aprobación de una mayoría calificada para el Congreso, aunque solo se requiera de la mayoría absoluta de los Ayuntamientos para su aprobación. De todas formas, ante un panorama de repartición del poder entre varios

partidos políticos, si hay la posibilidad de evitar una reforma que desde el punto de vista de la oposición no sea necesaria o conveniente para los intereses que representan.

Tal y como lo manda la fracción III del artículo 31 LOMEM una facultad legislativa del Ayuntamiento es la que tiene que ver con la propuesta ante la Legislatura local iniciativas de leyes o decretos en materia municipal, mismas que pudieran ser enviadas por conducto del Ejecutivo estatal, función en la cual se debe realizar un trabajo técnico legislativo; en el no caben improvisaciones pues de lo contrario lo único que provocan es la propuesta de leyes antinómicas o llenas de lagunas. Esta misma facultad debe ser ejercida para proponer al legislador local la creación de organismos descentralizados de carácter municipal, pues solo un acto de naturaleza legislativa da esa posibilidad, lo mismo para la creación de una Coordinación Municipal para la defensa de los Derechos Humanos.

Esta facultad también se encuentra prevista en la fracción IV del artículo 51 de la Constitución mexiquense, que en su parte conducente a la letra dispone: *“El derecho de iniciar leyes y decretos corresponde:(...) “IV. A los ayuntamientos en los asuntos que incumben a los municipios, y en general, tratándose de la administración pública y gobierno municipales en cualquier*

materia referente a sus facultades y a las concurrentes con los demás ámbitos de gobierno;...”

XIII. LAS FACULTADES DE CONTROL PRESUPUESTAL DEL AYUNTAMIENTO

Según lo ordena el artículo 125 de la Constitución Política del Estado de México *“Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que la ley establezca, y en todo caso:*

I. Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan como base el cambio del valor de los inmuebles;

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

II. Las participaciones federales que serán cubiertas por la Federación a los municipios, con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente determine la Legislatura;

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

Las leyes del Estado no podrán establecer exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna, respecto de las contribuciones anteriormente citadas. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, del Estado y los municipios. Los bienes públicos que sean utilizados por organismos auxiliares, fideicomisos públicos o por particulares bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público, causarán las mencionadas contribuciones.

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

Los Ayuntamientos celebrarán sesiones extraordinarias de cabildo cuando la Ley de Ingresos aprobada por la Legislatura, implique adecuaciones a su Presupuesto de Egresos. Estas sesiones nunca excederán al 15 de febrero y tendrán como único objeto, concordar el Presupuesto de Egresos con la citada Ley de Ingresos. Al concluir las sesiones en las que se apruebe el Presupuesto de Egresos Municipal en forma definitiva, se dispondrá, por el Presidente Municipal, su promulgación y publicación, teniendo la obligación de enviar la ratificación, o modificaciones en su caso, de dicho Presupuesto de Egresos, al Órgano Superior de Fiscalización, a más tardar el día 25 de febrero de cada año.

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

Para el ejercicio de la facultad prevista en el último párrafo del artículo citado el Presidente Municipal y el síndico deberán aplicar los recursos de que dispongan para cumplir cabalmente con el Presupuesto de Egresos autorizado para el ejercicio del año fiscal correspondiente, dentro del cual se deben comprender la remuneración de todos los servidores públicos municipales.

Control del Ejecutivo y Legislativo Federal y Ejecutivo y Legislativo locales.-

El artículo 127 de la Constitución Política del Estado de México prevé mecanismos de control financiero de autoridades de otras esferas de gobierno sobre las de carácter municipal, y en la que textualmente ordena:

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

Cualquier incumplimiento en la entrega de las participaciones que correspondan a los municipios, en las fechas programadas, será

responsabilidad de los servidores públicos que originen el retraso; el Ejecutivo proveerá para que se entreguen inmediatamente las participaciones retrasadas y resarcirá al ayuntamiento que corresponda el daño que en su caso se cause, con cargo a los emolumentos de los responsables.

En los casos de participaciones federales, las autoridades del Estado convendrán con las de la Federación el calendario respectivo; no asistirá responsabilidad a quien, por razones que no le sean imputables, origine retraso en la ejecución de dicho calendario.”

Se ha sabido de situaciones en que los desencuentros entre presidentes municipales de un partido político reciben con demora sus participaciones estatales y federales cuando las autoridades de estos gobiernos no corresponden al mismo partido político. El factor político y el personal pesan mucho a la hora de repartir los ingresos de la federación y de las entidades federativas. En este orden de ideas, si el gobernador de un Estado es militante del PRI y cuenta con mayoría del congreso estatal, darán preferencia para la entrega de los dineros a los ayuntamientos encabezados por gente de su mismo partido en detrimento del derecho que le asiste a otros ayuntamientos que desgraciadamente son gobernados por partidos políticos de oposición.

XIV. LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS.

En la doctrina podemos encontrar que el servicio público sirve para satisfacer una necesidad pública a través de una actividad desarrollada por la administración pública. Los servicios públicos son consecuencia de la cultura y grado político alcanzado en una sociedad determinada.⁶³ Así, mientras en los pueblos primitivos no se hayan prestaciones de ésta índole, en los pueblos modernos podemos encontrar el servicio de la seguridad pública, la administración de justicia, el servicio de limpia, los servicios educativos, etc.

Tal y como lo dispone el artículo 115 de la Constitución Federal los Municipios tienen a su cargo las funciones y servicios públicos de:

- 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.

⁶³ Cfr.- CABANELLAS, Guillermo, "Diccionario de Derecho Usual", Tomo IV, 6ª edición, Editorial OMEBA, Argentina; 1968. Pp, 59 y 60.

g).- Calles, parques y jardines y su equipamiento;

h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de la Norma Fundamental, policía preventiva municipal y tránsito; y las que determinen las entidades federativas. Como por ejemplo en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México agrega tan solo de manera enunciativa, otros servicios públicos, tales como:

- Asistencia social en el ámbito de su competencia, y atención para el desarrollo integral de la mujer, para lograr su incorporación plena y activa en todos los ámbitos; y
- Empleo.

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; permitiendo hacer uso

del mismo derecho a los pueblos indígenas que así lo requieran para la satisfacción de sus propias necesidades.

En la práctica gubernamental se presentan situaciones en que el Ayuntamiento no puede satisfacer por sí solo todas las necesidades del pueblo municipal, motivo por el cual el artículo 126 de la Constitución Política del Estado de México dispone la siguiente facultad *“El Ejecutivo del Estado podrá convenir con los ayuntamientos la asunción de las funciones que originalmente le corresponden a aquél, la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo hagan necesario.*

Los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan.”

Los particulares tienen la oportunidad de coadyuvar con el municipio para la prestación de servicios públicos conforme a las disposiciones legales de la materia. Por tal motivo pueden concesionarse a los particulares la prestación de servicios públicos municipales, con excepción de la Seguridad Pública, Tránsito y la administración de justicia cuando es prestada por órganos municipales como en el caso del estado de Zacatecas, prefiriéndose en igualdad de circunstancias a vecinos del municipio. Sin

embargo el régimen de concesiones prohíbe la participación directa o indirecta de las personas a que se refiere el artículo 130 LOMEM:

“I. Miembros del ayuntamiento;

II. Servidores públicos municipales;

III. Sus cónyuges, parientes consanguíneos en línea recta sin limitación de grado y los colaterales hasta el segundo grado y los parientes por afinidad;

IV. A empresas en las cuales sean representantes o tengan intereses económicos las personas a que se refieren las fracciones anteriores.”

Esta limitación se debe ni más ni menos para evitar el tráfico de influencias y el enriquecimiento ilegítimo de los servidores públicos encargados de otorgar las concesiones para la prestación de los servicios públicos.

CAPÍTULO CUARTO. HACIA LA FORMACIÓN DE UN GOBIERNO MUNICIPAL EFICIENTE

VI. LOS REQUISITOS QUE DEBEN CUBRIR LOS CIUDADANOS MEXICANOS PARA SER ELECTOS PARA UN CARGO POPULAR MUNICIPAL

Las personas que pretendan ocupar un cargo de elección popular en la esfera municipal en cualquier ayuntamiento del Estado de México deben satisfacer los requisitos mínimos previstos en el artículo 119 de su Constitución Política, en cuyas fracciones se han dispuesto los siguientes:

“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.”

La enumeración citada tan solo son los requisitos formales que toda persona aspirante a un cargo de elección popular requiere para lograr su más anhelado objetivo. Sin embargo, hay otro requisito formal que en el numeral no se contempla y es de suma importancia, “pertenecer a un partido político”.

Habré de comenzar mi reflexión citando el fundamento constitucional del derecho al voto pasivo, es decir, el derecho que todo ciudadano mexicano tiene a ser votado para ocupar cargos de elección popular. El artículo 35 de la Constitución General de la República establece: *“Son prerrogativas del ciudadano: (...) II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley;...”*

Asimismo el segundo párrafo de la fracción I del artículo 41 constitucional a la letra expresa: *“Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principio e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre secreto y directo...”*

En el ámbito federal, el artículo 175 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) establece: *“Corresponde exclusivamente a los partidos políticos nacionales el derecho a solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular.”*

En síntesis, el marco jurídico, discutible por cierto, limita el derecho de los ciudadanos mexicanos el acceso a los cargos públicos de elección popular. En tal virtud, depende de las decisiones internas que se adopten en los partidos políticos para saber si una persona que tiene aspiraciones es correspondida por la simpatía de la dirigencia de la organización política en que milita. Dentro de los partidos políticos se conoce gente muy valiosa, con ideas buenas para el ejercicio del gobierno municipal, pero que se ven discriminadas por razones de compadrazgo y clientelismo político, por intereses creados dentro de los mismos partidos políticos.

Otro requisito fundamental, es tener dinero suficiente para hacer campaña para bono en cuenta propia y del partido en que milita. A pesar de que los partidos políticos reciben cantidades millonarias para el financiamiento de sus actividades, por parte del Instituto Federal Electoral y de los institutos estatales, también los candidatos deben sumar dinero y esfuerzos para proyectar su misma candidatura y lograr sus aspiraciones políticas. Por ahí se oye una frase que hiciera célebre el profesor Carlos Hank González “Político pobre, pobre político”. Nada más que cierto el contenido en ella impreso, pues la pobreza no va con las aspiraciones políticas de los ciudadanos. El dinero con que se cuente puede ser propio, o proveniente de la ayuda de familiares y amigos (padrinos) con quienes se pueden tejer lazos de interés basados en la ayuda ofrecida.

Mucha gente está de acuerdo en que los partidos políticos no han dado los resultados ofrecidos en campaña; que su actividad en el gobierno dista mucho de los anhelos de la gente a gozar de un mejor nivel de vida, la creación de empleos, poner un freno a la delincuencia y elevar el nivel educativo de la población, todo ello dentro de un medio ambiente sano, con bosques tierra y agua suficientes para la supervivencia digna del ser humano. Es por ello, que se oyen voces a favor de las candidaturas independientes⁶⁴ para el acceso a cargos públicos de elección popular.

Por el momento no quisiera causar polémica sobre la probable inconstitucionalidad de un sistema electoral basado en la existencia de partidos políticos, sino más bien señalar la conveniencia de la adopción de un sistema electoral más amplio que no limite el derecho al voto pasivo tan solo a quienes militen en los partidos políticos con derecho al registro de sus candidatos. Quiérase o no vivimos dentro de una partidocracia, definida ésta como *“el fenómeno del control del poder político por parte de los partidos; es decir, las organizaciones políticas son las que marcan la dirección del gobierno.”*⁶⁵

⁶⁴ Cfr.- **SOTO RODRÍGUEZ**, Alfredo, “Temas Electorales”, coedición de UAD, UAG, UANL, México; 2004. Pp, 84 y siguientes.

⁶⁵ **OROZCO GÓMEZ**, Javier, “Diccionario Universal de Términos Parlamentarios”, 2ª edición, Instituto de Estudios Parlamentarios Eduardo Neri, México; 1998. p, 724.

Giovanni Sartori, cuya opinión es autorizada en la materia atribuye distintos significados a la palabra partidocracia, uno de ellos (electoral) aplicable al concepto propio que queremos resaltar, y es el siguiente: “*el poder del partido para imponer al electorado que lo vota el candidato preelegido por el partido.*”⁶⁶

La elección de los candidatos a ocupar los cargos de Presidente Municipal, Regidores y Síndicos hay que dejarlo al libre arbitrio del pueblo, evitando en la medida de lo posible la imposición de su propio candidato por parte de los partidos políticos. Un mecanismo que actualmente se ha puesto en marcha es la democratización de la elección de los candidatos, ya sea por el voto mayoritario de los militantes o incluso, con la participación de toda la ciudadanía.

VII. LA REELECCIÓN DE LOS MIEMBROS DEL AYUNTAMIENTO.

Quiero empezar la presente exposición haciendo la siguiente afirmación. Actualmente el marco jurídico permite la reelección de las personas para ejercer los cargos municipales, sin que se imponga un número determinado de mandatos. La única limitante es que la persona se pueda reelegir para el periodo inmediato siguiente, tal y como lo dispone el párrafo segundo de la fracción I del artículo 115 de la Constitución Federal, disposición que en

⁶⁶ **SARTORI**, Giovanni, “Elementos de la Teoría Política”, Editorial Alianza, España; 1992.

absurdas repeticiones es contenida en las disposiciones legales de los ordenamientos secundarios.

“Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes si podrán ser electos para el período inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.”

Una de las reglas jurídico-políticas trascendentales en el sistema político mexicano es el principio de la no reelección del Presidente de la República postulado, incluso por el General Díaz. Este principio constituye una de las bases sobre las cuales se ha cimentado el sistema político y una de las causas más importantes de la estabilidad política del país.⁶⁷

⁶⁷ Cfr.- CARPIZO, Jorge. “Estudios Constitucionales”, 7ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México; 1999. P. 519.

Quien fuera Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Felipe Tena Ramírez* manifiesta que la tendencia a perpetuarse en los cargos de elección popular tiene un profundo arraigo en nuestro país y su razón se encuentra en que la violación del voto vicia en su origen la elección de los funcionarios quienes para transmitir el Poder, no están dispuestos a acatar el voto popular cuya falsedad conocen; así las cosas, el funcionario se enviste de Poder sin que para ello le importe la voluntad del pueblo.⁶⁸ Se hacen de artimañas, hacen caer el sistema, se pierden boletas electorales, permiten el voto múltiple de las personas con quien ellos convienen, compran el voto (claro con cargo al erario público), coaccionan a la gente para que vote a su favor, etc. Buscan que supuestamente, bajo el marco de la ley mantener el poder (episodio Fox-Martha Sahagún) aunque carezcan de legitimidad. Esta última solo se obtiene mediante la aprobación del pueblo.

El principio histórico de la no reelección en la Constitución mexicana de 1917, es adoptada por nuestro Pacto Federal atendiendo las siguientes directrices:

- A) El Presidente de la República así como los Gobernadores de los Estados se encuentran impedidos para volver a ocupar dicho puesto.

⁶⁸ Cfr.- **TENA RAMÍREZ**, Felipe, "Derecho Constitucional Mexicano", Editorial Porrúa, S.A. México; 1972. Pp. 442 y 443.

- B) Los gobernadores interinos, provisionales o con cualquier otra denominación, no pueden ocupar el cargo para el periodo inmediato, pero después de transcurrido quedan facultados.
- C) Los Diputados federales y Senadores no pueden ser reelectos para el periodo inmediato; pero después si.
- D) Los Diputados y Senadores suplentes pueden ser electos para el siguiente periodo, siempre que no hubiesen estado en funciones, pero los propietarios no pueden ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.
- E) La misma suerte de los congresistas federales corren los Diputados de las Legislaturas locales.
- F) Los Presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos por el pueblo no pueden ser reelectos para el periodo inmediato, pero si después, igual suerte corren si el cargo les fue conferido por alguna autoridad.⁶⁹

Mucho se ha escrito sobre la conveniencia de la reelección inmediata de los Diputados Federales y Senadores, así como de los Diputados de las legislaturas locales, aunque no respecto de los Gobernadores estatales, Presidente Municipal y miembros del Ayuntamiento. Sin embargo, no encuentro inconveniente alguno para que los miembros del ayuntamiento

⁶⁹ Cfr.- **CARPIZO**, Jorge, “Estudios Constitucionales” Op. Cit. Pp. 529 y 530.

puedan postularse para su inmediata reelección. Finalmente serán los habitantes del municipio quienes premien o castiguen a sus gobernantes mediante el ejercicio libre del voto.

La carrera política de una persona mucho dependerá de su buen ejercicio en el gobierno, por el hecho de que los pobladores de los municipios caigan en cuenta sobre su buen o mal manejo de los recursos públicos y sobre su conocimiento en la administración municipal. Al mismo tiempo limitaría mucho la influencia que los partidos políticos ejercen sobre sus candidatos, pues un buen mandato será respaldado por el pueblo, aunque no hubiere convenido a los intereses del partido que en primera instancia postule a los buenos candidatos.

VIII. HACIA LA PROFESIONALIZACIÓN DE LOS CARGOS DEL AYUNTAMIENTO.

El ayuntamiento no solo se forma con la gente electa libremente en las urnas, también requiere de una plantilla de trabajadores que hagan realidad los planes y programas postulados en campaña por los candidatos electos. Esos trabajadores merecen una vida digna, capacitación y el reconocimiento de su buen desempeño en el ejercicio de cargos públicos municipales.

Son atribuciones del Ayuntamiento, tal y como lo dispone la fracción XXIX del artículo 31 de la LOMEM introducir métodos y procedimientos en la selección y desarrollo del personal de las áreas encargadas de los principales servicios públicos, que propicien la institucionalización del servicio civil de carrera municipal; así como sujetar a sus trabajadores al régimen de seguridad social establecido en el Estado (ISSEMYM)

La Ley Orgánica Municipal del Estado de México en su artículo 145 ordena que en cada municipio se establezca un sistema de mérito y reconocimiento al servicio público municipal con los siguientes objetivos:

“I. Mejorar la capacidad de los recursos humanos, estimulados por la capacitación o motivación de los servidores públicos municipales;

II. Mejorar la calidad de los servicios públicos;

III. Desarrollar un sistema efectivo de capacitación y desarrollo;

IV. Lograr la continuidad de los programas;

V. Aprovechar integralmente la experiencia del servidor público municipal;

VI. Orientar la función pública municipal a la calidad total en los servicios públicos;

VII. Propiciar el desarrollo integral de los servidores públicos.”

Asimismo, el artículo 146 dispone que *“el sistema de mérito y reconocimiento al servicio público municipal contará con una Comisión*

Municipal de Evaluación y Reconocimiento Público Municipal en la que participarán:

I. El presidente municipal, quien la presidirá;

II. Un regidor como secretario técnico;

III. A invitación del presidente municipal, un representante del Gobierno del Estado;

IV. En su caso, representantes de colegios o asociaciones profesionales o técnicas.”

Las principales funciones que debe realizar la Comisión citada son:

“I. Diseñar y operar un sistema de méritos y reconocimientos a la función pública en áreas técnicas;

II. Aplicar exámenes de oposición a los candidatos a ocupar los puestos en áreas técnicas;

III. Emitir dictámenes sobre el desempeño de los servidores públicos de áreas técnicas;

IV. Celebrar evaluaciones cada seis meses a los servidores públicos de áreas técnicas;

V. Llevar un expediente individual de cada una de las personas que colaboran en la Administración Pública Municipal de manera permanente, donde consten los aspectos de las fracciones anteriores para la promoción y desarrollo del personal;

VI. Promover la capacitación y especialización permanente del personal que labora en las áreas técnicas;

VII. Las que el ayuntamiento le asigne.”

En México, la profesionalización del servidor público, así como su evaluación ha enfrentado graves problemas, ya que hasta la fecha no existe una preparación adecuada para su debida formación. Los servidores públicos requieren de conocimientos universitarios, para contar con los conocimientos técnicos necesarios para el desempeño de una función determinada, así como para adquirir el perfil que requiere el servidor público para ingresar a la administración pública. Esta es una situación que se vive en los tres niveles de gobierno, entre los que se encuentra la administración pública municipal.

Según apunta *Miguel Galindo Camacho*, tanto a nivel federal como estatal, la agrupación de mandos superiores por profesión los ocupan egresados de las carreras de licenciatura en derecho, ingeniería, economía, contaduría, administración, egresados de ciencias políticas y medicina.⁷⁰

Lamentablemente los trabajadores de base son usufructuarios, en el mejor de los casos de un servicio civil de carrera, modesto en jerarquía y estrecho en posibilidades de desarrollo profesional. De esta forma, el derecho a la

⁷⁰ Cfr.- **GALINDO CAMACHO**, Miguel, “Teoría de la Administración Pública”, Porrúa. México; 2000. P. 155.

inamovilidad en el empleo se compensa con la percepción de sueldos bajos, ascensos breves y horizontes laborales cercanos. En contraste, los de confianza, que no gozan del derecho a la estabilidad en el empleo, se les recompensa ocupando los puestos de mayor jerarquía, flexibilidad en los ascensos y promociones que se dan atendiendo a sus relaciones políticas a merced de la amplia facultad discrecional de los titulares del ejecutivo. Esto se traduce en la legitimación del compadrazgo y la amistad como sistema para aspirar a un mejor nivel de vida, lo cual atenta contra la profesionalización del servidor público.

El mismo autor señala que el servicio civil de carrera *“consiste en la preparación de los servidores públicos a todos los niveles, especialmente los mas elevados, para adquirir los conocimientos necesarios en todos los ámbitos de la administración pública, y estén en posibilidad de diseñar las políticas, formular los planes y proyectos con el fin de asegurar que el contenido de los programas se cumplan de forma absoluta”*.⁷¹

El servicio civil de carrera busca que los cargos del servicio público se desempeñen por profesionales en la materia y no por personas que eventualmente acceden a los puestos, y que de conformidad a criterios objetivos accedan a los puestos de mayor jerarquía aquellas personas que

⁷¹ *Ibíd.* P. 156.

tomando en cuenta su capacidad, habilidad, honestidad, responsabilidad y vocación de servicio demuestren ser aptas para ello.

La preparación del servicio civil de carrera debe atravesar por fuerza, diversas etapas, tales como la selección idónea de los candidatos que verdaderamente muestren vocación de servicio, la preparación de éstos y su ubicación en los puestos en donde se les vea mayor aptitud de acuerdo a sus conocimientos y capacidades.

Mucho se ha discutido sobre la conveniencia de establecer una verdadera carrera profesional del servidor público en nuestro país. La profesionalización del servidor público no solo entraña el ingreso de egresados universitarios de las carreras mas adecuadas para ello, sino que también se requiere de que se profesionalicen dentro del servicio público, tal y como se lleva a cabo en países como Inglaterra y Francia, siendo éste último en donde el servicio civil de carrera se rige por principio y requisitos indispensables para su ingreso, permanencia, estabilidad, promoción, y que tiene como base un sistema de exámenes, a través de los cuales, basados en criterios objetivos, se puede elegir a la persona idónea para ocupar el cargo de la administración pública de que se trate.⁷²

⁷² Cfr.- *Ibíd.* P. 159.

Por su parte, *Guillermo Haro Belchez* sostiene que la administración pública tiene el mismo valor que tienen sus integrantes. Por tanto, para tener una buena administración pública se requiere de servidores públicos eficientes, honradez, capaces y estudiados⁷³; obviamente, esta calidad tiene un precio, mismo que consiste en darles la retribución y las prestaciones sociales que requiere una vida digna en favor del servidor público municipal.

El servidor público honrado y capaz, con un claro sentido de responsabilidad social no es producto de la casualidad. El buen servidor público no solo requiere de vocación y educación, sino e formación, capacitación y actualización; aspectos inherentes a la carrera que se propugna, y que lamentablemente no existe en este país.

También es lamentable saber que en pocas ocasiones, es el mérito el que lleva a los servidores públicos a su ascenso; también es en pocos casos la incompetencia el factor que los lleva a perder su lugar; ya que tan solo están a merced de la confianza del jefe.

Pues bien, si queremos eficientar y elevar la calidad de los servicios públicos municipales es indispensable para ello, pensar en establecer en la práctica un servicio civil de carrera, que dignifique la labor del servidor

⁷³ Cfr.- **HARO BELCHEZ**, Guillermo, “La Función Pública en el Proceso de Modernización Nacional”, IAPEM. México; 1991. P. 89.

público, mediante el pago justo por un trabajo bien hecho; así como implementar medidas de evaluación sobre su gestión que con criterios objetivos nos permita advertir fallas y logros de la administración en beneficio de los gobernados y de la administración pública municipal.

De hecho, la profesionalización de los servidores públicos municipales ha llegado al grado de pensar en la posible reelección de los gobernantes, tal es la preocupación que se ha manifestado por *David Arellano Gault* en el Seminario del CIDE, celebrado en el año de 1999.⁷⁴

IX. LA PUESTA EN MARCHA DE UN SISTEMA DE ASESORÍA GUBERNAMENTAL A NIVEL MUNICIPAL

El Ayuntamiento trabaja en Pleno y bajo el sistema de Comisiones, y se rigen, al menos desde el plano formal, como si se tratara del funcionamiento de un Congreso o Parlamento. La Ley Orgánica municipal del estado de México contempla el marco jurídico de la institución parlamentaria en comento.

⁷⁴ Cfr.- GUERRERO AMPARÁN, Juan Pablo y GUILLÉN LÓPEZ Tonathiu “Reflexiones en Torno a la Reforma Municipal del Artículo 115 Constitucional”, CIDE y Miguel Ángel Porra, grupo editorial. México; 2000. Pp. 135 y siguientes.

El artículo 65 LOMEM le da un papel muy importante al Presidente Municipal para la formación de las comisiones, cuyos miembros son electos de los mismos miembros que forman el Pleno del Ayuntamiento.

Tal y como lo marca el artículo 66 LOMEM, *“las comisiones del ayuntamiento son responsables de estudiar, examinar y proponer a éste los acuerdos, acciones o normas tendientes a mejorar la administración pública municipal, así como de vigilar y reportar al propio ayuntamiento sobre los asuntos a su cargo y sobre el cumplimiento de las disposiciones y acuerdos que dicte el cabildo.”*

Las comisiones pueden realizar sesiones públicas, previa autorización del ayuntamiento para con ello permitir a los habitantes que participen de las decisiones que se tomen respecto a los asuntos que atañen al Municipio. Además les está permitido consultar a gente especializada en las materias que se tratan, con el afán de que las decisiones y políticas que se adopten sean lo más acertadas posible, con fundamento en el artículo 67 LOMEM.

De forma muy similar a como se hace en los Congresos locales, en el Federal incluso, en otros países del mundo, sin importar de que se trate de un sistema presidencial o parlamentario, las comisiones del Ayuntamiento gozan de la potestad para llamar a comparecer a los titulares de las

dependencias administrativas municipales a efecto de que les informen, cuando así se requiera, sobre el estado que guardan los asuntos de su dependencia. Se trata ni más ni menos de una facultad de control análoga a aquella que ejercen los parlamentos sobre el titular del Ejecutivo y su gabinete. Así lo dispone el artículo 68 LOMEM. Con el objeto de sustentar mi afirmación quisiera citar una definición escrita por una autora versada en la materia parlamentaria, y que a la letra dice:

Cecilia Judith Mora Donato entiende por Control Parlamentario lo siguiente:

*“En las democracias parlamentarias, como formas de Estado, el Control Parlamentario es un Control de tipo político que se ejerce a través de todas las actividades parlamentarias, con especial interés de las minorías, y cuyo objeto es la fiscalización de la acción general del gobierno, lleve o no aparejada una sanción inmediata”.*⁷⁵

Son diversas las razones que se pueden argumentar para sostener que el Control a que alude el artículo 68 LOMEM es marcadamente político; uno de los elementos que así los acusan es su carácter subjetivo; esto significa, que no existe un canon fijo para la valoración sobre los actos de gobierno, es mas, su evaluación se puede ver afectada por la situación concreta, las

⁷⁵ **MORA DONATO**, Cecilia Judith, “Las Comisiones Parlamentarias de Investigación como Órganos de Control político”, Instituto de Investigaciones Jurídicas y Cámara de Diputados LVII legislatura. México; 1998. P. 28.

eventualidades y las razones políticas que la motiven. Sin embargo, no solo esta circunstancia convierte al Control citado en Control político, sino que también lo caracteriza así, la cualidad de los titulares del Control, que son sujetos eminentemente políticos, cuyo interés en desgastar la imagen del gobierno municipal radica en la idea de contar con un programa alternativo. Lo lamentable de todo esto, es que en México, la lucha por el poder no acepta reglas. El poder se lo pelean los grupos de interés sin que les interese presentar un modelo alternativo de gobierno. La lucha por el poder no es con el objeto de lograr un buen gobierno; el poder en si mismo es el fin y meta de los políticos.

Este Control implica un resultado de evidenciar que el ejercicio del poder político está siendo fiscalizado y controlado; en suma, las actividades desplegadas por los titulares del poder político pueden y deben ser examinadas minuciosamente y en consecuencia las actividades públicas no pueden sustraerse a la crítica pública e institucionalizada. Consecuentemente, un resultado negativo en el desarrollo de tal Control no trae aparejada una sanción inmediata, pero ello no mengua la relevancia de los efectos políticos del Control, cuya efectividad descansa en la esperanza de sanciones futuras. Bajo tales circunstancias, lo que persigue este tipo de controles en un sistema presidencial no es la destitución o remoción del

gobierno, sino evidenciar sus errores mediante su Fiscalización y Control.⁷⁶

No obstante la facultad que se tiene para suspender y revocar el nombramiento de algunos de los miembros del gobierno municipal, ya sea por el mismo ayuntamiento o por las legislaturas estatales.

Las comisiones del Ayuntamiento se pueden clasificar desde el punto de vista legal y doctrinal en: permanentes o transitorias.

De acuerdo al artículo 69 LOMEM son permanentes las comisiones:

“a). De gobernación, de seguridad pública y tránsito y de protección civil, cuyo responsable será el presidente municipal;

b). De planeación para el desarrollo, que estará a cargo del presidente municipal;

c). De hacienda, que presidirá el síndico o el primer síndico, cuando haya mas de uno;

d). De agua, drenaje y alcantarillado;

e). De mercados, centrales de abasto y rastros;

f). De alumbrado público;

g). De obras públicas y desarrollo urbano;

h). De fomento agropecuario y forestal;

i). De parques, jardines y panteones;

j). De cultura, educación pública, deporte y recreación;

⁷⁶ Cfr.- Ibíd. P. 32 y 33.

- k). De turismo;*
- l). De preservación y restauración del medio ambiente;*
- m). De empleo;*
- n). De salud pública;*
- ñ). De población;*
- o). De revisión y actualización de la reglamentación municipal;*
- p). Las demás que determine el ayuntamiento, de acuerdo con las necesidades el municipio.”*

El mismo artículo reputa comisiones transitorias, aquéllas que se designen para la atención de problemas especiales o situaciones emergentes o eventuales de diferente índole y quedarán integradas por los miembros que determine el ayuntamiento, coordinadas por el responsable del área competente.

El mismo ordenamiento en su artículo 71 prohíbe a las comisiones el ejercicio de facultades ejecutivas; y los asuntos y acuerdos que no estén señalados expresamente para una comisión quedarán bajo la responsabilidad del presidente municipal.

La Comisión es la integración de un cuerpo reducido perteneciente a las Cámaras de un Congreso, o en el caso concreto a Ayuntamiento, quienes

por encargo, estudian con amplitud y de forma detallada los asuntos para preparar los trabajos, informes o dictámenes que servirán de base al Pleno del Congreso o Ayuntamiento para resolver en definitiva.

El vocablo comisión proviene el latín *commissionis*, para señalar al conjunto de individuos encargados de algún asunto por una corporación o autoridad. Asimismo se entiende como la facultad que se concede a una persona para ejercer, durante cierto tiempo una función. También se entiende al conjunto de personas, que pro nombramiento o delegación de terceros o asumiendo por sí carácter colectivo, formula una petición, prepara una resolución, realiza un estudio o asiste a actos honoríficos.⁷⁷

La compleja y especializada actividad desplegada por los ayuntamientos modernos, han generado a una división del trabajo, con el objeto de dar celeridad y eficacia a las decisiones que se tomen.

El sistema de trabajo en comisiones es tomada del funcionario de los Congresos actuales, pues la lentitud y simplicidad del trabajo en Pleno no era compatible con las necesidades del Estado contemporáneo, en el que la regulación se multiplica en número y complejidad. Ante la imposibilidad de que todos los Parlamentarios tuvieran conocimiento de todos los proyectos Legislativos, se tendió a limitar a cada uno de ellos a la materia que

⁷⁷ CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel, “Diccionario Uuniversal de Ttérminos Parlamentarios”, 2ª Edición, Instituto de Estudios Parlamentarios Eduardo Neri, México; 1998. Pp. 170 y 171.

mayormente conocía por razón de su profesión, oficio o cualquier otro título. Por las razones expuestas, el sistema de secciones fue cayendo en desuso, siendo sustituido por el de Comisiones (temporales y permanentes).⁷⁸

En un principio, la necesidad de la adopción de este sistema de trabajo estribaba en la necesidad de que las decisiones tomadas por los Plenos legislativos pasaran por una etapa de maduración, buscando con ello un mínimo de reflexión que asegurara la idoneidad de las futuras decisiones de las Cámaras. Al mismo tiempo, constituían una fase que, por sus especiales características, permitía llegar a negociaciones y acuerdos entre las distintas fuerzas políticas.

Para *Mauricio Rosell*, las Comisiones son la esencia del trabajo Legislativo (en cualquier órgano colegiado que lo desarrolle, entre ellas se haya el ayuntamiento) y representan la forma que adoptan los Legisladores (o representantes del pueblo como lo son regidores y síndicos) para analizar y dictaminar las iniciativas materialmente legislativas presentadas por cualquiera de los sujetos facultados para ello, promoviéndose así la distribución de los trabajos y la especialización de los Legisladores en

⁷⁸ Manuel **FRAGA IRIBARNE** comenta “*puede decirse que, de un modo o de otro, el volumen de trabajo que hoy pesa sobre los cuerpos deliberantes hace imposible que estos puedan funcionar sin este método de división del trabajo*”. “El Reglamento de las Cortes españolas”, S.I.P.S. España; 1959. P.89. Diversos autores suelen coincidir que fue en Inglaterra en el año de 1340 cuando por primera vez se hacía alusión, en el cuerpo de un documento, sobre una Comisión parlamentaria. Cfr.- **MORA DONATO**, Cecilia Judith, Op. Cit. p. 53.

materias específicas. Asimismo, a ellos les compete el desarrollo del trabajo Legislativo y de fiscalización del Ejecutivo. Además, facilita la discusión de los temas y el acercamiento de las distintas posturas adoptadas por los partidos políticos con representación en el órgano deliberante.⁷⁹

Sin embargo, un sistema de comisiones eficaz solo puede estar basado en la especialización de sus miembros, pues de nada sirve que se adopte un sistema tan avanzado para la distribución del trabajo gubernamental, si finalmente quienes lo van a desarrollar carecen de los conocimientos técnicos necesarios para llevarlo a cabo. Estoy convencida de que un sistema de comisiones sin profesionalización de los miembros del Ayuntamiento no tiene sentido alguno. Hay que recordar que en algunos Estados de la República el nivel educativo de la población es mucho más bajo que en las grandes ciudades, como en el Distrito Federal y el estado de México, en donde la gente apenas alcanza el nivel de primaria, y la mayoría de ellos se dedican a labores en el campo o son mano de obra que emigra a las grandes ciudades, por lo que me hago la siguiente pregunta ¿Cómo puede funcionar el sistema de trabajo del Ayuntamiento en comisiones, en lugares en que la gente nada sabe de administración pública, de trabajo legislativo y que apenas leen y escriben? Solo con gente especializada en las materias de gobierno que a las comisiones concierne.

⁷⁹ Cfr.- **ROSELL**, Mauricio, “Congreso y Gobernabilidad en México; una experiencia desde la perspectiva internacional”, LVII legislatura y Miguel Ángel Porrua, Grupo Editorial. México; 2000. P. 223.

La Ley Orgánica permite que las comisiones se asesoren de expertos para su buen funcionamiento. Si bien es cierto, el marco jurídico limita el derecho a ser electo como miembro de un ayuntamiento a los vecinos del lugar que demuestren a la autoridad electoral haber residido en el lugar respectivo por el tiempo que fijan los mismos ordenamientos, este candado no existe para los asesores, quienes pueden provenir del extranjero si así se desea. Las autoridades gubernamentales deben hacer lo posible por crear paneles de expertos que les asesoren en la organización y funcionamiento de los ayuntamientos, y apoyar el trabajo de quienes hubiesen resultado electos en las urnas para ocupar tan digno cargo.

X. LA INVIOLABILIDAD DE OPINIONES DE LOS MIEMBROS DEL AYUNTAMIENTO ELECTOS POPULARMENTE

La inviolabilidad de las opiniones vertidas por los miembros del ayuntamiento en el ejercicio de sus funciones y en relación a los temas de su incumbencia gubernamental se basa en el derecho que todos los habitantes de la república gozamos a manifestar libremente nuestras ideas; derecho plasmado en el artículo 6º de la Carta Magna, en donde literalmente se expresa:

“La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de

tercero, provoque algún delito o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado.”

Los miembros del Ayuntamiento no pueden ser objeto de represalias por manifestar sus ideas respecto a como llevar el gobierno municipal. La democracia en una de sus vertientes contempla el derecho de las personas a expresar libremente sus ideas. La pluralidad de ideas es lo que permite elegir la mejor opción; de ahí deriva la creación de instituciones, de leyes y de medidas que se deben adoptar en beneficio de la colectividad.

Para hacer proselitismo en favor de un partido político, los miembros del ayuntamiento se deben atener a las disposiciones electorales federales y estatales, para ejercer su derecho dentro de los plazos y bajo las circunstancias contempladas en la ley de la materia.

El derecho de los miembros del ayuntamiento a emitir libremente su opinión se limita a que se ataque la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito o perturbe el orden público. Quisiera destacar, que a diferencia de otros servidores públicos en el estado de México, los miembros del ayuntamiento no gozan de fuero constitucional, motivo por el cual las autoridades pueden proceder en contra de ellos por la comisión de delitos

del fuero común y por asuntos de carácter civil, con fundamento en el artículo 169 LOMEM.

BIBLIOGRAFIA

BOBBIO Norberto, "La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político", traducido por José Fernández Santillán. Fondo de Cultura Económica. México; 1992.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, "Derecho Constitucional Mexicano ", 14ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México; 2001.

CAMARA DE DIPUTADOS, "El debate en la Constitución de 1857", LV Legislatura, México; 1994.

CÁMARA DE DIPUTADOS "Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones", Tomo XI, 4ª edición, LV Legislatura, UNAM, México; 1994.

CARPIZO, Jorge. "Estudios Constitucionales", 7ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México; 1999.

CARPIZO, Jorge. "Veintidós años de presidencialismo mexicano. 1978-2000. Derecho Constitucional." UNAM, México, 2001.

COLÍN, Mario, "El municipio libre", Gobierno del Estado de México; 1978.

COLOMA, José María, Léxico de política", Editorial Laia, España; 1975.

COSÍO VILLEGAS, Daniel, "El porfiriato, vida política interna", Primera parte, Editorial Hermes, México; 1970.

DEL CAMPO, SALUSTIANO. "Diccionario de Ciencias Sociales". Tomo II, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1976.

Centro Nacional de Estudios Municipales, "El Municipio Mexicano". Secretaría de Gobernación, México, 1985.

FIX, FIERRO, Héctor y **LÓPEZ AYLLÓN**, Sergio, "Estado de derecho y transición jurídica", UNAM. México; 2002.

GALINDO CAMACHO, Miguel, "Teoría de la administración pública", Editorial Porrúa. México; 2000.

GÁMAS TORRUCO, José, "Derecho Constitucional Mexicano", Editorial Porrúa y UNAM, México; 2001.

GARCÍA DEL CASTILLO, Rodolfo, "Los municipios en México. Los retos ante el futuro", CIDE, México; 1999.

GONNEWEIN, Otro, "Derecho municipal alemán", Instituto de Administración Local, Madrid, 1967.

GONZÁLEZ, María del Refugio, “Debates sobre el régimen del Municipio en el siglo XIX”, Estudios municipales; México; 1987.

GUERRERO AMPARÁN, Juan Pablo y **GUILLÉN LÓPEZ** Tonathiu, “Reflexiones en torno a la reforma municipal del artículo 115 constitucional”, CIDE y Miguel Ángel Porrúa, Grupo Editorial. México; 2000.

HARO BELCHEZ, Guillermo, “La Función Pública en el Proceso de Modernización Nacional”, IAPEM. México; 1991.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM, “Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano”, Tomo P-Z. Editorial Porrúa, S.A. México; 2001.

KELSEN, Hans, “Teoría pura del derecho”, UNAM, traducido por Roberto J. Vernengo, México; 1981.

LÓPEZ PORTILLO Y ROJAS, José, “Elección y caída de Porfirio Díaz”, Librería Española, México; 1921.

MADRID HURTADO, Miguel de la. “Administración Municipal”, Centro Nacional de Estudios Municipales, México, 1987.

MADRID HURTADO, Miguel de la, “Derecho Constitucional Mexicano”, Editorial Instituto de Capacitación Política del PRI, México, 1982.

MALBERG, R. Carré de, “Teoría general del Estado”, Fondo de Cultura Económica y UNAM, México; 1998.

MORA DONATO, Cecilia Judith, “Las Comisiones Parlamentarias de Investigación como Órganos de Control político”, Instituto de Investigaciones Jurídicas y Cámara de Diputados LVII legislatura. México; 1998.

MORENO ESPINOSA, Roberto, “Origen y Evolución del Municipio en el Estado de México”, Editorial Gobierno del Estado de México, México, 1992.

MUÑOZ LEDO, Porfirio, “La Revolución Mexicana El Municipio Libre”, Partido Revolucionario Institucional, México.

O'DONNELL, Guillermo y **SCHMITTER** Philippe, “Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas”, Vol. 4 Editorial Paidós. Argentina; 1988.

SARTORI, Giovanni, "Elementos de la Teoría Política", Editorial Alianza, España; 1992.

QUINTANA ROLDÁN, Francisco, "Derecho Municipal", 4ª edición, Editorial Porrúa, México; 2000.

RENDÓN HUERTA RAMÍREZ, Teresita, "Derecho Municipal", 2da. Edición, Editorial Porrúa, México, 1998.

REYES DEL CAMPILLO, Juan, "Partidos políticos y procesos electorales en México", UNAM y Miguel Ángel Porrúa, Grupo Editorial, México; 2002.

ROSELL, Mauricio, "Congreso y gobernabilidad en México; una experiencia desde la perspectiva internacional", LVII legislatura y Miguel Ángel Porrúa, Grupo Editorial. México; 2000.

SANCHEZ GOMEZ, Narciso "Primer curso de Derecho Administrativo". Editorial Porrúa. México; 1998.

SANTAOLALLA, Fernando, "Derecho Parlamentario Español", Editorial Espasa Calpe. España; 1990.

SERRA ROJAS, Andrés "Derecho Administrativo. Primer curso" décimo sexta edición, Editorial Porrúa, México; 1994.

SERRA ROJAS, Andrés, "Teoría del Estado", 14ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1998.

SOTO RODRÍGUEZ, Alfredo, "Temas electorales", coedición de UAD, UAG, UANL, México; 2004.

TENA RAMÍREZ, Felipe, "Derecho Constitucional Mexicano", Editorial Porrúa, S.A. México; 1972.

UGARTE CORTÉS, J. "Teoría general del municipio; fines, fundamento y estructura", Gaceta mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, INAP, México; 1987.

VALENCIA CARMONA, Salvador, "Derecho Municipal", Editorial Porrúa y UNAM, México; 2003.

VARIOS AUTORES, "I Jornadas de Derecho Parlamentario, 21, 22 y 23 de marzo de 1984", Publicaciones del Congreso de los Diputados. Serie IV. España; 1985.

b) DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

CABANELLAS, Guillermo, "Diccionario de Derecho Usual", Tomo IV, 6ª Edición, Editorial AMEBA, Argentina; 1968.

CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel, "Diccionario Universal de Términos Parlamentarios", 2ª edición, Instituto de Estudios Parlamentarios Eduardo Neri, México; 1998

DEL CAMPO, SALUSTIANO. "Diccionario de Ciencias Sociales". Tomo II, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1976.

GARRONE, José Alberto. "Diccionario Jurídico", Editorial Abeledo Perrot, Argentina, 1989.

FRAGA IRIBARNE, Manuel, "El Reglamento de las Cortes Españolas", S.I.P.S. España; 1959.

HEMEROGRAFÍA

GAMAS TORRUCO, José. Federalismo y Municipalismo. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, núms. 8 y 9, marzo, 1983.

LEGISLACIÓN

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Constitución política del Estado Libre y Soberano de México.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

DOCUMENTAL

CAMARA DE DIPUTADOS, "EL DEBATE EN LA Constitución de 1857", LV Legislatura, México; 1994.

CÁMARA DE DIPUTADOS "Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones", Tomo XI, 4ª Edición, LV Legislatura, UNAM, México; 1994.

JURISPRUDENCIA

Jurisprudencia Legislación y Doctrina 1917-2005 Editado por Tecnologías y Recursos Legales de Software.

CONCLUSIONES

Los estudios de las instituciones mexicanas, durante muchos años han concentrado su atención en la esfera Federal; solo algunos han tenido la visión de voltear hacia la organización y funcionamiento de las instituciones locales, y menos aún, han sido las personas que se han dedicado a la realización de estudios hacia las instituciones municipales.

La apatía hacia los temas municipales se puede deber a una serie de factores, tales como la principal atención a los temas políticos de carácter nacional, en consecuencia, al estudio de las instituciones federales; que dado nuestro real sistema federal, el poder se ha concentrado en una persona, y ahora en quienes pretenden ocupar cargos de elección popular dentro de ésta esfera. La concentración del poder puede ser causa y efecto de la concentración de funciones de las autoridades federales. Además, los reflectores políticos y de la opinión pública se concentran hacia las autoridades de mayor jerarquía y mayor peso político, como lo son: El Presidente de la República, El Congreso de la Unión y la Suprema Corte de Justicia.

La jerarquía y orden de importancia que tienen las instituciones mexicanas van en orden descendente, por lo que luego toca a los gobernadores, a las legislaturas locales y a los Tribunales Superiores de Justicia, el espacio de atención por los tratadistas jurídicos y políticos.

En último lugar, como si se tratara de lo menos importantes vemos que la gente se ocupa de las instituciones municipales, como si se tratara de un archivo muerto, que ahí está, pero que poca importancia tiene. Lo cierto es que son las autoridades municipales a las que tenemos más fácil acceso; es con ellas con quienes podemos compartir espacios, ideas y con las que mayor comunicación podemos tener.

Son ellas quienes reciben las quejas ciudadanas por la falta o merma en la calidad de los servicios públicos; las tenemos a la mano y por tanto son las primeras que pueden interceder por nosotros ante otras autoridades, para el cumplimiento de las demandas ciudadanas.

El olvido en que tenemos al municipio nos ha impedido ver que en ésta esfera de gobierno también se realizan funciones administrativas, legislativas y jurisdiccionales, y que para su mejor desempeño requiere de la atención de los académicos y de los estudiosos del derecho para proponer la mejora de las instituciones municipales en nuestro país.

El presente trabajo concentra su esfuerzo en la mejora de la función legislativa realizada por el Ayuntamiento, a través de la profesionalización de sus miembros, el estudio del principio no reeleccionista, la responsabilidad de los miembros del Ayuntamiento y un breve estudio de clima político que se vive durante las elecciones populares al gobierno municipal.