



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ARAGÓN**

**“LA NECESIDAD DE REGLAMENTAR EL CAMBIO DE USO DE
SUELO PARA TIENDAS DE ABARROTES EN EL ESTADO DE
QUERÉTARO”**

T E S I S

**PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
S A M U E L S O T O G O N Z Á L E Z**

ASESOR: LIC. MARTHA LETICIA RAMÍREZ ZAMORA

SAN JUAN DE ARAGÓN, MÉXICO, 2009





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.

AGRADECIMIENTOS

A DIOS

Señor, gracias te doy por haberme dado otra oportunidad en la vida y con ello renacer en tu infinito amor y misericordia.

A LA MEMORIA DE MIS PADRES

María de la luz y Emilio. Por su protección ¡Que en gloria y descanso estén!

A MI ESPOSA

María del Carmen, porque en esta etapa de mi vida, me ha dado incondicionalmente su apoyo, amor, cariño, comprensión, aliento, tolerancia, confianza y por soportarme en mis momentos de angustia y desesperación... Gracias.

A MIS HIJOS

Sam, Yami, Bebe y Marilú.

Porque son la luz de mi vida, el regalo más grande que me pudo dar dios, por ustedes realice el sacrificio de culminar mi gran anhelo que veía tan lejano; con el propósito de que nos sigamos superando. Para ustedes y para siempre, mi inmenso amor y cariño; que dios los cuide y proteja.

A MIS HERMANOS

Ernesto, Pablo, Matilde, Guadalupe y

En especial a Martín, por brindarme su mano en todo momento, su gran apoyo y confianza, sus consejos tan oportunos, pero sobre todo por estar siempre a mi lado incondicionalmente cuando más lo he necesitado. Mi más sincero agradecimiento.

A Eduardo y su familia, por ese momento tan difícil que experimentaron en mi accidente, por rescatarme y ser testigos de mi renacimiento. Mi eterno agradecimiento.

A MI ASESOR

Lic. Martha Leticia Ramírez Zamora.

Por ser una excelente persona, dedicarme su tiempo y paciencia, gracias Maestra por haber hecho esto una realidad. Que Dios la colme de su más grande anhelo.

A MIS SINODALES

Lic. María Teresa Avendaño Juárez y al Lic. Raúl Espinoza. Por compartir este instante de dicha, única en mi vida y porque con su labor avalan años de esfuerzo, estudio y dedicación. Gracias.

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

*Por haberme dado la oportunidad y el orgullo de pertenecer a la máxima casa de estudios y con respeto y un profundo agradecimiento a la **FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ARAGÓN**, por resguardarme en sus recintos y brindarme una de las experiencias más importantes en mi vida.*

INDICE

	Pág.
Introducción	I
CAPÍTULO 1	
GENERALIDADES DEL PROCEDIMIENTO Y DEL	
ACTO ADMINISTRATIVO	
1.1 Concepto y fases del procedimiento administrativo.....	1
1.2 Concepto del acto administrativo.....	4
1.3 Tipos de actos administrativos.....	7
1.4 Características.....	11
1.5 Elementos del acto administrativo.....	13
1.6 Efectos del acto administrativo.....	24
1.7 Extinción del acto administrativo.....	30
1.8 Autoridades que aplican el acto administrativo.....	32
1.8.1 Federales.....	32
1.8.2 Estatales.....	32
1.8.3 Municipales.....	32
CAPÍTULO 2	
EL MUNICIPIO	
2.1 Concepto.....	34
2.2 Fundamento legal.....	36
2.2.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	37
2.2.2 Constitución Política para el Estado Libre y Soberano de Querétaro.....	38
2.3 Funciones del municipio.....	38
2.4 Reglamento del municipio.....	44
2.5 Estructura administrativa.....	46

2.5.1	Presidente Municipal.....	47
2.5.2	Regidores.....	50
2.5.3	Síndicos.....	52
2.5.4	Secretaría del Ayuntamiento.....	55
2.5.5	Secretaría de Finanzas Públicas Municipales.....	56
2.5.6	Secretaría de la Administración de Servicios Internos, Recursos Humanos Materiales y Técnicos del Municipio.....	58
2.5.7	Secretaría de Seguridad Pública y Tránsito Municipal.....	59
2.5.8	Secretaría de Servicios Públicos Municipales.....	59
2.5.9	Secretaria de Desarrollo Urbano y Obras Públicas.....	60

CAPÍTULO 3

USO DE SUELO

3.1	Concepto.....	63
3.2	Finalidad del uso de suelo.....	63
3.3	Fundamento legal.....	66
3.4	Dependencia encargada.....	72
3.5	Requisitos.....	72

CAPÍTULO 4

BASES PARA REGLAMENTAR EL USO DE SUELO PARA OBTENER LA LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO EN EL GIRO DE TIENDAS DE ABARROTOS EN LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE QUERÉTARO

4.1	Sinopsis del Estado de Querétaro.....	80
4.1.1	Ubicación.....	88
4.1.2	Municipios que lo integran.....	91
4.1.3	Principales lugares turísticos.....	93
4.1.4	Fundación de la Ciudad de Querétaro.....	99
4.2	Problemática de la falta de reglamentación para	

el cambio de uso de suelo para obtener la licencia de funcionamiento en el giro de tiendas de abarrotes en los municipios del Estado de Querétaro.....	101
4.2.1 Ámbito Sociológico.....	102
4.2.2 Ámbito Económico.....	103
4.2.3 Ámbito Jurídico.....	103
4.3 Bases de creación para el reglamento de cambio de uso de suelo para obtener la licencia de funcionamiento en el giro de tiendas de abarrotes en los municipios del Estado de Querétaro.....	104
4.4 Ventajas y desventajas.....	109
Conclusiones.....	114
Fuentes consultadas.....	119

INTRODUCCIÓN

El centro histórico de la ciudad de Querétaro, denominado desde 1996 patrimonio cultural de la humanidad por la UNESCO. *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*; lleno de hechos históricos nacionales y con un creciente índice de desarrollo industrial y acelerado desarrollo empresarial, que se ubica en el centro de la república mexicana, en la región conocida como el Bajío a unos 200 km. al noroeste de la Ciudad de México.

Junto a ese hermoso panorama y a su creciente desarrollo, se ha venido el problema del comercio clandestino y el ambulante en todo el Estado; hoy en día se puede ver como el comercio informal se acrecentó de tal manera que ha sido capaz de absorber al comercio establecido. Desafortunadamente debido a la ubicación geográfica y a esa riqueza cultural propia del Estado, se está dando una elevada explosión demográfica que se ha venido generando en los últimos años y sobre todo a la falta de empleo, muchas personas se han visto en la necesidad de radicar en el Estado y recurrir al comercio informal para poder subsistir.

Como ciudadano de esta entidad federativa, puedo decir que es importante se garantice el respeto al Derecho de cada una de las personas, como son los visitantes y quienes lo habitamos, para hacer de éste maravilloso lugar, el principal escenario de la justicia, el orden y el respeto que todos los queretanos añoramos. Por ello la necesidad de reglamentar el cambio de uso de suelo para el giro de tiendas de abarrotes y con esto evitar el comercio informal, la competencia desleal y generar mayores ingresos para los ayuntamientos.

Este reglamento trae consigo la simplificación de trámites, costos y tiempos para obtener un dictamen de cambio de uso de suelo, para todos los municipios del Estado de Querétaro, que de confianza al comerciante activo y despierte el interés en el ciudadano a autoemplearse en estos tiempos de crisis laboral. Y con esto lograr un crecimiento económico considerado en los municipios, además la facilidad de trámites motivara al comercio clandestino y al ambulante a regularizarse hasta hacerlo nulo.

Este trabajo de investigación se divide en cuatro capítulos, con el propósito de tener una visión más clara sobre la necesidad de reglamentar el cambio de uso de suelo para tiendas de abarrotes en el Estado de Querétaro. Dentro del presente trabajo se aborda en el primer capítulo titulado; generalidades del procedimiento y del acto administrativo, su concepto y las fases o requisitos que deben ser cumplidos previo al acto definitivo, de igual manera se menciona el concepto y tipos del acto administrativo, sus características y elementos así como los efectos su extinción y autoridades que aplican el acto administrativo en los tres niveles de gobierno.

En el segundo capítulo denominado; el municipio, se aborda el concepto, su fundamento legal, sus funciones, el bando municipal, su estructura administrativa, que permite conocer las funciones y facultades de los ayuntamientos.

Dentro del capítulo tercero; uso de suelo, se da el concepto, su finalidad, así como la dependencia encargada de extender la factibilidad del uso de suelo, y los requisitos que cada municipio, en su generalidad solicitan para dicho cambio de uso de suelo.

El cuarto y último capítulo denominado; bases para reglamentar el uso de suelo para obtener la licencia de funcionamiento en el giro de tiendas de abarrotes en los municipios del Estado de Querétaro. En él se da a conocer por medio de una sinopsis el Estado de Querétaro, sus municipios y lugares turísticos que lo hacen único en el territorio nacional, así también se señala la problemática de la falta de reglamentación para el cambio de uso de suelo para obtener la licencia de funcionamiento en el giro de tiendas de abarrotes en los municipios del Estado de Querétaro, esta problemática se aborda en el ámbito sociológico, económico y jurídico, además se dan las bases de creación de su reglamento.

Dentro del presente trabajo, se manejan las disposiciones legales de la materia, se investigaron los conceptos generales, a partir del análisis de cada solicitud otorgada por los municipios, simulando la tramitación del dictamen en cuestión, para de esta manera detectar la cantidad de requisitos, costos y tiempos

solicitados. Además se realizó el estudio específico de cada elemento del Ayuntamiento, para aportar conclusiones en el presente trabajo.

Sin lugar a dudas, el poder reglamentar el cambio de uso de suelo requiere de una gran disposición y esfuerzo por parte de los ayuntamientos y también de la sociedad ya que sólo mediante los instrumentos jurídicos formal y materialmente bien realizados, se podrá vivir en un Estado de Derecho y con ello gozar de los beneficios que como ciudadanos tenemos.

CAPÍTULO PRIMERO

“GENERALIDADES DEL PROCEDIMIENTO Y DEL ACTO ADMINISTRATIVO”

1.1 CONCEPTO Y FASES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Para que el Acto Administrativo exista se requiere ser precedido por un procedimiento es decir la serie de pasos o medidas que ilustren o den información necesaria para guiar su decisión, al mismo tiempo que constituyan una garantía de que la resolución se dicta, no de un modo arbitrario, sino de acuerdo con las normas legales.

Después de esta apreciación se considera oportuno citar lo dispuesto en el artículo 19, fracción II del Código de Procedimiento Administrativo del Estado de México, que a la letra dice: se entiende por Procedimiento Administrativo la serie de trámites que realizan las dependencias y organismos de la administración pública estatal o municipal, con la finalidad de producir y en su caso ejecutar un acto administrativo.

De lo anterior se entiende la función tan importante que debe desempeñar las dependencias estatales y municipales ya que son las que realizan una serie de trámites, siendo el cauce legal a seguir de estas para producir los actos administrativos.

Por otro lado la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, en su artículo 2º, fracción XII, define al Procedimiento Administrativo como: el conjunto de trámites y formalidades jurídicas que preceden a todo acto administrativo, como su antecedente y fundamento, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento, condicionan su validez y persiguen un interés general.

De esta definición se desprenden dos elementos fundamentales para echar andar el engrane administrativo los cuales son, su antecedente y su fundamento, es decir los requisitos que el particular debe de presentar ante la

autoridad correspondiente y esta verificar su legalidad para su procedimiento. Por lo tanto se concluye que el Procedimiento Administrativo es el cauce legal que deben de seguir los órganos de la administración pública en la realización de sus funciones y dentro de su competencia, para producir el acto administrativo.

FASES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Ahora bien dado el concepto del Procedimiento Administrativo es conveniente determinar las fases de este, es decir los requisitos que deben ser cumplidos previamente a la emisión del acto definitivo; de acuerdo al maestro Luís Humberto Delgadillo son las siguientes:

I.-“Iniciación o de apertura

Esta fase se presenta de dos formas:

1º- A petición de parte interesada.

2º.- De oficio:

Este procedimiento de oficio se inicia cuando la propia administración el órgano competente decide actuar en cualquiera de las siguientes circunstancias:

- a).- Por propia iniciativa,
- b).-Por orden del órgano superior,
- c).- Por sugerencia razonada de cualquiera de los órganos subordinados,
- d).- Por pedimento de cualquier otro órgano de la administración o cualquier otro ente público, siempre y cuando no invoquen un derecho subjetivo o un interés legítimo,

e).- Por la denuncia o queja de los particulares.

II.- Instrucción

En esta el órgano administrativo se arrima los elementos necesarios para alcanzar una determinada convicción respecto del asunto de su conocimiento.

Ahora bien lo que se busca en la instrucción es la verdad material y no la verdad formal, es decir, que dicho órgano no se apoye únicamente en los hechos aportados por las partes, como lo hace el juez, sino que realice todo tipo de diligencias a fin de llegar a la verdad de la cuestión y estas diligencias se deben de realizar sin necesidad que lo solicite el particular interesado.

Asimismo, en esta fase debe aplicarse el principio de defensa, en cuanto a los particulares que sean afectados por el acto que se dicte, deben ser oídos en el procedimiento, aportar las pruebas y formular sus alegatos, para la defensa de sus intereses.

III.- Decisión

Esta fase se integra con el pronunciamiento que la autoridad hace de la convicción formada con los elementos que se allegó y deberá constar por escrito y deberá hacerse con la oportunidad requerida, dentro de los plazos que al efecto establecen las disposiciones jurídicas reguladoras del acto respectivo.

IV.- Eficacia

En esta se manifiesta con la publicidad del acto, a fin de que adquiera la

capacidad necesaria para producir sus efectos jurídicos”¹.

Como se puede apreciar y a manera de conclusión, dentro de las fases del procedimiento administrativo esta la que podrá iniciarse de oficio por las autoridades administrativas o a petición de los particulares interesados.

Cuando es por la autoridad administrativa esta podrá abrir un periodo de información, con el fin de conocer las circunstancias del caso concreto y estar en posibilidad de determinar la conveniencia o no de iniciar el procedimiento.

Por lo que se refiere a las peticiones de los particulares podrán formularse en cualquier tiempo, mientras no se hayan extinguido los derechos que invocan.

Además de que el particular interesado podrá desistirse de su solicitud, o podrá celebrar un acuerdo o convenio con la autoridad administrativa, este debe ser conciliatorio que ponga fin a los asuntos, siempre que no sean contrarios a las disposiciones legales aplicables.

Por lo tanto estas fases, que son los pasos del acto se le denominan trámites administrativos, que van a constituir el medio para construir, formar y ejecutar la voluntad administrativa.

1.2 CONCEPTO DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Con la finalidad de sentar las bases jurídicas en el presente trabajo de investigación, que permita una mayor comprensión sobre el contenido, es necesario mencionar algunos conceptos fundamentales para precisar el acto administrativo, ya que el cambio de uso de suelo es un acto como tal.

¹ Cfr. DELGADILLO GUTIÉRREZ. Luis Humberto, et al. Compendio de Derecho Administrativo, Octava edición, Porrúa, México. 2008, p. 248.

Para comprender y poder arribar a una noción de Acto Administrativo se debe tener en claro que este es el producto de la función administrativa, independientemente del ejercicio de la misma por parte de un órgano administrativo.

Tomando en cuenta que el concepto ha sido tratado por diversos autores, existen diferentes definiciones, razón por la cual solamente se mencionaran algunas.

Martínez Morales Rafael I., define al Acto Administrativo como “La declaración unilateral de la administración pública que produce consecuencias subjetivas de derecho”².

De la anterior definición se observa que el Acto Administrativo se dirige a un individuo en especial y aunque la creación, la transmisión, la modificación, el registro, el reconocimiento o la extinción de derechos y obligaciones, están subordinadas a otro y por lo tanto quedan sujetas a revisión o a ser impugnadas por el particular.

De acuerdo a la definición de Acosta Romero Miguel, menciona que el Acto Administrativo es: “una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general”³.

Se observa la expresión del particular hacia una autoridad administrativa competente para resolver el caso concreto sin que se difiera a otro tiempo la

² MARTINEZ MORALES. Rafael I., Derecho Administrativo, Oxford, México. 2000, p. 234.

³ ACOSTA ROMERO. Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Porrúa, México. 1984, p. 413.

resolución que transmita declare o extinga derechos u obligaciones y con ello dar respuesta al interés general.

El diccionario Jurídico, Aforismos, Máximas y Reglas Jurídicas, señala que el Acto Administrativo es la “Declaración de voluntad de un órgano de la administración pública, de naturaleza reglada o discrecional, susceptible de crear, con eficacia particular o general, obligaciones, facultades o situaciones jurídicas de naturaleza administrativa”⁴.

En esta definición se entiende que la actividad de la autoridad es discrecional en su acto administrativo y por lo tanto es susceptible a dejar margen a diversidad de resoluciones según la apreciación subjetiva que la autoridad haga de las circunstancias del caso.

El acto administrativo es “Toda declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por una Administración en el ejercicio de una potestad administrativa”⁵.

Se entiende el deseo de la administración de realizar propuestas o peticiones a otra administración, para calificar determinado asunto con causa de conocimiento.

Es subjetiva porque la acción del órgano que realiza el acto administrativo está subordinada a otro y por lo tanto queda sujeta a revisión por dicha autoridad superior o a ser impugnada por el gobernado.

Luego, un acto administrativo emana de la acción del poder público al aplicar las leyes y que compromete a una de las partes, manifestándose en una

⁴ Diccionario Jurídico, Aforismos, Máximas y Reglas Jurídicas, México. 1977, p. 45.

⁵ <http://es.wikipedia.org/wiki/Acto-administrativo>, consultada el 27 de febrero de 2009. 11:23

intensa actividad que se traduce en numerosas funciones de naturaleza diversa, preocupándose por proteger el interés general y asumir la responsabilidad de los problemas sociales, creando así derechos y obligaciones.

1.3 TIPOS DE ACTOS ADMINISTRATIVOS

TIPOS	CLASIFICACIÓN	CONTENIDO
1. "Por su naturaleza"	a. Actos Materiales b. Actos Jurídicos	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Son aquellos que no producen ningún efecto de derecho. ✓ Son los que sí engendran consecuencias jurídicas
2. Por las voluntades que intervienen	a. Acto Simple	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Es el acto constituido por una voluntad, aun cuando en el procedimiento previo a su emanación se hagan necesarios otros actos de voluntad, tales como opiniones, consultas, juicios técnicos.

<p>3. Por la relación que dicha voluntad guarda con la ley.</p>	<p>a. Acto Obligatorio</p>	<ul style="list-style-type: none"> ★ Es el acto que constituye la mera ejecución de la ley, la cual determina no solo la autoridad Competente para actuar, sino también como debe actuar, de tal manera de no dejar margen a diversidad de resoluciones según la apreciación subjetiva que el agente haga de las circunstancias del caso.
<p>4. Por el radio de aplicación</p>	<p>b. Acto Discrecional</p>	<ul style="list-style-type: none"> o Este tiene lugar cuando la ley deja a la administración un poder libre de apreciación para decidir si debe obrar o abstenerse.
<p>5. Por su contenido y efectos jurídicos</p>	<p>a. Actos Internos</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Son todas las circulares, instrucciones y disposiciones en la que las autoridades superiores ilustran a las inferiores en la aplicación de la ley, entre estos están los Manuales de Organización y Procedimiento.
	<p>b. Actos Externos</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Son los de prestar los servicios que tienen a su cargo, tendientes al mantenimiento y conservación del orden público y la de ordenar y controlar la acción de los particulares.
	<p>a. Actos destinados a ampliar la esfera jurídica</p>	
	<p>I. Actos de Admisión</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Son los que dan acceso a un particular a los beneficios de un servicio público, como es el ingreso a instituciones públicas de enseñanza o de asistencia.
	<p>II. Los de Aprobación</p>	<ul style="list-style-type: none"> ★ Es el acto por virtud del cual una autoridad superior da su consentimiento para que un acto de una autoridad inferior pueda producir sus efectos, como tal

	<p>III. La Dispensa</p> <p>IV. Autorización, Licencia o Permiso</p> <p>b. Actos Destinados a Limitar la Esfera Jurídica</p> <p>I. La Expropiación por Causas de Utilidad Pública</p> <p>II. Las Sanciones y Ejecuciones</p>	<p>tenemos a la Comisión Nacional Bancaria, la cual no puede llevar a efecto sus determinaciones en tanto no sean aprobadas por la Secretaría de Hacienda (artículo 163 de la Ley General de Instituciones de Crédito).</p> <p>✓ Es el acto administrativo por virtud del cual se exonera a un particular de la obligación de cumplir una ley de carácter general, tenemos la dispensa de edad para contraer matrimonio, artículo 151 c.c.p.d.f.</p> <p>◆ Es el acto administrativo por virtud del cual se levanta o remueve un impedimento que la norma legal ha establecido para el ejercicio de un derecho de un particular</p> <p>⌚ Es el acto por medio del cual el estado impone a un particular la cesión de su propiedad por causas de utilidad pública, mediante la compensación que al particular se le otorga por la privación de su propiedad.</p> <p>○ Es el acto por medio del cual la autoridad administrativa ejercita coacción sobre los particulares que se niegan a obedecer voluntariamente los mandatos de la ley o las órdenes de la autoridad administrativa.</p>
--	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

interés público sobre el interés particular, considerando que las autoridades públicas se instituyen para beneficio del pueblo artículo 39 constitucional... todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste... por lo tanto la conservación del acto administrativo conducente a su eficacia y funcionalidad a favor de los intereses comunitarios, juega un papel preponderante, entendiéndose que la presunción de legalidad está precedida del procedimiento administrativo concluido.

2. **Ejecutoriedad**.- Es considerada una cualidad del acto por el cual el órgano administrativo, sin necesidad de reconocimiento judicial, determina la creación, modificación o extinción de una situación jurídica concreta.

3. **Ejecutividad**.- Significa que una vez perfeccionado el acto administrativo deberá ser exigible de manera inmediata a su destinatario, en caso de oposición de este se recurrirá a la coacción.

4. **Tipicidad**.- Consiste en que la autoridad administrativa no puede crear nuevas clases de actos administrativos para la consecución del interés público.

5. **Normatividad**.- Consiste en que el agente no puede aplicar el régimen de un acto administrativo diferente del que legalmente se le ordena”⁷.

Con relación a lo anterior es conveniente indicar que la manifestación escrita de la voluntad administrativa, es creada por un procedimiento jurídico por la autoridad competente.

Entonces tratándose de un objeto material y legalmente posible que sea fundamentado y motivado, constituye el acto administrativo valido porque reúne los requisitos establecidos por la Ley en virtud de que siendo válido, ha sido

⁷ Cfr. TRON PETIT. Jean Claude, et al. La Nulidad de los Actos Administrativos, Porrúa, México. 2005, p. 62.

notificado al particular, es decir producir sus efectos sin necesidad de una autorización posterior, incluso en contra de la voluntad de su destinatario.

1.5 ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Ahora bien es necesario hacer mención de los elementos que integran el acto administrativo, aun siendo un aspecto muy debatido en materia del derecho administrativo, algunos doctrinarios han intentado a lo largo de la historia entregar a la sociedad una exacta clasificación y sostienen diferentes opiniones al respecto:

Miguel Acosta Romero, asienta que los elementos del acto administrativo son: “el sujeto, la manifestación externa de voluntad, el objeto y la forma”⁸.

Andrés Serra Rojas, reagrupa a los elementos del Acto Administrativo en Subjetivos, que son: la administración, órganos, competencia e investidura legítima del titular del órgano y los objetivos: el presupuesto de hecho, objeto, causa y fin.

Y en formales o expresión externa del acto: el procedimiento, la declaración y la notificación”⁹.

Gabino Fraga, refiere que los elementos son: “el sujeto, la voluntad, el objeto, motivo, el fin y la forma”¹⁰.

Así pues con variantes de uno a otro autor y la forma como estos los reagrupen,

⁸ ACOSTA ROMERO. Miguel, op. cit. p. 722.

⁹ SERRA ROJAS. Andrés, Derecho Administrativo, vigésima edición, Porrúa, México.1999, p. 256.

¹⁰ FRAGA. Gabino, op. cit. p. 267.

se habla de los siguientes elementos del acto administrativo que son: el sujeto, la manifestación de la voluntad, el objeto, la forma, el motivo, la finalidad y el mérito.

Por otro lado la Doctrina Administrativa ha considerado que son elementos del acto administrativos los siguientes: sujeto, voluntad, objeto, motivo, fin, forma y mérito.

Se afirma que la finalidad y el motivo son requisitos y no elementos del acto administrativo, pero se entiende que el motivo o la motivación es el antecedente de hecho o de derecho que provoca su realización el artículo 16 constitucional lo afirma: Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Por lo tanto la fundamentación de una resolución administrativa es la motivación que constituye una garantía para el particular afectado.

Por otro lado en todo acto administrativo siempre hay un fin último, el cual es el resultado que la administración obtiene y este fin es útil para el interés general. De acuerdo a lo anterior se considera que los elementos del acto administrativo son:

a) Los Sujetos.

En este rubro tenemos que en cualquier relación jurídica de tipo civil, mercantil, administrativa o cualquier otra, se necesitan para su efectividad a dos o más sujetos los cuales exterioricen su voluntad para dar vida a lo que se conoce como acto jurídico, dependiendo de la calidad jurídica.

En Derecho Administrativo tenemos que el acto derivado de la manifestación de

la voluntad de una autoridad para crear un acto, tampoco escapa a esta regla en la cual también se necesitan dos o más sujetos para dar vida a lo que se conoce como acto administrativo.

Siendo el primero de ellos la administración pública y que en lo sucesivo será denominado como el sujeto activo de la relación administrativa y como segundo sujeto de la relación al particular que por exclusión constituiría al sujeto pasivo de la misma.

I. El Sujeto Activo.

Las sociedades a lo largo de la historia, desde las más primitivas hasta las más evolucionadas han intentado construir una base social y jurídica que permita a todos sus integrantes no sólo el respeto mínimo a sus derechos fundamentales, sino también crear los mecanismos mediante los cuales se puedan preservar y restituir en caso de ser transgredidos.

Para ello, han incorporado como método e instrumento al ente social más complejo y fascinante de todos los tiempos; el Estado.

Este ente de carácter subjetivo se crea y se mantiene a través de la unión del conjunto de individuos que conforman una sociedad, preservándolo y limitándolo por medio de una estructura jurídica y un territorio, pero sobre todo dotándolo de una fuerza social denominada Poder Político.

El cual está íntimamente ligado al concepto de soberanía porque ambos surgen de la fuerza social del Estado, con el objeto de tomar decisiones en busca del bien común.

II. El Sujeto Pasivo.

En el párrafo anterior se manifestó que la conjunción de los elementos Poder Político y Derecho, permitían la representación de los intereses del Estado a una persona física llamada autoridad.

Por lo tanto tenemos que dicha autoridad necesita de otro sujeto que circunscriba su conducta a las necesidades que el Estado requiera, ya sea de una manera voluntaria o de una manera coactiva y este sujeto recibe el nombre de particular.

El cual está constituido por la persona física o moral que cuente con derechos vinculados al interés público y protegido por el orden jurídico de un Estado, el cual les confiere la facultad para activar la actuación administrativa respecto de alguna pretensión concreta.

De lo anterior se desprende el conjunto de prerrogativas y derechos con el que cuenta un individuo dentro de una sociedad estando aquellas concentradas dentro de una legislación positiva, mediante la cual se establecen los límites y alcances de la actuación tanto de los particulares como de la autoridad, denominada Constitución General, dichos derechos son de interés público ya que aquellos garantizan la protección física y jurídica de cada uno de los integrantes de la sociedad.

b) El objeto

Este se identifica con el contenido de un acto; es decir es aquel que manifiesta e identifica la verdadera intención de la autoridad ante el particular, su verdadera finalidad radica en los efectos de derecho que crean, transmiten o extinguen situaciones jurídicas individuales tanto para la autoridad como para el particular.

Para el autor Jorge Olivera del Toro el objeto se define en los siguientes términos: "se identifica con el contenido del acto, es en lo que consiste la declaración administrativa, indica la sustancia del acto jurídico y sirve para distinguirlo uno de otro"¹¹.

Por lo tanto es lo que persigue la administración al emitir el acto, crear, registrar, modificar o extinguir situaciones subjetivas de derecho, siempre con la intención de satisfacer el interés de la colectividad.

c) La voluntad.

La manifestación de la voluntad de la autoridad administrativa debe tener una exteriorización que pueda ser perceptible, es decir que se manifieste objetivamente esa voluntad y no dé lugar a confusiones sobre su propósito.

Cabe señalar, como todo acto jurídico, el acto administrativo debe estar estructurado por una manifestación de voluntad libre y objetiva, lo que indica que la voluntad debe ser legalmente exteriorizada, esto es, al expresar su voluntad no presente vicio alguno

Por lo tanto en este orden de ideas, se considera que la manifestación de un acto administrativo no surge por el acuerdo de voluntades a diferencia de su correlativo en el Derecho Civil, pues es la voluntad única del órgano emisor del acto, quien da origen al mismo, lo cual nos afirma que los actos administrativos son unilaterales.

Para algunos autores, la voluntad no es un elemento del acto administrativo, sino que es un presupuesto obvio de dicho acto. En otras palabras, el acto

¹¹ OLVERA DEL TORO .Jorge, Manual de Derecho Administrativo, Séptima edición, Porrúa, México. 1997, p.153.

administrativo es esencialmente voluntario y tiene por objeto patentar de manera objetiva la idea o intención de la autoridad, lo que, resulta imprescindible la exteriorización de la idea para hacerlo, pues no podría concebirse ningún acto de la autoridad sin la correspondiente manifestación de la voluntad.

Por lo tanto la manifestación externa de la voluntad, al igual que cualquier otro elemento debe cumplir para su realización determinados requisitos que son:

- Debe ser espontánea y libre.
- Dentro de las facultades del órgano
- No debe estar viciada por error, dolo, violencia y
- Debe expresarse en los términos de la ley.

En conclusión la manifestación externa de la voluntad, es decir, la manera que tiene el órgano administrativo para expresar una intención o una idea, con la finalidad de crear, modificar o extinguir derechos u obligaciones, además de tener como requisito esencial la necesidad de expresarse en los términos de ley, sin que esté viciada en algún aspecto y de manera objetiva precise cuales son los alcances de la intención en cuestión.

c) El motivo.

Como ya se menciona en párrafos anteriores la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 16, establece la premisa que todo acto dictado por la administración, debe estar debidamente fundado y motivado, esto es, la autoridad para emitir su voluntad, debe apoyarse en el conjunto de facultades que el propio legislador le otorgo para su funcionamiento a favor del interés público.

Por lo tanto un acto no puede ser formalmente perfecto, si no está motivado; pues la circunstancia de que la administración no debe obrar arbitrariamente, sino con los límites del ordenamiento jurídico legal, lo cual hace imprescindible que sus decisiones expresen los motivos de hecho y de derecho que concurren para determinar su legitimidad.

Así pues, por motivación del acto administrativo se entiende a las razones que han llevado al órgano de la administración pública a dictar el acto, como también la expresión de los antecedentes de hecho que proceden y justifican.

Para el doctor Ignacio Burgoa, la motivación es que: “las circunstancias y modalidades del caso particular, encuadren dentro del marco de procedimiento correspondiente establecido por la ley”¹².

Por lo tanto la naturaleza jurídica de la motivación, sirve para determinar si la administración ha interpretado razonablemente los hechos que constituyen la causa del acto, ya que por medio de la motivación se aleja la arbitrariedad en la actuación de la administración, ha de expresar las razones de hecho que han influido en el dictado del acto y también las razones de la administración, esto es, el fin que ha perseguido al dictarlo.

Para el jurista Manuel María Diez opina sobre el tema que “es indudable que resulta conveniente motivar al acto administrativo, ya que permite un mejor control judicial sobre la exactitud de los antecedentes de hecho que dieron origen al acto y sobre cuál ha sido el fin que guió a la administración para dictarlo”¹³.

Apoyando la teoría anterior es necesario que la autoridad perita en la materia

¹² BURGOA ORIHUELA. Ignacio, Garantías Individuales, Trigésima Séptima edición, Porrúa, México.2000, p.604.

¹³ MARIA DIEZ. Manuel, Manual de Derecho Administrativo, 2ª edición, Plus Ultra, Argentina. 1985, p. 261.

de las leyes administrativas exprese al particular las razones y los preceptos de derecho mediante los cuales pretende modificar la esfera legal de sus derechos; lo que permite a los particulares conocer la capacidad y el fiel desempeño de las actividades administrativas y gubernamentales por parte del gobierno vigente.

Pero también sus derechos y obligaciones contenidas en los preceptos administrativos, los cuales en la actualidad no son respetados por autoridades ni por los particulares, quienes los consideran obstáculos a sus actividades cotidianas y no como una forma de llevar una vida más armónica para con la sociedad a la que pertenecen.

d) El fin

Constituye aquella pretensión que la autoridad al emitir el acto administrativo intente alcanzar. Por lo cual dicho acto debe tener el fin propio de la función administrativa, esta es la utilidad pública; de este modo no puede perseguir sino un fin de interés público y no una finalidad extraña a la que marca la ley, ni tampoco un fin distinto de aquel concreto que la naturaleza del acto impone.

Pero también es necesario reflexionar, una de las justificaciones del Estado como ente, consiste en garantizar una protección a los Derechos Humanos de los particulares, tanto de manera individual como de manera colectiva, correspondiendo al gobierno la práctica y movilización de Políticas Públicas que en conjunto con un marco legal positivo estable y eficiente se ajusten a las necesidades que como sociedad debe satisfacer el Estado.

Como conclusión diremos que el fin del acto reside en el resultado final que el objeto debe alcanzar, siempre buscando la satisfacción de las necesidades y en estricto apego a la competencia consagrada en la norma para tal autoridad.

e) La forma.

Constituye la manifestación material objetiva en que se plasma el acto administrativo, en ella quedan comprendidos todos los requisitos los cuales la ley señala como necesarios para la expresión de la voluntad la cual genera la decisión administrativa, que faciliten apreciar si un acto administrativo está viciado o no, por lo tanto, la forma permite al acto administrativo como a cualquier otro acto jurídico, ser el elemento externo que integre con plena validez su efectividad.

Así lo afirma el maestro Miguel Acosta Romero el cual menciona que la forma “constituye la manifestación material objetiva en que se plasma el acto administrativo. Viene a ser la envoltura material externa en la que se aprecian no sólo los demás elementos del acto administrativo sino también sus requisitos, circunstancias y modalidades”¹⁴.

Así entonces la forma puede dividirse para su estudio en tres grandes ramas las cuales son:

I.- Expresa.

Consiste en la realización de actos por parte de la autoridad que no permitan duda sobre la verdadera intencionalidad de la autoridad quedando manifestado concretamente el objeto del acto. A su vez dentro de esta rama se encuentra la siguiente subdivisión:

Escrita: Consiste en la manifestación de la voluntad por los métodos escritos los cuales se puede afirmar que se considera la regla general de la forma de los

¹⁴ ACOSTA ROMERO, Miguel. op. cit. p.73.

actos administrativos, como ejemplo están los oficios, acuerdos, decretos, circulares, memorándums, telegramas y notificaciones.

Verbal: Esta forma de manifestación de la voluntad, consiste en la exteriorización de la voluntad mediante el uso de señales auditivas, que tienden a producir situaciones de derecho por parte de la autoridad.

Y las señales: Consistentes en materializaciones de la voluntad por medio de sistemas de información capaces de ser apreciados por los sentidos, tales como señalamientos de semáforos, un faro o señalamientos.

II.- Tácita.

En algunas ocasiones la voluntad de la administración pública puede manifestarse mediante actos tácitos.

Existe un acto administrativo tácito cuando de la emisión de un acto expreso, surjan efectos jurídicos que presuponen la existencia de otro acto. Por ejemplo un grupo de manifestantes se sitúa frente a las instalaciones del Congreso de la Unión y la administración pública a través de la Secretaria de Seguridad Pública considera oportuno colocar una valla de policías con el fin de proteger y salvaguardar las instalaciones del recinto legislativo.

En este momento surge una manifestación tácita de la voluntad por parte de la administración pública, ya que aunque no ha pronunciado expresamente ninguna exteriorización de voluntad, la simple acción de colocar una valla policial, implica que no va a permitir desordenes exteriores ni tampoco el acceso a las instalaciones protegidas, con lo cual la autoridad pone de manifiesto de manera no expresa un acto de autoridad a los particulares colocados en las inmediaciones del inmueble protegido.

Es necesario señalar que el comportamiento por parte de una autoridad, en ocasiones no puede identificarse con la declaración de voluntad, sin embargo es indicativo de la misma.

III.- El silencio administrativo.

Es cuando existiendo la obligación de resolver dentro de un plazo, la autoridad no responde, los efectos del silencio administrativo radica en el hecho que para la autoridad constituye una obligación emitir su voluntad ya de manera afirmativa o de manera negativa, pero siempre respecto de la situación específica planteada por el particular, esta obligación surge de la necesidad de alcanzar el bien común general, lo cual es la principal justificación del Estado.

Por lo tanto, de no constituir una obligación para la autoridad emitir su voluntad, los particulares encontrarían una laguna jurídica que no sería susceptible de ser subsanada de modo alguno, trayendo consecuencias irreparables a los mismos, ya que se encontrarían en la incertidumbre de interpretar el silencio de la autoridad sobre la situación planteada de una manera incorrecta.

Por ello los legisladores han sancionado la abstención en el cumplimiento de la obligación por parte de la autoridad, pues de lo contrario los particulares no contarían con ningún medio de defensa o acción en contra de la arbitrariedad de la autoridad al no emitir su voluntad expresa, lo cual podría ser afirmativa o negativa.

Hay dos elementos que permiten interpretar el silencio de la administración:

- ✓ El que la administración tenga la obligación de pronunciarse.

El derecho de petición.

Conforme al artículo 8 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a toda petición formulada por escrito, de manera pacífica y respetuosa, deberá recaer un acuerdo escrito, que deberá notificarse en breve término, de donde se deriva la existencia de los requisitos de afirmación o negación, la autoridad tiene la obligación de responder y debe ser en breve término.

- ✓ Que transcurra un plazo determinado, sin que la autoridad resuelva.

La negativa ficta.

En virtud de esta figura, se considera, si transcurre el término previsto en la ley para que la autoridad administrativa resuelva sobre alguna petición promovida acerca de cuestiones reales y concretas, sin que la autoridad emita resolución, debe presumirse que se ha resuelto en forma adversa a los intereses del promovente, en otro sentido, se le ha negado su petición o se le ha resuelto de manera afirmativa denominada afirmativa tácita.

1.6 EFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Teniendo definido los elementos que forman parte del quehacer del órgano administrativo, es importante determinar los efectos del acto administrativo, ya que una vez que se emite se debe considerar como válido mientras no llegue a declararse por autoridad competente su invalidez, o estar pendiente de resolución de algún recurso, por lo tanto debe ser acatado obligatoriamente por el gobernado a quién se dirige y por los terceros los cuales estuvieren involucrados, de lo contrario el acto administrativo puede requerir el empleo de la fuerza física o moral para surtir efectos,

Pero para que la autoridad administrativa consiga que los efectos del acto

tengan plena vigencia dentro del campo del Derecho, es necesario que durante el proceso de creación se alcancen los requisitos antes mencionados de validez y eficacia.

Dichos requisitos no son fáciles de explicar debido a lo complicado que resulta muchas veces lograr la conjunción entre los conceptos jurídicos de validez y eficacia.

El problema anterior deriva si es posible establecer categóricamente que el acto administrativo es válido porque surge de una norma jurídicamente válida y que ha sido emitida a través de un procedimiento legislativo formal, en el que el consenso de la sociedad para regular determinadas actividades en sociedad, se ha conseguido por medio de un decreto del Congreso de la Unión.

Por lo que en teoría un acto administrativo podría ser válido en tanto este apegado a lo establecido en la legislación positiva y no a su emisión por sí sola y sin que sean necesarios mayores requisitos.

Para el desarrollo y resolución del presente problema es necesario profundizar en lo que significan los conceptos de validez y eficacia dentro del campo del Derecho.

Dentro de la legislación positiva mexicana, tenemos que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, señala lo siguiente:

Artículo 8. El acto administrativo será válido hasta en tanto su invalidez no haya sido declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional, según sea el caso.

Artículo 9. El acto administrativo válido será eficaz y exigible a partir de que surta efectos la notificación legalmente efectuada.

Como se puede apreciar de la simple lectura de dichos artículos, el acto administrativo se presume legítimo porque contiene, en forma expresa la presunción de legalidad al suponerse que tal acto ha sido emitido con todas las formalidades por parte de la autoridad administrativa hasta en tanto no se declare su nulidad como ya se menciono en párrafos anteriores por autoridad jurisdiccional, sea ésta administrativa o judicial.

El razonamiento anterior obliga necesariamente a establecer que debe entenderse por la figura jurídica denominada eficacia del acto administrativo y cuáles son sus consecuencias.

Pues bien, la eficacia está constituida por aquellas situaciones de tiempo o conductas positivas o negativas, que fija la ley, para que el acto sea aplicado verdaderamente a realidad, a situaciones factibles dentro de la sociedad, esto es, una verdadera capacidad y aptitud para obtener un efecto y una aplicación real de derecho y de acción.

Es aquí donde se encuentra el verdadero problema a saber, porque en ocasiones un acto administrativo que esta apegado estrictamente a la legislación administrativa, puede resultar no válido e ineficaz para el mundo jurídico, pues la ley en que se funda puede ser considerada como inconstitucional en sede jurisdiccional. Independientemente de ser acorde a la ley positiva ya que ésta última no está sustentada en los principios básicos de respeto a los derechos humanos de los particulares, situación jurídica que está protegida a niveles constitucionales.

En algunas otras ocasiones el acto administrativo puede resultar no valido debido a los vicios en su emisión, forma o finalidad.

Otro caso es aquel en el que el acto administrativo se presenta válido por cumplir con los elementos y requisitos contemplados en la legislación administrativa, pero ineficaz, por no ser susceptible de ejecutarse por vicios en el objeto, alcances imposibles de realizar o ilicitud en el objeto y que son imputables a la misma autoridad que emitió el acto, por lo cual hace imposible su actualización en la vida práctica.

Por lo tanto es necesario resaltar el hecho de que los actos administrativos pueden en ocasiones ser válidos y eficaces, pero inconstitucionales por la ley en que se apoyan: válidos y eficaces pero inconstitucionales por su forma de creación: válidos pero ineficaces en la vida fáctica, por ser de imposible realización del objeto por el que fueron creados o por ilicitud, entre muchos otros ejemplos los cuales nos sirven para ejemplificar que en ocasiones los conceptos de validez y eficacia son incompatibles en la vida real, sin que implique que sea la regla general.

Dadas las excepciones de compatibilidad entre la validez y eficacia del acto administrativo, se indicara que los efectos que fundamentalmente se producen cuando aquellos se encuentran en perfecta armonía y conjugación, el acto administrativo produce sus efectos los cuales consisten en la creación, transmisión, modificación o extinción de derechos y obligaciones y esta es la constitución de una situación jurídica con carácter permanente o pasajero e implica el nacimiento de una serie de derechos y obligaciones para el particular o para la autoridad según sea el caso.

Ahora bien el acto administrativo se caracteriza por su ejecutividad, exigibilidad u obligatoriedad, significación que señala como rasgo común y ordinario el deber de cumplirlo y su posible ejecutoriedad.

La obligatoriedad es una característica ineludible del acto administrativo, que

asegura a la autoridad la disposición exclusiva sobre la eficacia del acto como garantía de los intereses que tutela la Administración Pública. Como ya se menciono anteriormente, en principio la ejecución forzosa del acto administrativo por vías coercitivas no puede ser realizada por la Administración Pública, no obstante de ser detentadora de la fuerza pública.

Esta cualidad de imponerse para pasar al hecho, que acompaña al acto administrativo cuando el orden jurídico lo autoriza, es la que da eficacia ejecutoria.

La ejecutividad existe siempre y significa que todo acto administrativo, tan solo por su condición de tal, debe cumplirse. Es una cualidad genérica que tienen todos los actos administrativos atento a su fuerza obligatoria.

La voluntad de la Administración Pública tiende a actuarse, por lo que la ejecución de las decisiones administrativas sólo es una proyección necesaria de aquella actuación.

Los actos ejecutorios son exigibles, pero no todos los actos exigibles presentan el carácter de ejecutoriedad. La ejecutoriedad es sinónimo de eficacia del acto, es la regla general de todos los actos administrativos y consiste en el principio de que todo acto, una vez perfeccionado, produce todos sus efectos, sin que se difiera su cumplimiento.

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo, establece en su artículo 75 lo siguiente: Las autoridades competentes harán uso de las medidas legales necesarias incluyendo la fuerza pública, para lograr la ejecución de las sanciones y medidas de seguridad que procedan.

En términos generales ejecutoriedad del acto administrativo, significa que la

misma Administración por medios propios lo pone en práctica y lo hace efectivo en ejercicio de las facultades otorgadas por el ordenamiento jurídico en forma expresa o razonablemente implícita.

Es importante mencionar que el acto administrativo no debe ser desviado de sus fines ya que esto rompe con el principio de legalidad de una nación que expide normas para realizar determinados propósitos sociales.

Dentro de los tipos de actos administrativos que producen efectos, se encuentran los actos que aumentan los derechos de los particulares y los directamente destinados a limitar esa esfera jurídica.

En los que aumentan los derechos de los particulares se encuentran los actos de admisión, los de aprobación, la dispensa, autorización, licencias o permisos; estos aumentan la esfera económica-jurídica del particular y es personal y generalmente intransferible, ejemplo: la admisión a una institución de enseñanza o de asistencia, el nombramiento de un empleado público, la exención de un impuesto y dentro de los que limitan los derechos están: la expropiación por causa de utilidad pública, las sanciones y los actos de ejecución.

Se entiende que todos los actos administrativos producen efectos, para que esto suceda tenemos al:

Acto perfecto: este es el que reúne todos sus elementos y por lo tanto, tiene una existencia jurídica plena.

Acto eficaz: Es el que produce los efectos para los cuales fue creado.

Otro efecto del acto administrativo está el de creación de derechos, así pues

este es:

- a) Personales: son aquellas facultades que por el orden jurídico, son atribuidas al individuo, ejemplo el otorgamiento de una beca.
- b) Reales: son aquellos derechos que atribuyen a una persona, una facultad inmediata de dominación más o menos plena sobre una cosa, ejemplo la expropiación, la regulación de tierras.

Y por último se encuentra el de los:

Efectos a terceros:

Aunque los derechos y obligaciones que contiene el acto administrativo se dirigen a un individuo en especial, resulta lógico que en la mayoría de las veces surta también efectos frente a terceros, ejemplo el registro de un título profesional, la incorporación de una escuela al sistema educativo oficial, las inscripciones en el registro público de la propiedad.

1.7 EXTINCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Expuestos anteriormente los tipos, características, elementos y efecto del acto administrativo, es pertinente señalar la extinción de este si no concurren los requisitos internos y externos que han sido motivo de estudio en las páginas anteriores.

La extinción del acto puede realizarse por una serie de procedimientos como el cumplimiento voluntario y la realización de todas aquellas operaciones materiales necesarias para cumplir el contenido del mismo que puede ser por los órganos de la administración o por parte de los particulares es decir se

cumple el acto administrativo.

Por lo tanto se extinguen sus efectos, o cuando el plazo que se estableció para la existencia del acto haya concluido, por lo que con el solo transcurso del tiempo el acto se extingue, en estos tenemos, el pasaporte y la licencia de conducir con excepción del Distrito Federal “quien cuenta con una licencia de conducir permanente”¹⁵.

Otra de las formas de extinción es la terminación del objeto materia del acto ya que al no existir dicho objeto.

La existencia de este no se justifica, es el caso de la licencia de construcción que al realizarse ésta, la licencia cumplió su objetivo, otra de las formas de extinguirse el acto es con la muerte del sujeto a quien se destino, así entonces la doctrina manifiesta que otras formas de extinción son la caducidad y la revocación.

En la caducidad el acto administrativo se extingue cuando su existencia está sujeta al cumplimiento de ciertas obligaciones a cargo de su destinatario y éste no cumple con ellas, para tal efecto es necesario que la autoridad declare que la caducidad se ha producido.

Mientras que en la revocación la extinción procede por motivos de oportunidad que se genera después que el acto nació, por lo que para su procedencia es indispensable que esté expresamente verificada y autorizada la prevalencia del interés público sobre el privado.

La norma jurídica establece en el artículo 11 de la Ley Federal de procedimiento Administrativo en su capítulo cuarto de la extinción del acto administrativo.

¹⁵ <http://www.setravi.df.gob.mx/tramites/licencias/index.html>. 4 de marzo de 2009. 8:34 AM

El acto administrativo de carácter individual se extingue de pleno derecho, por las siguientes causas.

- I. Cumplimiento de su finalidad;
- II. Expiración del plazo;
- III. Cuando la formación del acto administrativo esté sujeto a una condición o término suspensivo y éste no se realiza dentro del plazo señalado en el propio acto;
- IV. Acaecimiento de una condición resolutoria;
- V. Renuncia del interesado, cuando el acto hubiere sido dictado en exclusivo beneficio de éste y no sea en perjuicio del interés público; y
- VI. Por revocación, cuando así lo exija el interés público, de acuerdo con la ley de la materia.

Como se puede apreciar tanto la ley como la doctrina tipifican las formas de extinción de los actos administrativos de pleno derecho por las causas y motivos antes señalados.

1.8 AUTORIDADES QUE APLICAN EL ACTO ADMINISTRATIVO

1.8.1 FEDERALES	1.8.2 ESTATALES	1.8.3 MUNICIPALES
⌚ SECRETARÍA DE: -Gobernación. -Relaciones Exteriores. -La Defensa Nacional. -Marina. -Seguridad Pública. -Hacienda y Crédito Público. -Desarrollo Social. -Medio Ambiente y Recursos Naturales -Energía. -Economía.	• SECRETARÍA DE: -Gobierno. -Planeación y Finanzas. -Contraloría. -Desarrollo Sustentable. -Desarrollo Agropecuario. -Desarrollo Urbano y Obras Públicas. -Educación. -Trabajo. -Turismo. -Salud. • Oficialía Mayor	• Secretaría del Ayuntamiento. • DEPENDENCIA ENCARGADA DE: -Las Finanzas Públicas Municipales -De la Administración de Servicios Internos, Recursos Humanos, Materiales y Técnicos del Municipio. -La Prestación de Servicios Públicos Municipales. -La Ejecución y Administración de Obras Públicas. -La Seguridad Pública, Policía Preventiva y el Tránsito Municipal.

<p>-Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.</p> <p>-Comunicaciones y Transportes.</p> <p>-La Función Pública.</p> <p>-Educación Pública.</p> <p>-Salud.</p> <p>-Trabajo y Previsión Social.</p> <p>-La Reforma Agraria.</p> <p>-Turismo.</p>	<ul style="list-style-type: none">• Procuraduría General de Justicia• Secretaría de Seguridad Ciudadana.	
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

CAPÍTULO SEGUNDO

“EL MUNICIPIO”

2.1 CONCEPTO

Para entender la conceptualización del municipio es necesario percatarse de la forma como opera la vida colectiva, los fenómenos de interacción de los miembros de comunidades que en su conjunto integran al municipio como institución jurídica.

Un ejemplo histórico es el surgimiento del municipio en Roma en el que se observa la existencia de comunidades que se asientan en un lugar y que tienen que organizar su vida colectiva y por otro lado el Imperio Romano, el cual tiene que regular su relación dominante con los grupos ya asentados en un cierto territorio y otorgarles una mayor o menor libertad para autogobernarse.

Esas relaciones de poder de Roma y los territorios conquistados así como la dinámica misma de la formación de las estructuras de mando en una organización social asentada en un territorio van explicando por qué históricamente surge el municipio a diferencia de la historia de México.

La cual menciona la forma como se traslada la organización municipal de tierras españolas a México, que se da con la lucha por el poder entre Cortés y Diego de Velázquez; al apelar a una institución jurídica ya existente en España que se relacionaba directamente con el rey y esto le daba un margen de maniobra a Hernán Cortés para actuar en la conquista de México a diferencia de lo que sucedió en Roma en el que la población se asienta y evoluciona.

El municipio, fundado en Veracruz no correspondía a ninguna población preexistente: era sólo un artificio jurídico de Cortés que lo que quería era desligarse de la tutela del gobernador de la isla de Cuba y permitirle de acuerdo a la estructura jurídica normativa del municipio tener una relación directa con el rey, eso le daba a Cortés una base política sólida en nuestro territorio.

Así el municipio ha ido evolucionando y transformándose hasta llegar a la

forma como se conoce actualmente, tanto en su estructura social, jurídica y política.

Pues bien la palabra municipio proviene del latín y está compuesta de dos locuciones: el sustantivo *munus, muneris* que significa cargas u obligaciones, tareas u oficios; y el verbo *capio, capis, capere* que se refiere a tomar, hacerse cargo de algo, asumir ciertas cosas.

De la conjugación de estas dos palabras surge el término *municipium*, el cual se utilizaba para hacer referencia a la forma organizacional de una comunidad itálica “adj. Y s. Díc. del individuo de los diversos pueblos indoeuropeos, emparentados entre sí, latinos, oscos, umbros, que poblaron Italia a partir de la edad de hierro, periodo 1200-50 a.C.”¹⁶. En la cual sus miembros tomaban a su cargo ciertas tareas personales u obligaciones tributarias a favor de Roma.

Ahora bien conforme al Diccionario Jurídico Mexicano el municipio es: “la organización político administrativa que sirve de base a la división territorial y organización política de los estados miembros de la federación”¹⁷.

Por lo anterior se entiende que el sistema federal consiste en que el Estado-Nación se organiza a partir de la asociación de un conjunto de estados y estos a su vez distribuyen territorialmente el poder local a los municipios. Así pues el municipio tiene especial participación en el sistema de planeamiento urbanístico, tanto en lo federal como en lo estatal y municipal.

Dentro de esa estructura territorial federal que conforman la organización política del estado mexicano, federación, entidades federativas y municipios. Este último juega un papel muy importante ya que es el nivel de gobierno más cercano a las personas y del que dependen los servicios básicos en la sociedad

¹⁶ DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO OCÉANO UNO COLOR, Océano, España. 1995, p. 891.

¹⁷ DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Porrúa, México. 1996, p. 2568

establecida en este territorio.

Otro concepto es el de Carlos Francisco Quintana Roldán “el Municipio es la institución jurídica, política y social, que tiene como finalidad organizar a una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal, que está regida por un Ayuntamiento y que es con frecuencia, la base de la división territorial y organización política del Estado”¹⁸.

Este autor explica que su concepto responde a la idea de una organización comunitaria en la que se establecen normas de convivencia para los habitantes considerada la función administrativa la cual también organiza al gobierno y sirve de base para la división territorial del Estado.

Por lo tanto se concluye que el Municipio es una forma de organización social ajustada a derecho encargada de dar solución a los problemas o necesidades elementales de servicios a los habitantes de las comunidades que lo integran y el conjunto de estos dan forma a la división territorial del Estado.

2.2 FUNDAMENTO LEGAL

Ahora bien para adentrarse al fundamento legal del municipio es importante mencionar que este es creado por el Estado quien le confiere la forma jurídica independientemente de los movimientos sociales que se hayan dado en México.

Es pues el Congreso Constituyente convocado por Venustiano Carranza en la Ciudad de Querétaro “que duro del diez de diciembre de 1916 al treinta y uno de enero de 1917”¹⁹. Quien crea una nueva Constitución Federal en la cual uno

¹⁸ QUINTANA ROLDÁN, Francisco, Derecho Municipal, Porrúa, México. 1995, p. 6.

¹⁹ DELGADO DE CANTÚ. Gloria M., Historia de México Legado Histórico

y Pasado Reciente, Pearson Educación, México. 2004, p. 314.

de los artículos más importantes es el 115.

En el que se habla del Municipio Libre como la base de la organización política y de la administración pública de los estados, adoptando para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio Libre.

Como se advierte desde entonces, el debate municipal en nuestro país radica, en la graduación del control que se ejerce por los Estados sobre las decisiones municipales a partir del momento en que los municipios están dotados constitucionalmente de autonomía y que además se debe de replantear la necesidad de fortalecer la asociación municipal para el mejoramiento de los servicios públicos a su cargo y para el fortalecimiento de grupos de pequeños municipios.

En resumen, el Municipio ha experimentado una serie de transformaciones que responden a la variación de los regímenes políticos como son: el colonial, el independiente, el revolucionario y el constitucional.

2.2.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio libre.

Como se puede observar el régimen Federal parte de la consideración teórica, según la cual, cada estado dispone de una soberanía propia por medio de los poderes de la unión; por lo tanto el Municipio Libre, es la base de la organización política y de la administración pública de los estados.

2.2.2 CONSTITUCIÓN POLÍTICA PARA EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE QUERÉTARO

Artículo 35. El municipio libre constituye la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado de Querétaro.

Por lo tanto la Constitución del Estado en lo que respecta al Municipio, tiene una estructura muy similar a la Federal ya que da cuenta de la división municipal del Estado, así como su organización política y administrativa.

Lo anterior es una virtud de que ninguna Ley particular de cualquier estado podrá contravenir las estipulaciones del pacto federal.

2.3 FUNCIONES DEL MUNICIPIO

La integración de los municipios como forma de asociación primaria, la encontramos desde el origen de las sociedades, como una consecuencia lógica de la necesidad de sociabilidad humana y de desarrollo, hasta alcanzar un grado de evolución que le permita constituirse en sociedad política.

A consecuencia misma de la evolución social, se hace necesario contar con una administración y organización interior, que permita lograr la estabilidad y seguridad de los miembros que la integran; para ello se une la intervención de factores económicos, geográficos, culturales, políticos y jurídicos que ayuden en el afianzamiento de la administración y gobierno de la comunidad; encargados de dar solución a las necesidades elementales de servicios a los habitantes que lo integran.

Así mismo la función municipal se entiende como, todas aquellas actividades que realiza o desempeña el Ayuntamiento de manera uniforme y continua, para satisfacer las necesidades básicas de la comunidad.

A través de estas se refleja la buena marcha de la administración y se responde a las demandas planteadas por la comunidad para mejorar sus condiciones de vida. En el municipio, el acercamiento entre el pueblo y el gobierno, plantean una dimensión social en atención a las necesidades reales y la pronta respuesta de las autoridades, esto generara un impacto social positivo o negativo.

Para el maestro Iván Ramírez Chavero, son características importantes de las funciones y servicios las siguientes:

I. "Planeación de los servicios públicos municipales.

Por medio de la planeación es como los ayuntamientos podrán mejorar sus sistemas operativos y aplicar con mayor eficiencia los recursos financieros de los gobiernos federal y estatal, que les transfieren para el desarrollo municipal. Ante la escasez de recursos, la planeación apoyará en orden de importancia para indicar los servicios de qué tipo, clase o nivel del municipio deben otorgárseles.

II. Continuidad y permanencia.

Se considera que un servicio público debe ser proporcionado de manera regular y continua, que no haya interrupciones en su prestación.

III. Uniformidad.

El incremento de las necesidades determina a su vez el incremento de los servicios públicos en forma uniforme en lo que se refiere a medida y calidad.

IV. Igualdad.

El servicio deberá prestarse igualmente a todos los habitantes de la

comunidad, debe representar un beneficio colectivo.

V. Adecuaciones.

El servicio público debe responder en cantidad y calidad a las necesidades de los habitantes²⁰.

Del análisis de lo citado, se concluye que las funciones y servicios municipales, son la muestra definitiva para elevar el nivel de vida de los habitantes, ya que al mejorar estos se incrementa las condiciones materiales de desarrollo de las comunidades. Es decir, que el papel del gobierno municipal es abastecer con eficiencia los servicios que presta, por lo tanto los servicios públicos son el fin último, que de acuerdo a las leyes en materia municipal deben desarrollar las condiciones para el cumplimiento de los deberes encomendados a los municipios por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Que aunque esta no diferencia entre función y servicio público municipal, en el que los servicios públicos, pueden ser objeto de concesión, es decir se puede delegar su prestación a los particulares y son: El suministro de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales, alumbrado público, limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados y centrales de abastos; panteones; rastro; calles; parques; jardines y su equipamiento.

Mientras que las funciones públicas municipales son indelegables, es decir no pueden ser objeto de concesión ya que de serlo pondrían en peligro la gobernabilidad del municipio. Ejemplo; la seguridad pública, esta no se puede otorgar o confiar a particulares.

Nuestra Constitución Federal se ha encargado de precisar que los municipios

²⁰ Cfr. RAMÍREZ CHAVERO. Iván, Derecho Municipal, Sista, México. 2007, p.138.

en el territorio nacional ejerzan sus funciones en un marco constitucional, por lo tanto todos los asuntos públicos asignados a estos han sido seleccionados por sus características locales y por el gran acercamiento a los ciudadanos.

El artículo 115 fracción III de nuestra carta magna habla de las funciones y servicios públicos de los municipios las cuales son:

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales.
- b) Alumbrado público.
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.
- d) Mercados y centrales de abastos.
- e) Panteones.
- f) Rastro.
- g) Calles, parques, jardines y su equipamiento.
- h) Seguridad pública.
- i) Las demás que las Legislaturas locales determinen.

Otras funciones municipales establecidas por las leyes federales y locales que corresponden a los municipios, son las mencionadas en la fracción V del artículo 115 constitucional, que es lo relativo a cuestiones urbanísticas y ecológicas, pero además que estas funciones recaen también en las que regulan los asentamientos humanos y la protección al ambiente, tanto en el plano estatal como federal.

“El agua potable, drenaje, alcantarillado y el tratamiento de aguas residuales.

Son servicios que en su conjunto están íntimamente relacionados y que se encuentran reservados en exclusiva al municipio, ahora bien la prestación de estos servicios públicos supone la necesidad de construir obras e instalaciones

y mantenerlas en funcionamiento para captar, potabilizar, conducir y distribuir el agua para las distintas formas de consumo: el doméstico, el industrial, el que se otorga a instalaciones públicas y el destinado a uso agrícola.

También se debe de disponer de lo necesario para conducir las aguas negras o en general ya utilizadas hasta lugares donde continúen su ciclo o bien, proceder a su tratamiento para una nueva utilización.

Alumbrado público;

Entiéndase como tal al servicio de luz eléctrica que el municipio otorga a la comunidad y que se instala en calles, calzadas, plazas, parques, jardines y en general en todos los lugares públicos o de uso común.

Servicio de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;

Comprende el aseo de las áreas públicas ubicadas dentro del municipio, como calles, plazas, jardines, parques y en todos los lugares de uso común. El traslado y recolección de basura y desperdicios a los lugares que fije la autoridad.

Mercados y centrales de abastos;

En términos generales, este servicio público no se presta de manera directa por la administración pública. Ésta es una actividad que desarrollan los particulares, quienes operan por medio de permisos o concesiones que otorga el ayuntamiento quien realiza esa actividad administrativa que es la de otorgar dichos permisos o concesiones y supervisar que se den las condiciones de higiene, seguridad y orden.

Panteones;

Este servicio público se presta por los municipios de forma directa o a través de licencias o concesiones es decir se trata por supuesto de satisfacer una necesidad poco deseada pero ineludible. Además de que cada panteón municipal y en los concesionados debe de existir un área de fosa común de uso gratuito.

Rastros;

Estos son los establecimientos destinados a la matanza del ganado y a la distribución de carne para su consumo, en estos los municipios asumen la prestación de este servicio público o puede darlos en concesión a particulares.

Calles, parques, jardines y su equipamiento;

Estos servicios públicos son asignados al municipio y comprenden. El alineamiento, trazo, construcción, ampliación y mantenimiento de las vías públicas y la ampliación y mantenimiento de áreas verdes, espacios recreativos, plazas, fuentes y la ornamentación de las áreas y vías públicas²¹.

Estos servicios públicos que preste el municipio, se realizaran en función de su capacidad financiera y se auxiliaran de las direcciones y organismos públicos de naturaleza administrativa que corresponda, para llevar a cabo la planeación, organización, ejecución y control de los servicios públicos municipales y solo mediante acuerdo del Ayuntamiento en sesión de Cabildo se podrá determinar la prestación de un nuevo servicio público.

Lo anterior siempre que se trate de una actividad de interés a la comunidad, de necesidad social y de beneficio colectivo, esto previa autorización de las

²¹ Cfr. ANDRADE SÁNCHEZ. J. Eduardo, Derecho Municipal, Oxford, México. 2006, p. 271.

Legislaturas Locales, estas deberán también de determinar la dependencia u organismo de la administración pública municipal que será competente para administrar y operar la prestación del mismo.

2.4 REGLAMENTO DEL MUNICIPIO

El desarrollo de instrumentos jurídicos reglamentarios, es de suma importancia para fortalecer el quehacer municipal, es una necesidad impostergable, pues resulta evidentemente urgente el fortalecimiento de un sistema de derecho firme confiable y certero para todos los habitantes de los diferentes municipios.

Sobre esta idea el Doctor Eduardo Andrade Sánchez, menciona que: “Es la regulación acerca de las actividades reglamentarias del gobierno municipal”²².

De lo anterior se entiende como los reglamentos municipales, son ordenamientos reguladores basados en la Ley Orgánica Municipal de cada Estado.

Así lo confirma el Reglamento de Policía y Buen Gobierno del Municipio de San Juan del Río, Querétaro, el cual menciona que:

Este tiene por objeto determinar en el ámbito administrativo las bases de la división territorial y de la organización política del municipio, los derechos y obligaciones de sus habitantes en materia de policía y gobierno municipal, así como la prestación de los servicios públicos y de las actividades económicas de los particulares.

Con referencia a lo anterior mencionado, es indudable como el reglamento se encarga de la composición y estructura del ayuntamiento así como su

²² Íbidem, p.94.

estructura y deberes de cada uno de sus miembros.

Así el Diccionario, Aforismos, Máximas y Reglas Jurídicas, lo define como: “El conjunto de normas obligatorias de carácter general emanadas del Poder Ejecutivo, dictadas para el cumplimiento de los fines atribuidos a la administración pública”²³.

Por lo tanto el reglamento municipal es un conjunto de normas que surgen del mandato jerárquico constitucional, con el fin de organizar política y administrativamente las funciones del ayuntamiento y de sus habitantes.

En conclusión, cada municipio cuenta con un reglamento que sirve de base para regular la estructura y composición del ayuntamiento su residencia e instalación, derechos y obligaciones de sus integrantes, funcionarios esenciales de la administración, sesiones de cabildo; todo esto con la finalidad de acercar los servicios a los habitantes y mejorar sus condiciones de vida.

Para la promulgación de los reglamentos municipales, sirva como referencia el artículo 425 del reglamento del municipio de San Juan del Río, Querétaro.

El cual menciona que: el derecho para presentar iniciativas de reglamentos municipales, circulares y acuerdos administrativos de carácter municipal corresponde a:

- I. Presidente Municipal
- II. Regidores
- III. Síndicos Municipales
- IV. Consejos Municipales y
- V. Ciudadanos vecinos del Municipio.

²³ DICCIONARIO JURIDICO, Aforismos, Máximas y Reglas Jurídicas. op. cit. p. 330.

Ahora bien el artículo 426 del mismo reglamento que sirve como ejemplo, menciona que: el procedimiento para la promulgación de los reglamentos municipales comprenderá:

- a. Iniciativa
- b. Dictamen de la Comisión del Ayuntamiento
- c. Discusión y aprobación, en sesión de Cabildo y
- d. Publicación.

Se concluye que los ayuntamientos tienen la obligación de expedir los reglamentos que regulen su propio régimen interior y el de su administración pública municipal, en donde se establezcan las disposiciones relativas a los requisitos, formalidades, fines, atribuciones, facultades y obligaciones que los rijan.

2.5 ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA

El Ayuntamiento Constitucional es el órgano de Gobierno del Municipio; es un cuerpo colegiado que está integrado por un Presidente Municipal, el Síndico o Síndicos y los Regidores que serán electos popularmente por elección directa.

El número de Síndicos y Regidores varía de un municipio a otro dentro de un mismo Estado, debido a que existen criterios diferentes que se toman en cuenta dentro de la Ley Orgánica Municipal de cada Estado para determinar dicha integración, por lo regular se toma como base el índice de población del Municipio.

Este cuerpo colegiado durara 3 años su periodo de gobierno, con la excepción del "Estado de Coahuila que a partir del 2006, los Ayuntamientos son electos

cada 4 años”²⁴.

Los ayuntamientos para el cumplimiento de sus funciones cuentan con una administración pública central atendida por un Secretario de Ayuntamiento, un Tesorero Municipal y los servidores públicos que la administración municipal requiera conforme a sus recursos y reglamentos.

2.5.1 PRESIDENTE MUNICIPAL

La figura del Presidente Municipal, es de suma importancia por las responsabilidades y atribuciones que como encargado del ejecutivo municipal se le otorgan. En la realidad, se incrementa su importancia dado que por regla general concentra el poder y la responsabilidad de los destinos del municipio.

Para el maestro Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez el Presidente Municipal, “es el órgano ejecutor de las determinaciones del Ayuntamiento”²⁵.

Confirmando lo dicho por el jurista, la función del alcalde es trascendente, en virtud de que es la figura legal del municipio, quien propone, ejecuta, verifica, informa y aplica las determinaciones del ayuntamiento.

Al respecto el Lic. Iván Ramírez Chavero, define al Presidente Municipal “como el encargado de llevar a la práctica las decisiones tomadas por el Ayuntamiento y el responsable del buen funcionamiento de la administración pública municipal”²⁶.

Como se puede observar en ambas definiciones se le otorga al edil la ejecución

²⁴ http://es.wikipedia.org/wiki/Municipios_de_M%C3%A9xico. Consultada el 19 de marzo de 2009. 18:22 PM.

²⁵ DELGAILLO GUTIÉRREZ. Luis Humberto, et al. Compendio de Derecho Administrativo, Porrúa, México. 2008, p. 172.

²⁶ RAMÍREZ CHAVERO. Iván, op.cit. p. 95.

de las decisiones y acuerdos tomados para el Ayuntamiento, siendo este el órgano principal y máximo del gobierno municipal, encargado de la administración y el responsable de ordenar y regular las acciones de la población dentro de su territorio, a través de las funciones de gobierno y administración.

Ahora bien la Ley para la Organización Política y Administrativa del Municipio Libre del Estado de Querétaro, en su artículo 31 menciona, que los presidentes municipales son los ejecutores en las determinaciones de los ayuntamientos. En conclusión, el presidente municipal, es el órgano encargado de ejecutar los acuerdos de cabildo y de realizar la administración del municipio.

Además le corresponde dirigir y representar política, legal y administrativamente al municipio. Así mismo, a cumplir y hacer cumplir las leyes y ordenamientos federales y estatales dentro de la jurisdicción municipal.

Las leyes orgánicas municipales de los estados señalan las facultades y obligaciones del presidente municipal, vale la pena que se haga referencia de las tareas asignadas a un Alcalde. Según la Ley Para la Organización Política y Administrativa del Municipio Libre del Estado de Querétaro en su artículo 31 manifiesta las facultades y obligaciones de los Presidentes Municipales las cuales son:

- I. Dar publicidad a las leyes, reglamentos y decretos de carácter federal, estatal y municipal.
- II. Cumplir y hacer cumplir las disposiciones contenidas en las leyes, reglamentos y decretos federales, estatales y municipales y aplicar en su caso las sanciones correspondientes.
- III. Convocar por conducto del Secretario del Ayuntamiento a sesiones del mismo, coordinar su desarrollo.
- IV. Nombrar y remover libremente a los servidores públicos cuyo nombramiento

o remoción no esté determinado de otro modo.

V. Autorizar mancomunadamente con el Titular de la Dependencia encargada de las Finanzas Públicas Municipales las Erogaciones del Ayuntamiento en los Términos de las partidas en su Presupuesto de Egresos.

VI. Vigilar la correcta recaudación de los ingresos municipales.

VII. Enviar a la Contaduría Mayor de Hacienda, dentro de los primeros quince días naturales de cada mes, el informe que contenga los estados financieros relacionados al ejercicio presupuestal del mes inmediato anterior. Asimismo realizar un informe por trimestre de la cuenta Pública Municipal.

VIII. Vigilar y verificar la actuación de las dependencias municipales para cerciorarse de su correcto funcionamiento y dictar las medidas pertinentes para el mejoramiento de la Administración Municipal.

IX. Determinar las políticas para autorizar las órdenes de pago.

X. Rendir a los habitantes del municipio, dentro de los últimos diez días del mes de septiembre en sesión pública y solemne del Ayuntamiento, el informe anual sobre el estado que guarda la Administración Pública Municipal.

XI. Formular y proponer al Ayuntamiento la política de planeación, Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Municipio.

XII. Comunicar a los Poderes del Estado la legal instalación del Ayuntamiento.

XIII. Disponer de la Fuerza Pública Municipal para preservar, mantener y restablecer la tranquilidad, la seguridad y la salubridad pública.

XIV. Avisar al Ayuntamiento su ausencia por más de tres días consecutivos del territorio del municipio y solicitar al mismo su autorización para hacerlo por más de quince.

XV. Coadyuvar con las autoridades Federales y Estatales en el ejercicio de sus atribuciones.

XVI. Proponer al Ayuntamiento la persona o la terna en su caso, que habrá de ocupar la titularidad de las dependencias administrativas.

XVII. Integrar y promover los Consejos Municipales de Participación Social y las demás disposiciones que señale esta ley.

2.5.2 REGIDORES

Son los órganos encargados de vigilar las distintas ramas de la administración municipal y la prestación de los servicios públicos, así como, determinar en cabildo la forma y contenido de la administración, cumpliendo además con las comisiones que se le confieren, debiendo rendir informes con la regularidad que se les soliciten sobre el desarrollo de las mismas, sean permanentes, temporales o especiales.

Así, se hace referencia a las definiciones de algunos autores.

En el Diccionario Enciclopédico Océano Uno, indica que: “Regidor, adj. Y s. Que rige o gobierna. Concejal que no ejerce ningún otro cargo municipal”²⁷.

Como se puede apreciar, la figura del regidor es un miembro del Ayuntamiento que debe cumplir con las comisiones que se le confieren y no ejerce ninguna carga municipal.

Para Iván Ramírez Chavero; “son los miembros del ayuntamiento que tienen a su cargo las diversas comisiones de la administración pública municipal”²⁸.

En atención a lo citado, el Regidor es un miembro más del ayuntamiento, que solo tiene a su cargo diversas comisiones, sin que estas estén relacionadas con la gestión directa de las ramas administrativas.

Según, Eduardo Andrade Sánchez, “los regidores son miembros característicos de los cuerpos colegiados que gobiernan a los ayuntamientos”²⁹.

Tomando en consideración la definición anterior, los regidores son miembros

²⁷ DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO OCÉANO UNO COLOR, op. cit. p. 1372.

²⁸ RAMÍREZ CHAVERO. Iván, op. cit. p.101.

²⁹ ANDRADE SÁNCHEZ.J. Eduardo, op. cit. p 140.

del ayuntamiento en el cual desempeñan funciones de vigilancia que le son asignadas.

Una vez vista la opinión de diversos juristas, se concluye que el Regidor, es un representante de la comunidad ante el gobierno municipal, el cual desempeña funciones de supervisión sin confundirse con la gestión directa de las ramas administrativas que se les encomienda vigilar, ya que para ello hay funcionarios de la administración pública municipal designados específicamente.

Por lo tanto una intromisión constante de estos en la operación cotidiana de los servicios, provocaría desorden, ya que no tienen facultades ejecutivas, son consejeros auxiliares del Presidente Municipal.

En términos generales, para el maestro Gamiz Parral, las facultades y obligaciones de los regidores son:

- “Asistir puntualmente a las sesiones que celebre el Ayuntamiento, con voz y voto.
- Formar parte de cuando menos una Comisión Permanente y cumplir con las encomiendas que le asigne el Ayuntamiento.
- Vigilar y evaluar el ramo de la administración municipal que les haya sido encomendada por el Ayuntamiento.
- Informar los resultados de sus trabajos y proponer las medidas que estime pertinentes.
- Solicitar y obtener de los titulares de las dependencias y organismos municipales, la información y demás documentación relativa a la gestión municipal, necesaria para el cumplimiento de sus funciones.
- Concurrir a las ceremonias cívicas y demás actos oficiales.
- Abstenerse a realizar funciones ejecutivas en la administración municipal o aceptar cargo, empleo o comisión del Gobierno Federal o de los Estados a excepción de los académicos honorarios y asistenciales.

- Las demás que les otorgue la ley y sus reglamentos³⁰.

2.5.3 SÍNDICOS

Otro miembro del cuerpo colegiado del ayuntamiento, encabezado por el Presidente Municipal, es el Síndico.

De acuerdo al maestro Iván Ramírez Chavero, “son los encargados de defender los intereses municipales y de representar jurídicamente al ayuntamiento en los litigios en los que este fuera parte”³¹.

Como emanación directa de la definición propuesta por el maestro Ramírez, el Síndico es de gran importancia para las responsabilidades y funciones que se le han conferido, como integrante del ayuntamiento.

Para el Doctor, J Eduardo Andrade Sánchez el Sindico, “es un integrante de la comuna cuyo nombre al Griego clásico, donde quiere decir encargado de la justicia”³².

Por la interpretación que hace el Doctor a la figura de este miembro del Ayuntamiento, es el Sindico-Procurador, una versión de lo que ahora es el Ombudsman o defensor de los Derechos Humanos, ya que tiene en su encargo la defensa de los intereses del pueblo, así como formular en su nombre quejas y agravios.

De acuerdo al Diccionario Enciclopédico Océano Uno, sindico es:”m. sujeto que en un concurso de acreedores o en una quiebra es el encargado de liquidar el

³⁰ GAMIZ PARRAL. Máximo, Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas, UNAM, México. 1990, p. 339.

³¹ RAMÍREZ CHAVERO. Iván, op. cit. p. 98.

³² ANDRADE SÁNCHEZ J. Eduardo, op. cit. p. 104.

activo y el pasivo del deudor”³³.

Como lo señala el Diccionario Enciclopédico, se entiende que en el Derecho Privado, en un concurso de acreedores o en una quiebra, el Síndico es el encargado de liquidar el activo y el pasivo del deudor.

Como conclusión a las diferentes definiciones los Síndicos, son los encargados de vigilar los aspectos financieros, del control de la hacienda pública municipal y de representar jurídicamente en los litigios en que fuere parte el municipio; ocasionalmente, realizara funciones como auxiliar del Ministerio Público en el conocimiento e iniciación de la averiguación previa, en los municipios donde ésta autoridad no existe.

Estos son designados dentro del número de regidores electos por la comunidad y no será mayor a tres síndicos que se consideren necesarios conforme a las características del municipio, como el número de habitantes de acuerdo al censo de población y vivienda que sea publicado oficialmente por el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática.

Para el maestro Ramírez Chavero, sus principales funciones son:

- “Vigilar el buen manejo de las finanzas públicas municipales.
- Mantener al corriente el inventario general de los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio.
- Revisar y firmar los estados de cuenta de la tesorería municipal y remitirlos a la Contaduría Mayor del Congreso del Estado.
- Vigilar que se presente oportunamente la cuenta pública para su revisión por el Congreso Local, así como los informes contables y financieros mensuales.

³³ DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO, OCÉANO UNO COLOR, op. cit. p. 140.

- Procurar el cobro oportuno de los créditos, multas y rezagos a favor del municipio.
- Asistir regular y puntualmente a las sesiones de cabildo y actos oficiales.
- Practicar a falta o en auxilio del Ministerio Público, las primeras averiguaciones sobre los hechos que hayan alterado el orden público.
- Comparecer y suscribir los contratos y de más actos jurídicos que contengan obligaciones patrimoniales para el municipio³⁴.

Así, por ejemplo, en el Estado de Querétaro, su Ley Orgánica Municipal en su artículo 33 prevé en relación a los Síndicos las siguientes funciones y obligaciones:

- I. Procurar la defensa y promoción de los intereses municipales.
- II. Representar legalmente al municipio ante toda clase de Tribunales Federales y Estatales y delegar esta representación, por acuerdo del Ayuntamiento en los casos en que el municipio tenga un interés.
- III. Asistir con la representación del Ayuntamiento a los; remates públicos en los que tenga interés el municipio.
- IV. Realizar visitas de inspección a las dependencias y entidades municipales y en caso proponer al Ayuntamiento las medidas necesarias para su mejor funcionamiento.
- V. Intervenir, cada vez que el Ayuntamiento lo juzgue conveniente, en la formulación y verificación del inventario general de los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio.
- VI. Promover la regularización de la propiedad de los bienes municipales.
- VII. Presentar al Ayuntamiento para su autorización y sellado en un plazo no mayor de quince días, contados a partir del inicio de su administración, los libros o registros electrónicos en donde se consignen los movimientos contables de la propia administración.

³⁴ RAMÍREZ CHAVERO. Iván, op. cit. p. 98.

VIII. Verificar que los servidores públicos obligados a ello presenten sus respectivas declaraciones patrimoniales de manera oportuna y vigilar la ejecución de las sanciones correspondientes.

IX. Exigir al Titular de la Dependencia Encargada de las Finanzas Públicas y demás servidores públicos municipales que manejen fondos, el otorgamiento de fianzas previamente al inicio del desempeño de sus funciones.

X. Asumir las funciones auxiliares del Ministerio Público en los términos de la ley de la materia.

XI. Solicitar y obtener de los titulares de las dependencias y organismos municipales la información y demás documentación relativa a la gestión municipal, necesaria para el cumplimiento de sus funciones.

XII. Las demás que les señale la ley los reglamentos municipales y el propio ayuntamiento.

2.5.4 SECRETARÍA DEL AYUNTAMIENTO

Se entiende a la Secretaria del Ayuntamiento, como la dependencia administrativa, subordinada al edil municipal, como ministro de fe en todas las actuaciones municipales.

El titular de esta dependencia es el Secretario, que será nombrado por el Ayuntamiento, a propuesta de Presidente Municipal.

De acuerdo al Jurista antes mencionado, sus principales funciones son:

- ✓ “Atender las actividades que le encomienda el presidente municipal.
- ✓ Citar por escrito a los miembros del Ayuntamiento a las sesiones de cabildo.
- ✓ Estar presente en todas las sesiones del Ayuntamiento con voz informativa.
- ✓ Levantar las actas de cabildo registrarlas en el libro correspondiente.

- ✓ Autorizar con su firma las actas y documentos expedidos por el Ayuntamiento.
- ✓ Formular los proyectos de reglamentos municipales y someterlos a la consideración del Ayuntamiento.
- ✓ Recopilar las disposiciones jurídicas que tengan vigencia en el municipio y vigilar que sean aplicadas.
- ✓ Llevar los libros necesarios para el trámite y despacho de los asuntos municipales.
- ✓ Vigilar y controlar los asuntos relacionados con el registro civil, como son: nacimientos, matrimonios, divorcios, adopciones y tutelas.
- ✓ Elaborar el programa de necesidades de bienes y servicios que requieran las diversas dependencias administrativas.
- ✓ Reclutar, seleccionar, contratar y capacitar personal que requieran los diversos órganos de la administración municipal.
- ✓ Registrar y controlar la correspondencia e informar al presidente de la misma³⁵.

2.5.5 SECRETARÍA DE FINANZAS PÚBLICAS MUNICIPALES

En virtud de que la administración pública municipal tiene como una de sus principales áreas la que maneja los recursos del Ayuntamiento, se reproducen las tareas que se asignan al tesorero municipal en la legislación del Estado de Querétaro, que sirve como guía y punto de referencia a las que con algunas variantes se recogen en la generalidad de las legislaciones municipales del país. Artículo 48.

- I. Recaudar los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y contribuciones que correspondan al municipio;
- II. Ejercer las atribuciones en materia tributaria derivados de los convenios

³⁵ Íbidem, p.115.

celebrados con el gobierno del Estado y con otros municipios.

III. Cuidar la puntualidad de los ingresos; exactitud de las liquidaciones, prontitud en el despacho de los asuntos de su competencia y del buen orden y debida comprobación de las cuentas de ingresos y egresos;

IV. Tener al día los libros o registros electrónicos que consignen la información referente a caja, diario, cuentas corrientes y de registros necesarios para la debida comprobación de los ingresos y egresos;

V. Realizar en los términos de éste ordenamiento, las acciones y trabajos previos a la elaboración de proyectos de iniciativa de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos para someterlos a la consideración del Ayuntamiento;

VI. Cuidar que el monto de las multas impuestas por las autoridades municipales ingresen a la hacienda municipal;

VII. Proponer al Ayuntamiento las medidas o disposiciones tendientes a mejorar la hacienda municipal;

VIII. Elaborar mensualmente los estados financieros que el presidente debe presentar a la legislatura del estado;

IX. Organizar el padrón municipal de contribuyentes;

X. Realizar oportunamente y en unión con el síndico, la gestión de los asuntos de interés para el erario municipal;

XI. Establecer y ejecutar las medidas de control y vigilancia administrativa, contable y financiera de los organismos descentralizados, fideicomisos públicos y empresas de participación municipal;

XII. Intervenir en las operaciones de crédito público municipal y en los actos y contratos de los que resulten derechos y obligaciones de carácter económico para el municipio;

XIII. Garantizar antes del inicio de sus responsabilidades, el buen desempeño de su cargo, mediante la fianza o la manera en que juzgue conveniente el ayuntamiento;

XIV. Las demás señaladas por las leyes y reglamentos correspondientes.

2.5.6 SECRETARÍA DE LA ADMINISTRACIÓN DE SERVICIOS INTERNOS, RECURSOS HUMANOS, MATERIALES Y TÉCNICOS DEL MUNICIPIO

El número de órganos administrativos estará en función del tipo de municipio, rural y urbano, en el caso de Querétaro que es urbano, se encuentra una estructura administrativa compleja con dependencias especializadas para cada área tal es el caso de la Secretaria de la Administración de Servicios Internos, Recursos Humanos, Materiales y Técnicos; la Legislación de dicho estado en su artículo 50. La dependencia tendrá el despacho de los siguientes asuntos.

- I. Vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales que rijan las relaciones entre el municipio y sus servidores públicos;
- II. Seleccionar, contratar, capacitar y controlar al personal de la administración pública municipal
- III. Tramitar los nombramientos, remociones, renunciaciones, licencias y jubilaciones de los servidores públicos de la administración pública municipal;
- IV. Mantener al corriente el escalafón de los trabajadores al servicio de la administración pública municipal;
- V. Proveer oportunamente a las dependencias, organismos y unidades municipales de los elementos y materiales necesarios para el desarrollo de sus funciones;
- VI. Administrar y asegurar la conservación y mantenimiento del patrimonio municipal;
- VII. Administrar, controlar y vigilar los almacenes generales del municipio;
- VIII. Organizar, dirigir y controlar la intendencia del gobierno municipal;
- IX. Organizar y controlar la oficialía de partes;
- X. Administrar el archivo histórico y el archivo administrativo municipal;
- XI. Coordinar las áreas de apoyo administrativo de las distintas dependencias, organismos y unidades de la administración pública municipal y lo demás que le señalen las leyes y reglamentos municipales.

2.5.7 SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA Y TRANSITO MUNICIPAL

Una de las principales atribuciones del Municipio es la de llevar a cabo la función de seguridad pública, para procurar que el desarrollo de la vida comunitaria transcurra dentro de los cauces del Estado de Derecho.

Nuestra Constitución considera a la seguridad pública como una función a cargo del Municipio la cual deberá ejercerse con la intervención del Estado ya que así lo determina el artículo 21 Constitucional.

Por lo tanto el Ayuntamiento deberá regular el orden público, el tránsito vehicular y peatonal, vigilar y garantizar el cumplimiento de las leyes federales y estatales y los reglamentos dentro del municipio. Para ello en el estado de Querétaro en su Ley Orgánica que sigue sirviendo de ejemplo, en su artículo 51 menciona las competencias de dicha secretaría que son:

- I. Vigilar el funcionamiento de las comisarías y las correccionales;
- II. Supervisar las funciones, desarrollo y desempeño del cuerpo de seguridad pública, policía preventiva y tránsito municipal;
- III. Emitir opinión respecto al mejoramiento de los planes de seguridad pública, prevención y tránsito;
- IV. Velar por la preservación de orden público.
- V. Acatar las órdenes del gobernador del estado que transmita cuando éste juzgue que existe caso de fuerza mayor o alteración grave del orden público y
- VI. Las demás que le señalen los convenios, las leyes y los reglamentos aplicables.

2.5.8 SECRETARÍA DE SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES

El reglamento de policía y gobierno municipal de cada Ayuntamiento en el Estado de Querétaro establece que los servicios públicos que presta el

municipio, los cuales ya se analizaron en incisos anteriores, se realizarán en función de su capacidad financiera; en los términos precisos en el presupuesto de egresos que apruebe el ayuntamiento, por lo tanto los municipios tendrán a su cargo la prestación de los servicios públicos municipales siguientes:

- I. Agua potable, alcantarillado y saneamiento de aguas residuales;
- II. Alumbrado público;
- III. Limpia, recolección y tratamiento de desechos sólidos;
- IV. Mercados y centrales de abastos;
- V. Panteones;
- VI. Rastros;
- VII. Calles, jardines y parques públicos;
- VIII. Fomento y conservación de áreas y lugares recreativos;
- IX. Salud pública;
- X. Fomento educativo y
- XI. Seguridad pública.

2.5.9 SECRETARÍA DE DESARROLLO URBANO Y OBRAS PÚBLICAS

Para procurar el desarrollo integral y armónico de los asentamientos humanos en el territorio municipal, se establece el Sistema municipal de Planeación de Desarrollo Urbano.

Este plan municipal de desarrollo urbano deberá ser aprobado en sesión de cabildo y tendrá observancia general en el territorio de cada municipio del Estado de Querétaro y será el instrumento rector de las políticas de gobierno que ejecute el ayuntamiento y la administración pública municipal durante el periodo de su mandato; que en dicho Estado es de 3 años.

Tomando como base a esta entidad en virtud de ser mi lugar de residencia y el interés por apoyar en lo posible en iniciativas de reglamentos municipales,

circulares y acuerdos administrativos, que sirvan para integrarlos al desarrollo del Municipio y del Estado.

En su Reglamento de Policía y Gobierno Municipal menciona en el artículo 67; son facultades y obligaciones de la autoridad municipal en materia de desarrollo urbano las siguientes:

- I. Elaborar, aprobar, ejecutar, controlar, modificar, actualizar y evaluar los programas municipales de desarrollo urbano y vivienda, así como de las líneas de acción que de éstas se deriven;
- II. Administrar la zonificación y efectuar el control de los usos, destinos y reservas del suelo dentro del territorio municipal;
- III. Promover el desarrollo urbanístico equilibrado de las diversas comunidades y centros de población del municipio;
- IV. Controlar y vigilar el aprovechamiento racional del suelo;
- V. Expedir las declaratorias de provisiones reservas, usos y destinos de suelo;
- VI. Promover la participación de los sectores social, público y privado del municipio en la formulación, ejecución y actualización de los planes y programas de desarrollo urbano;
- VII. Expedir las autorizaciones, licencias o permisos de uso de suelo, construcciones, fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, relotificaciones y condominios, de conformidad con las disposiciones jurídicas locales, planes o programas de desarrollo urbano, reservas, usos y destinos de áreas o predios;
- VIII. Autorizar la ejecución de las construcciones que se efectúen bajo el régimen de propiedad en condominio, así como la modificación que éstas requieren y en su caso, las obras de urbanización que se ejecuten;
- IX. Supervisar las obras que se ejecuten en fraccionamientos, condominios y colonias;
- X. Autorizar la entrega-recepción de los fraccionamientos;
- XI. Otorgar licencias y permisos para construcciones, remodelación, ampliación y demolición de inmuebles;

XII. Expedir los dictámenes y factibilidades de uso de suelo;

XIII. Promover las afectaciones a la propiedad de terceros, necesarias en obra de trazo o redefinición de vialidades;

XIV. Promover la planeación, construcción y mantenimiento de vialidades urbanas y de interconexión entre los centros de población del municipio que no estén a cargo de las autoridades federales y estatales;

XV. Imponer sanciones administrativas a los infractores de las disposiciones legales, planes o programas de desarrollo urbano, reservas, usos destinos de áreas y predios en los términos de la legislación local, aplicándoles en su caso, las medidas de seguridad que se consideren pertinentes;

XVI. Otorgar el número oficial que corresponda a cada construcción o predio;

XVII. Realizar inspecciones en obras en proceso y terminados, por conducto del personal debidamente autorizado y

XVIII. Las demás que señalen los ordenamientos legales de la materia.

En conclusión el Plan de Desarrollo Urbano municipal es el eje rector del crecimiento de los municipios, para que se procure el desarrollo integral y armónico de los asentamientos humanos, el cual es aprobado en sesión de cabildo.

Con referencia a lo anterior, se concluye que de conformidad a la ley, el Municipio está integrado por un Presidente Municipal, el o los Síndicos y los Regidores, todos ellos electos por votación directa.

Sus funciones son determinadas por la Ley Orgánica Municipal, quienes desempeñaran comisiones asignadas por el propio Ayuntamiento.

En esencia, las comisiones se encargan de estudiar y proponer soluciones a problemas existentes, que toca resolver al Ayuntamiento, estas pueden ser permanentes o transitorias, mismas que se deberán de someter a la consideración del Cabildo o del Presidente Municipal.

CAPÍTULO TERCERO

“USO DE SUELO”

3.1 CONCEPTO

Dar un concepto exacto, preciso y que describa el significado o la esencia del Uso de Suelo, es algo complejo. Ya que trae consigo antecedentes de gran amplitud y encuentra su sustento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al otorgar en su numeral 115, autonomía al municipio.

Es por ello que de manera amplia se puede manifestar, que es una facultad del propio municipio al reglamentar y dar uso de esta figura como lo es el Cambio de Uso de Suelo.

Pero es menester también dar un criterio más exacto de lo que es el Uso de Suelo, ya que este concepto es utilizado a nivel federal, local y municipal. Toda vez que va enfocado a verificar la factibilidad de dar un uso a los predios o lotes diferente al cual están destinados.

A nivel municipal, verifica la posibilidad de conformidad con el Plan de Desarrollo Urbano Municipal vigente, el de destinar un predio a otro fin para el cual está destinado.

Todo esto con la finalidad de procurar el desarrollo integral y armónico de los asentamientos humanos, ubicados en el territorio municipal y permitir así un crecimiento ordenado en cuanto a vivienda, empresas, comercios en el propio municipio.

3.2 FINALIDAD DEL USO DE SUELO

En amplio sentido la finalidad del uso de suelo es la de regular, ordenar, aprobar y administrar las zonas urbanas y rurales, ya que es el mecanismo más efectivo para procurar el desarrollo integral y armónico de los asentamientos

humanos, así como económicos en un determinado territorio.

En estricto sentido su finalidad es la de regular y ordenar de acuerdo a la factibilidad, los giros comerciales y a su vez recabar ingresos para el municipio y evitar la existencia de comercios clandestinos.

El concepto de Uso de Suelo es jurídicamente transformado en un trámite denominado Cambio de Uso de Suelo, este requisito es necesario para otorgar la Licencia Municipal.

Dicho documento acredita que en consecuencia ha cumplido con los lineamientos y requisitos establecidos por la Administración Municipal para darle un Cambio de Uso de Suelo a su predio determinado.

De tal forma se entiende por lo que concierne a este trabajo el cual es de tiendas de abarrotes que si hay un negocio del giro miscelánea y no haya tramitado el cambio de uso de suelo, se da por entendido que ha dejado a un lado la tramitación correspondiente.

Así como de hacer el pago de dicho trámite a la tesorería municipal y por consiguiente estará en duda su factibilidad de acuerdo al lugar donde está establecido, conforme al plan de Desarrollo Urbano Municipal.

De manera enunciativa y no limitativa estos son algunos usos del suelo:

“Habitacional.

Se refiere a las edificaciones en donde residen individual o colectivamente las personas o familias y comprende todo tipo de vivienda.

Industrial.

Se refiere a cualquier edificación destinada a ser fábrica o taller de servicios,

relacionada con la industria extractiva, manufacturera y de transformación.

Equipamiento.

El que se destina a las instalaciones que soportan las necesidades básicas de la población, servicios, administración pública, abastos, comunicaciones, cultura, deporte, educación, religión, salud y transporte.

Recreación.

Esta categoría incluye lo que usualmente se marca como áreas verdes o espacios libres no edificados.

Comercial y de servicios.

En general esta categoría, alcanza todos los predios y sus edificaciones, en los cuales se realizan exclusivamente actividades relacionadas con la distribución de bienes y servicios.

Se refiere a los locales comerciales de expendios de mercancías, materiales, útiles, víveres, ropa, muebles y a los locales donde funcionan las empresas, financieras bancarias y oficinas de profesionales en general.

Forestal.

Aquellos terrenos en los que se presenta el desarrollo de diversas especies arbóreas que son utilizadas en aprovechamientos maderables y otros productos derivados, en beneficio del género humano.

Acuífero.

Se encuentra encerrado entre dos capas impermeables y solo recibe el agua de lluvia, por una zona en la que existen materiales permeables. A esta zona de recarga se le llama zona de alimentación.

Patrimonio cultural.

Es el conjunto de todos los bienes, materiales tangibles o inmateriales, intangibles, que, por su valor deben ser considerados de interés relevante, para la permanencia de la identidad y de la cultura de un pueblo³⁶.

Como se puede apreciar, el uso de suelo está determinado de acuerdo al Plan de Desarrollo Urbano de cada municipio, en base a su crecimiento demográfico y para el fin que se destino.

3.3 FUNDAMENTO LEGAL

A partir de la creación del Municipio mexicano como base de la división territorial del estado y de la propia federación, surge así en nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la ley suprema de nuestro país facultades y establece la propia autonomía al municipio, estableciendo esto en su numeral 115,

Más concretamente hablando del uso de suelo es menester establecer que se encuentra en dicho numeral antes mencionado en su fracción V que dice:

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

- a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;
- b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;
- c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;

³⁶ <http://www.mpserverinegi.gob.mx/webdocs/DETRMINACIONDELARIQUEZA> consultda el 27 de abril del 2009. 13:38 PM.

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

En el texto legal y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución Política de los Estados Unidos de México.

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictaran las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento a la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

De lo anterior se puede desprender claramente que la carta magna establece facultad expresa para los municipios del país, por cuanto ve a la regulación del suelo, así como de los planes de desarrollo, claro esto atendiendo a la supremacía constitucional, encontrando así el sustento jurídico más relevante para esta figura.

De igual manera se encuentra la Constitución Política del Estado de Querétaro, en la cual no se encuentra expresamente una facultad a los municipios los cuales conforman el Estado, para la reglamentación y la utilización del uso de suelo, mas sin embargo se entiende que para que establecerlo en la Constitución del Estado si se encuentra en la Constitución Federal, ya que repetirlo sería ocioso.

Sin embargo la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, en su artículo 30 enumera en treinta y tres fracciones las facultades de los municipios del Estado de Querétaro.

No obstante cabe destacar para efectos de la figura del uso de suelo la primera y segunda fracción que dicen:

30. Los ayuntamientos son competentes para:

- I. Aprobar los bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, que regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y que aseguren la participación ciudadana y vecinal;
- II. En los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:

- a) Aprobar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;
- b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;
- c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes estatales y federales de la materia;
- d) Autorizar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia;
- e) Invertir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana y rural;
- f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;
- g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;
- h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; y
- i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

En virtud de lo anterior se deduce atendiendo a la supremacía constitucional que de manera local y por debajo de la Constitución Estatal existe un Reglamento denominado Reglamento de Policía y buen Gobierno Municipal, en el cual todos y cada uno de los municipios establecen de manera expresa las facultades y obligaciones de la autoridad municipal en materia de Desarrollo Urbano.

Esto sin olvidar que como ya se estableció con anterioridad es facultad de los municipios aprobar reglamentos, esto según el numeral 30 fracción I de la Ley

Orgánica Municipal del Estado de Querétaro.

El reglamento de policía y gobierno municipal, como es el caso de San Juan del Río en su artículo 67 menciona que, Son facultades y obligaciones de la autoridad municipal en materia de desarrollo urbano las siguientes:

- I. Elaborar, aprobar, ejecutar, controlar, modificar, actualizar y evaluar los programas municipales de desarrollo urbano y vivienda, así como de las líneas de acción que de éstas se deriven;
- II. Administrar la zonificación y efectuar el control de los usos, destinos y reservas del suelo dentro del territorio municipal;
- III. Promover el desarrollo urbanístico equilibrado de las diversas comunidades y centros de población del municipio;
- IV. Controlar y vigilar el aprovechamiento racional del suelo;
- V. Expedir las declaratorias de provisiones reservas, usos y destinos de suelo;
- VI. Promover la participación de los sectores social, público y privado del municipio en la formulación, ejecución y actualización de los planes y programas de desarrollo urbano;
- VII. Expedir las autorizaciones, licencias o permisos de uso de suelo, construcciones, fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, relotificaciones y condominios, de conformidad con las disposiciones jurídicas locales, planes o programas de desarrollo urbano, reservas, usos y destinos de áreas o predios;
- VIII. Autorizar la ejecución de las construcciones que se efectúen bajo el régimen de propiedad en condominio, así como la modificación que éstas requieren y en su caso, las obras de urbanización que se ejecuten;
- IX. Supervisar las obras que se ejecuten en fraccionamientos, condominios y colonias;
- X. Autorizar la entrega-recepción de los fraccionamientos;
- XI. Otorgar licencias y permisos para construcciones, remodelación, ampliación y demolición de inmuebles;
- XII. Expedir los dictámenes y factibilidades de uso de suelo;

- XIII. Promover las afectaciones a la propiedad de terceros, necesarias en obra de trazo o redefinición de vialidades;
- XIV. Promover la planeación, construcción y mantenimiento de vialidades urbanas y de interconexión entre los centros de población del municipio que no estén a cargo de las autoridades federales y estatales;
- XV. Imponer sanciones administrativas a los infractores de las disposiciones legales, planes o programas de desarrollo urbano, reservas, usos destinos de áreas y predios en los términos de la legislación local, aplicándoles en su caso, las medidas de seguridad que se consideren pertinentes;
- XVI. Otorgar el número oficial que corresponda a cada construcción o predio;
- XVII. Realizar inspecciones en obras en proceso y terminados, por conducto del personal debidamente autorizado.
- XVIII. Las demás que señalen los ordenamientos legales de la materia

Este es un ejemplo de uno de los dieciocho municipios del Estado de Querétaro, mas sin embargo, hay que resaltar que en todos los municipios existe este reglamento y las facultades que se enumeran con anterioridad, aunque se establecen en diferentes artículos dependiendo cada reglamento del municipio en que se trate.

Para procurar el desarrollo integral y armónico de los asentamientos humanos en el territorio municipal, se establece el Sistema Municipal de Planeación de Desarrollo Urbano, esto según la Ley Orgánica Municipal de Querétaro y los Reglamentos de Policía y Buen Gobierno de cada municipio de dicho Estado. Este plan municipal de desarrollo urbano deberá ser aprobado en sesión de cabildo y tendrá observancia general en el territorio de cada municipio y será el instrumento rector de las políticas de gobierno que ejecute el ayuntamiento y la administración pública municipal durante el periodo de su mandato.

De esta manera se encuentra el sustento legal mas para el uso de suelo, en el

Estado de Querétaro, sin embargo todos y cada uno de los municipios emitirán de acuerdo a cada administración, un Plan de Desarrollo Urbano Municipal, el cual tiene como finalidad primordial la de formular, aprobar y administrar las zonas urbanas, así como procurar el desarrollo integral y armónico de los asentamientos humanos en el territorio municipal.

De todo esto se desprende el surgimiento de la figura del Uso de Suelo, sin mencionar los antecedentes históricos que a lo largo del tiempo han dado pauta a la actualización de esta institución tan importante.

3.4 DEPENDENCIA ENCARGADA

La centralización de algunos organismos en nuestro país, es pieza fundamental para lograr una administración eficaz, y esto lo podemos ver en los tres niveles de gobierno, Federal, Estatal y Municipal.

Es así que surge en algunos municipios de Querétaro la Dirección de Desarrollo Urbano y Vivienda Municipal, o la Dirección de Obras Públicas según el municipio del que se trate, sin embargo estos dos organismos tienen la misma finalidad y dependen directamente del ayuntamiento.

La finalidad de estos organismos centralizados del municipio como ya se ha mencionado es encargarse de procurar el desarrollo integral y armónico de los asentamientos humanos así como procurar el desarrollo integral del municipio, en cuanto a comercio, vivienda e industria.

3.5 REQUISITOS

Los requisitos son muy diversos o nulos según el Ayuntamiento del que se trate, ya que se atiende a la diversidad de necesidades de cada municipio en

virtud de ser la base para reglamentar o no el cambio de uso de suelo.

De esta manera se generaliza una serie de requisitos los cuales parecen ser los más requeridos en los distintos municipios de Querétaro, por lo tanto son:

- Elaborar un oficio dirigido al Director de Desarrollo Urbano y Vivienda, especificando el tipo de uso de suelo pretendido y ubicación del predio, firmado por el propietario o representante legal.
- Llenar una solicitud en original y copia
- Comprobante de propiedad
- Anteproyecto arquitectónico del uso pretendido. A escala en tamaño doble carta.
- Alineamiento y número oficial
- Fotografías del predio, mínimo 3 en tamaño 10 x 15 cm. De fachada, interiores y colindantes.
- Poder notarial en caso de que la solicitud sea presentada por terceros.
- Identificación oficial de solicitante
- Anuencia de Asociación de colonos cuando el predio objeto de dictamen esté sujeto a un reglamento interno del fraccionamiento o condominio, que obligue al propietario a tomar en cuenta la opinión de dicha asociación.
- Contrato o recibo al corriente de agua potable.
- Recibo predial del año en curso.

Estos son requisitos que de manera general se enumerarán, pero para esclarecer la diversidad de necesidades dentro del estado a continuación se enumeran requisitos de algunos municipios solo para el cambio de uso de suelo para tiendas de abarrotes.

Municipio de Amealco de Bonfil

La Dirección de Desarrollo Urbano y Vivienda municipal de Amealco de Bonfil, no solicita el cambio de uso de suelo, para el giro de tiendas de abarrotes; solo requiere que el gestor, solicite la licencia municipal en tesorería para iniciar sus actividades comerciales siempre y cuando la tienda de abarrotes este ubicada en las zonas factibles, respuesta que le darán al momento de solicitarla.

El ingeniero Jaime Trejo Cuevas, titular de la Dirección de Desarrollo Urbano y Vivienda Municipal, explico el motivo por el cual no se solicita dicho trámite.

1. El apoyo a la difícil condición económica de la población
2. El poco crecimiento urbano
3. Por facilitar los trámites
4. Para apoyar al autoempleo
5. Satisfacer las necesidades de la canasta básica
6. Favorecer la oferta y la demanda.

Este municipio es un ejemplo de varios que no reglamentan el cambio de uso de suelo para tiendas de abarrotes, puesto que la zona geográfica, cultural, económica y poblacional no lo requiere según autoridades municipales y parece evidente este argumento, toda vez que la urbanización en Amealco de Bonfil va a paso lento, esto ya que la gente de este municipio es muy apegada a sus costumbres y tradiciones.

Municipio de Cadereyta de Montes

De igual manera para este ayuntamiento no es fundamental el cambio de uso de suelo para las tiendas de abarrotes, manifestó el Titular de la dependencia Ingeniero Octavio Díaz Mejía por las siguientes razones:

- a. Apoyar la demanda de empleo, otorgando esa facilidad para fomentar el autoempleo
- b. Acercar los productos de la canasta básica al municipio por medio de las tiendas de abarrotes
- c. Por ser un municipio solidario a la comunidad
- d. Para generar mayores ingresos al erario público municipal
- e. Es motivo para invitar a pequeños inversionistas a instalar su negocio en el municipio
- f. Como un apoyo a la difícil condición económica de la población del municipio
- g. Siempre y cuando la ubicación de dicho negocio sea factible de acuerdo al Plan de Desarrollo urbano del Municipio.

Cadereyta es un municipio agricultor y ganadero y su índice poblacional no es basto por lo cual el ayuntamiento no ha dado inicio a la reglamentación del uso de suelo para tiendas de abarrotes.

Municipio de Ezequiel Montes

Requisitos:

1. Copia de escrituras
2. Copia de la boleta predial del año en curso
3. Oficio solicitando al titular de la Dirección de Desarrollo Urbano y vivienda Municipal, Ingeniero Efraín Díaz Mejía, explicando lo que se modificara o construirá y uso de suelo.
4. Proyecto arquitectónico
5. Copia de la credencial de elector del propietario
6. Si el dueño es otra persona diferente a la escritura, entregar copia del documento que acredite la propiedad

Ezequiel Montes, un municipio meramente ganadero, y que no cuenta con alto índice poblacional, pero si reglamenta el uso de suelo para tiendas de abarrotes, así lo ha determinado el ayuntamiento de este municipio, sin embargo cabe resaltar que los requisitos son pocos y con esto se puede observar que la diversidad de criterios y valoración por parte de los ayuntamientos es la que genera dicha reglamentación.

Municipio de Pedro Escobedo

Requisitos:

- Oficio dirigido al Presidente municipal Dr. Edgardo Piña Mancilla, indicando lo siguiente:
 - a) Ubicación del predio
 - b) Superficie del predio
 - c) Especificar destino del suelo (comercial, industrial, servicios, etc.)
- Copia de escritura, título parcelario, cesión de derechos, inscrito en el registro público de la propiedad
- Copia de contrato de agua potable o último recibo de pago, acta de factibilidad
- Copia del proyecto arquitectónico a desarrollar.

Municipio de San Juan del Río

Requisitos:

- ❖ Entregar solicitud completamente llena, en original y una fotostática.
- ❖ Comprobante de propiedad; copia certificada de escritura, título de propiedad inscrito en el registro público de la propiedad.
- ❖ Recibo de pago de impuesto predial; copia fotostática del pago del año

en curso.

- ❖ Copia del instrumento público que acredite al responsable legal de la persona física o moral, en caso de ser representante de persona física podrá aceptarse también una carta poder firmada por el otorgante y dos testigos.

Identificación oficial del solicitante; copia fotostática de identificación del solicitante, en su caso del representante legal y de los testigos.

- ❖ Fotografías del predio; presentar un mínimo de tres fotografías en tamaño 10 x 15 cm. De fachada, interiores y colindantes.
- ❖ Proyecto arquitectónico del uso pretendido. A escala, en tamaño doble carta.
- ❖ Anuencia de Asociación de Colonos o condominios o equivalente. Cuando el predio objeto de dictamen éste sujeto a un reglamento interno del fraccionamiento o condominio que obligue al propietario a tomar en cuenta la opinión de dicha Asociación.

NOTA IMPORTANTE: Todos y cada uno de los documentos deberán presentarse en original para su respectivo cotejo.

Uno de los municipios más grandes territorial y poblacionalmente lo es el de San Juan del Río, el cual ha crecido considerablemente los últimos 10 años, incrementando el sector poblacional, el sector industrial, el sector comercial, y esto ha generado la necesidad de reglamentar el cambio de uso de suelo y se observa a diferencia de otros municipios que San Juan del Río establece un gran número de requisitos debido a los factores económicos, geográficos e industriales del propio municipio.

Municipio de Tequisquiapan

Requisitos.

Tipo A.- Se refiere a comercio y servicio básico en predios con superficie

máxima de 500 m2.

Tipo B.- Se refiere a Vivienda de hasta 50 unidades, comercio, servicio en predios con superficie de 501 a 5000 m2.

- ✓ Elaborar un oficio dirigido al titular de la Dirección de Desarrollo Urbano y Vivienda Municipal, especificando el tipo de uso de suelo pretendido y ubicación del predio, firmado por el propietario o representante legal;
- ✓ Copia de recibo de pago predial vigente
- ✓ Alineamiento y número oficial
- ✓ Copia de constancia de propiedad, inscrito en el Registro Público de la Propiedad.
- ✓ Copia del poder notarial en caso de que la solicitud sea presentada por terceros.
- ✓ Croquis de ubicación del predio, que contenga nombre de calle, puntos de referencia y superficies.
- ✓ Visto bueno de la Asociación de colonos y de no existirlo, solicitarlo a los vecinos de enfrente y colindantes.
- ✓ Copia de la prefactibilidad de servicios de agua potable expedida por la CEA, Comisión Estatal de Agua o recibo de pago de agua.
- ✓ Copia de identificación del propietario
- ✓ Juego de fotografías mostrando el predio, construcciones existentes y colindancias.

Como se pueda apreciar este municipio es altamente turístico, se regula de igual manera el cambio de uso de suelo, para tiendas de abarrotes, dado que es un apoyo a la comunidad, para generar un auto empleo, en virtud de ser una de las únicas fuentes de ingreso la cual solo se da en días festivos y fines de semana.

De lo anterior se concluye que cada municipio, define los propósitos y las estrategias para su desarrollo y se establecen las principales políticas, así como las líneas de acción que el Ayuntamiento deberá tomar en cuenta para

elaborar sus programas para el periodo de un año.

Es decir se estudia la situación real del municipio, sus condiciones de su territorio, sus necesidades, problemas y recursos potenciales de desarrollo, esto le permitirá determinar el uso de suelo, como ya se dijo, esto para favorecer a la población de dicha región.

Lo anterior, se basa en verificar por parte de la dependencia encargada, que en algunos municipios es la Dirección de Desarrollo Urbano y Vivienda Municipal y en otros, la Dirección de Obras Públicas, la factibilidad de dicho comercio de acuerdo al Plan de Desarrollo Urbano del Municipio, no olvidando que se deberán cubrir todos y cada uno de los elementos o requisitos, y se expida en el marco de su competencia la Licencia de cambio de uso de suelo.

CAPÍTULO CUARTO

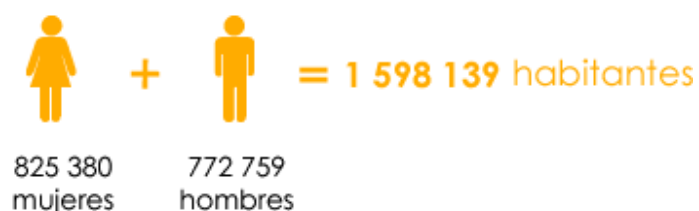
“BASES PARA REGLAMENTAR EL USO DE SUELO PARA OBTENER LA LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO EN EL GIRO DE TIENDAS DE ABARROTES EN LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE QUERÉTARO”.

4.1 SINOPSIS DEL ESTADO DE QUERÉTARO

- **Capital:** Santiago de Querétaro.
- **Municipios:** 18
- **Extensión:** 11 684 km², el 0.6% del territorio nacional.
- **Población:** 1 598 139 habitantes, el 1.5% del total del país.
- **Distribución de población:** 70% urbana y 30% rural; a nivel nacional el dato es de 76 y 24% respectivamente.
- **Escolaridad:** 8.3 (segundo de secundaria); 8.1 el promedio nacional.
- **Sector de actividad que más aporta al PIB estatal:** *Industria Manufacturera*; destaca la fabricación de productos metálicos, maquinaria y equipo.
- **Aportación al PIB Nacional:** 1.8%

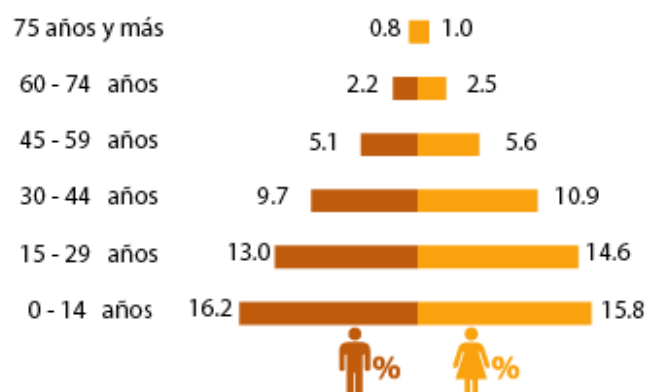
NÚMERO DE HABITANTES

En el 2005, en el estado de Querétaro viven:



Querétaro ocupa el lugar 23 a nivel nacional por su número de habitantes.

Habitantes por edad y sexo



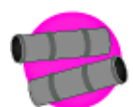
FUENTE: INEGI. II Censo de Población y Vivienda 2005.

Viviendas

En el 2005, en Querétaro hay 349 540 viviendas particulares, de las cuales:



248 941 cuentan con el servicio de agua entubada, lo que representa el 71.2%



302 913 tienen drenaje, lo que equivale al 86.7%





336 696 cuentan con energía eléctrica, esto es el 96.3%

FUENTE: INEGI. II Censo de Población y Vivienda 2005.






Hogares

Los hogares están conformados por personas que pueden ser o no familiares, que comparten la misma vivienda y se sostienen de un gasto común.

En el 2005, en la entidad hay **370 134 hogares**.

	
<p>22% tienen jefatura femenina, es decir, son dirigidos por una mujer (81 321 hogares).</p>	<p>78% tienen jefatura masculina, es decir, son dirigidos por un hombre (288 813 hogares).</p>

Tipos de hogares

Porcentaje	72.9%	18.8%	0.5%	6.5%	0.6%
Tipo	 <u>nuclear</u>	 <u>ampliado</u>	 <u>compuesto</u>	 <u>unipersonal</u>	 <u>corresidente</u>

FUENTE: INEGI. II Censo de Población y Vivienda 2005.

ACTIVIDADES ECONÓMICAS

- **Principales sectores de actividad**

Sector de actividad económica	Porcentaje de aportación al PIB estatal (año 2006)
Industria manufacturera Dentro de ésta, destaca la fabricación de productos metálicos, maquinaria y equipo.	28.6
Comercio, restaurantes y hoteles	21.7
Servicios comunales, sociales y personales	20.3
Transporte, almacenaje y comunicaciones	12.8
Servicios financieros, seguros, actividades inmobiliarias y de alquiler	8.7

Construcción	4.2
Agropecuaria, silvicultura y pesca	2.7
Electricidad, gas y agua	1.2
Minería	0.2
Servicios Bancarios Imputados	-0.3
Total	100

FUENTE: INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales de México. Producto Interno Bruto por Entidad Federativa 2001-2006.

Unidades económicas y personal ocupado

--



- Cuenta con 42 524 unidades económicas, el 1.4% del país.
- Emplea 277 336 personas, el 1.7% del personal ocupado en México.
- Del total del personal ocupado en la entidad, el 60.1% (166 700) son hombres y el 39.9% (110 636) son mujeres.
- Las remuneraciones que recibe anualmente en promedio cada trabajador en esta entidad son de \$76 186, cercanos al promedio nacional de \$79 551.

FUENTE: INEGI. Censos Económicos 2004 (datos al 2003).

Como se puede apreciar, Querétaro es uno de los 31 estados que junto con el Distrito Federal conforman las 32 entidades federativas de México. Se ubica en el centro de la república mexicana, en la región conocida como el Bajío, ubicada a unos 200km al noroeste de la Ciudad de México, es común el uso de Querétaro tanto para nombrar al estado como a la ciudad capital.

Es un estado lleno de hechos históricos nacionales y con un creciente índice de desarrollo industrial y acelerado desarrollo empresarial, contiene varios sitios declarados Patrimonio Cultural de la Humanidad por la UNESCO en 1996.

El estado en otomí se dice *Maxej*; y en náhuatl, *Chichimecalco*, lugar de los Chichimecas.

Elevación

Querétaro es altamente montañoso, notablemente en la Sierra Gorda y la Sierra Queretana, parte de la Sierra Madre Oriental. El área entre los valles y el semidesierto, están compuestos por numerosos valles y cerros pequeños, sin embargo el pico más alto es el del cerro del zamorano con 3,360msnm y el cerro de la vega con 3,120msnm.

Geología

Tiene una altitud media de 1900msnm y como ya se menciona el punto más alto del estado es la montaña Pinal del Zamorano, ubicada al norte del municipio de Colón, en los límites con Guanajuato.

La mitad sur del estado son llanuras y cerros de 2000msnm. La mitad norte es de montañas, altas mesetas y grandes cañadas que son la Sierra Gorda y la Huasteca Queretana.

Hidrografía y cosas del agua

El estado está cruzado por el parte aguas continental. La Cuenca del Pacífico inicia en los arroyos provenientes del Pinal Zamorano, formando diferentes riachuelos que forman el río Querétaro y éste a su vez La Laja en Guanajuato, que después se integra a la Gran Cuenca Santiago-Lerma. La cuenca del Golfo de México surge de los cerros el Moro y el mexicano sobresaliendo el río Colón proveniente del Moro, éste a su vez es el río Tolimán el cual se une al Moctezuma y al Pánuco.

Continuando con los aspectos del agua, el recurso natural que preocupa a la humanidad, en el caso del estado, éste pertenece a dos grandes cuencas hidrológicas; la del Pánuco, esta desemboca en el Golfo de México y que irriga la parte oriental y la cuenca Lerma-Santiago que fluye al lago de Chápala y posteriormente al Océano Pacífico.

En la primera cuenca, entre los ríos principales se encuentra el río San Juan, que se une al río Tula, para formar el río Moctezuma, el cual marca el límite oriental con el estado de Hidalgo.

En la Sierra Gorda hay bastantes ríos como el Extoraz y el Santa María. Los ríos el Pueblito y Querétaro, pertenecen a la cuenca del Lerma.

Los principales cuerpos de agua son presas, destacando entre ellas la de Zimapán, Constitución de 1917, San Ildefonso, Centenario, Santa Catarina, La Llave, Jalpan y la Soledad.

Querétaro, así como una buena parte del Centro de México, Guanajuato y Jalisco, que concentran una gran población, son abastecidas por la cuenca del Lerma, razón por la cual está sobreexplotada, en contraste los municipios de Tequisquiapan y Colón, existen manantiales termales de gran calidad.

Partiendo de lo anterior la Ciudad de Querétaro siempre ha sufrido carencias de fuentes de agua. Históricamente la ha obtenido de los manantiales cercanos, razón por la que el Acueducto fue construido.

Actualmente, cubre sus necesidades a partir de fuentes subterráneas. Hay 9 acuíferos en el estado, que son los de Querétaro, San Juan del Río, Chichimequillas, Tequisquiapan, Buenavista, Huimilpan, Tolimán, Cadereyta y Amealco.

En el valle de Querétaro, 103 millones de metros cúbicos se extraen cada año, mientras que sólo 70 millones de metros cúbicos se recargan, por lo tanto hay un déficit anual de 33 millones de metros cúbicos.

Clima.

Por lo que se refiere a su clima, es seco en la mayor parte del estado, con excepción del norte, donde se registra un clima templado, moderado y lluvioso, con temperatura media anual de 18° C.

El cual Crea un ambiente de tranquilidad y paz, aunado a la calidez humana de su gente es el lugar idóneo para vacacionar o radicar. En él se encuentran unas ciudades barrocas perfectamente conservadas, con templos, conventos, edificios civiles, calles armoniosamente trazadas y con una notable limpieza y seguridad urbana.

TURISMO

El estado ofrece dos sitios que forman parte del Patrimonio Cultural de la Humanidad: La zona de monumentos históricos de Santiago de Querétaro y las Misiones Franciscanas de la Sierra Gorda, además se encuentra el pueblo mágico de Bernal y los primeros viñedos de América en Tequisquiapan.

Los principales destinos dentro del estado son la Ciudad Capital, 70%, San Juan del Río, 14%, Tequisquiapan, 9.2%, Bernal y la Sierra Gorda.

El sólido crecimiento del sector se debe a la mezcla entre el turismo tanto de negocio, como de ocio.

4.1.1 UBICACIÓN

El Estado de Querétaro se encuentra ubicado en el centro geográfico de la República Mexicana, entre las coordenadas:

◆20° 01' 16" y 21° 35' 38"

Latitud Norte

◀99° 00' 46" y 100° 35' 46"



Longitud Oeste

Colindancia:



- ◀ Al norte con el Estado de San Luis Potosí.
- ◀ Al este con el Estado de Hidalgo.
- ◀ Al sur con los Estados de México y Michoacán.
- ◀ Al oeste con el Estado de Guanajuato.

Querétaro ocupa el 27 lugar en la República en área con 11,270 Km², el 6% de la superficie del país.

Por el estado cruzan dos sistemas montañosos:

Al norte la Sierra Madre Oriental (Sierra Gorda)

◆ Al sur el Eje Neovolcánico (Sierra Queretana)

◆ Al centro oeste la Mesa del Centro.

Porcentaje territorial

“El estado de Querétaro representa el 0.6% de la superficie del país”³⁷.



Como se puede apreciar Querétaro se ha convertido en el primer destino sin playa del país y el 7º de entre todos, sus visitantes provienen de diferentes partes de la república, principalmente del Valle de México, de Guanajuato,

³⁷ <http://cuentme.inegi.gob.mx>. Consultada el 17 de abril del 2009. 11:45 AM.

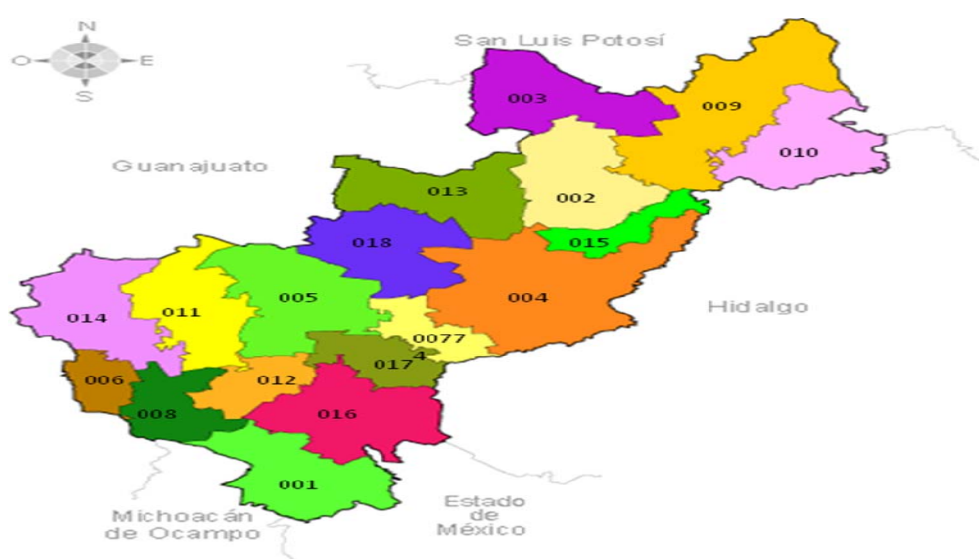
Jalisco y Nuevo León. Del extranjero, principalmente de Canadá, de los Estados Unidos y de Alemania.

4.1.2 MUNICIPIOS QUE LO INTEGRAN

DIVISIÓN MUNICIPAL

Al 2009, el estado de Querétaro está dividido en 18 municipios. Los cuales en su conjunto forman la entidad federativa, enmarcada por grandes hechos históricos que la hacen única en el país, de ahí su importante afluencia turística durante todo el año.

Como ya se menciona anteriormente, los principales destinos turísticos en el estado son: la ciudad de Querétaro, San Juan del Río, Tequisquiapan, Bernal y la Sierra Gorda.



Clave del municipio	Municipio	Cabecera municipal	Habitantes (año 2005)
001	Amealco de Bonfil	Amealco de Bonfil	56 457
002	Pinal de Amoles	Pinal de Amoles	25 325
003	Arroyo Seco	Arroyo Seco	12 493
004	Cadereyta de Montes	Cadereyta de Montes	57 204
005	Colón	Colón	51 625
006	Corregidora	El Pueblito	104 218
007	Ezequiel Montes	Ezequiel Montes	34 729
008	Huimilpan	Huimilpan	32 728
009	Jalpan de Serra	Jalpan de Serra	22 025
010	Landa de Matamoros	Landa de Matamoros	18 905
011	El Marqués	La Cañada	79 743
012	Pedro Escobedo	Pedro Escobedo	56 553
013	Peñamiller	Peñamiller	17 007
014	Querétaro	★ Capital Santiago de Querétaro	734 139
015	San Joaquín	San Joaquín	7 634

016	San Juan del Río	San Juan del Río	208 462
017	Tequisquiapan	Tequisquiapan	54 929
018	Tolimán	Tolimán	23 963

INEGI. II Censo de Población y Vivienda 2005.

FUENTE: INEGI. Catálogo de claves de entidades federativas, municipios y localidades.

4.1.3 PRINCIPALES LUGARES TURISTICOS

El centro histórico de la ciudad de Querétaro, así como el de San Juan del Río, constituyen un espacio urbano claramente marcado con carácter comercial; la dinámica de la población muestra la magnitud de los desafíos que en materia de desarrollo se deben de enfrentar tanto en lo social como en lo comercial. Hoy en día se puede ver como el comercio informal se ha venido acrecentando de tal manera que ha sido capaz de absorber al comercio establecido.

Por lo tanto las características económicas de los municipios de Querétaro, exigen apremiantemente no desaprovechar el enorme caudal de recursos naturales y humanos, por lo tanto regular el comercio por medio de un ordenamiento jurídico que preceptúe la posibilidad de cambio de uso de suelo es urgente es decir de vital importancia , el comercio clandestino y el ambulante es un fenómeno que está afectando la imagen urbana, como calles, monumentos; en particular el hermoso centro histórico tanto de la capital del Estado, como de los dieciocho municipios que lo integran.

Es el momento de erradicar este problema que tanto daño está haciendo a la sociedad, es necesario conducir a un mejor rumbo a los municipios y para ello

implica tomar decisiones efectivas, en este proyecto de investigación se pretende aportar las bases jurídicas que se necesitan para definir las rutas fundamentales, estas orientarán el proceso administrativo para alcanzar el objetivo el cual es el de regular el comercio y acabar con la clandestinidad y el ambulante y contar con una ciudad ordenada y libre. Así el centro histórico sea apreciado por propios y extraños y juntos hagamos de este maravilloso espacio público el principal escenario de la justicia, el orden y el respeto que todos añoramos.

Por todo lo anterior sirva de referencia las siguientes imágenes.



SAN JUAN DEL RÍO

Puente de la Historia

Plaza de los Fundadores

Monumento de la Independencia



SANTIAGO DE QUERÉTARO



Centro Histórico: Ha sido designado por la UNESCO Patrimonio Cultural de la Humanidad,

Plaza de Armas, sitio que le imprime al centro una personalidad única y bien diferenciada.

Casa de la corregidora (Palacio de Gobierno)

Este edificio marca un punto culminante en la historia de México. Aquí vivieron el corregidor de Querétaro, don Miguel Domínguez y su esposa doña Josefa Ortiz de Domínguez quien, a riesgo de perder su libertad, envió desde aquí por

medio del alcalde Ignacio Pérez, el mensaje que provocó el inicio de la lucha por la Independencia.

Acueducto: Esta monumental obra civil fue construida por el Marqués entre 1726 y 1738. Consta de 74 arcos impresionantes.

La construcción del Acueducto tiene íntima relación con la fundación del Convento de Capuchinas de San José de Gracia y se edificó debido a la necesidad de traer agua limpia a la ciudad desde los abundantes veneros de la Cañada.

Difícilmente podrá encontrarse en México y en América una obra civil como ésta, considerada como una de las más admirables en estética, técnica y estructura. La arquería del Acueducto mide 1,280 metros de longitud y una altura máxima de 23 metros.

Teatro de la República: En este lugar se promulgó en 1917 la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

PINAL DE AMOLES

La Sierra Gorda traduce el máximo esplendor de su riqueza natural en este atractivo municipio que seduce y atrapa irremisiblemente a sus visitantes.

Pinal de Amoles es el escenario mágico donde un seductor cielo de neblina algodónada inunda de misterio el anchuroso y umbrío espacio de las cañadas, y cubre con su manto húmedo los frondosos árboles de sus bosques que guardan nuevos caminos a la aventura y a la reconciliación con la naturaleza, por lo tanto se pretende por medio de acciones encuadradas en un marco jurídico que

ordene a ese fenómeno social denominado ambulante y permita continuar preservar este entorno natural.

Por lo tanto propiciar un adecuado ordenamiento territorial y un desarrollo urbano sustentable en el contexto de un marco legal actualizado con la corresponsabilidad ciudadana, que permita solucionar las necesidades sociales y de infraestructura de los municipios promoviendo reservas territoriales estratégicas, para una mejor distribución y aprovechamiento de los suelos de acuerdo a su vocación de uso, que le dé certeza a las inversiones en el sector comercial dentro de un adecuado ordenamiento territorial y de infraestructura, permitiendo paralelamente una simplificación administrativa en los trámites solicitados por la ciudadanía.

La puerta del Cielo.



El chujaje



Puente de Dios.



La angostura



Cueva de los Riscos.



Arroyo del infiernillo



Como se puede apreciar Querétaro ha incrementado su importancia en su economía gracias al turismo, mismo que representa un ingreso de 2,611 millones de pesos anuales. Como ya se menciono el Estado ofrece dos sitios

que forman parte del Patrimonio Cultural de la Humanidad. La zona de monumentos históricos de Santiago de Querétaro y la Sierra Gorda, como se puede apreciar en las imágenes, lo que mantiene altos niveles de ocupación hotelera.

4.1.4 FUNDACIÓN DE LA CIUDAD DE QUERÉTARO

“En 1531, día del apóstol Santiago, de ahí su nombre, que después de la Independencia de México quedó solamente en Querétaro o Ciudad de Querétaro, sin embargo después de sus nombramientos en 1996, como Patrimonio Cultural de la Humanidad, se retoma el nombre original de Santiago de Querétaro.

Así entonces en 1531 la tradición menciona al 25 de julio, como la fecha de la fundación de Querétaro, con la llegada de los españoles Hernán Pérez Bocanegra y Córdoba que se alía con el indígena otomí Conín, quien posteriormente adopta el nombre castellanizado de Fernando de Tapia, cacique de jilotepec, para fundar el pueblo de Querétaro.

Se cuenta que sobre la loma de Sagramal, se libró una batalla sin armas, a media batalla apareció en el cielo una cruz refulgente y a su lado el Apóstol Santiago, hecho por el cual la ciudad recibe el nombre de Santiago de Querétaro.

En esa época fue elaborada una cruz de piedra que se conserva en el altar de la iglesia del convento de la cruz.

En 1656, la villa de Santiago de Querétaro, es nombrada la muy noble y muy leal Ciudad de Santiago de Querétaro, título otorgado por el Virrey Duque de Albuquerque y confirmado en 1712 por el Rey Felipe de España.

En 1671, Querétaro es nombrada la tercera ciudad del reino.

En 1726, por orden y con financiamiento del Marqués de la Villa del Villar y del Águila, don Juan Antonio Urrutia y Arana, se inicia la construcción del acueducto que surtió de agua a la ciudad hasta 1970.

En 1810, el 13 de septiembre, es tomado prisionero Epigmenio González, por tener un arsenal de armas destinado a la insurgencia y al día siguiente fueron apresados el Corregidor de Querétaro don Miguel Domínguez y su esposa doña Josefa Ortiz de Domínguez, por haber sido delatados como miembros de un grupo de conspiradores contra el Gobierno Virreinal y Querétaro se convierte en cuna del movimiento de Independencia.

En 1847, Santiago de Querétaro es nombrada capital de la República Mexicana a causa de la invasión de los Estados Unidos, por el presidente interino Manuel de la Peña y Peña, que fuera presidente de la Suprema Corte de Justicia.

En 1848, el 30 de mayo se firma en la Ciudad de Querétaro, el tratado de Guadalupe Hidalgo, firmado por don Manuel de la Peña, por México y Nicolás Trist, por Estados Unidos, en el cual se ceden a los Estados Unidos los territorios de la Alta California y Nuevo México.

En 1854, con una nueva administración del General Santa Anna y bajo presión Estadounidense, se vende el territorio de la mesilla.

En 1867, se derroca al Emperador Mexicano, Maximiliano de Habsburgo, librándose dos batallas en el cerro de las campanas, entre los liberales y las tropas de los conservadores en conjunto con un contingente Francés, que se quedó en México por solidaridad con el Emperador.

Los liberales toman prisionero a Maximiliano de Habsburgo y el 19 de junio es fusilado en el cerro de las campanas, junto con los Generales Mexicanos, Miguel Miramón y Tomás Mejía.

En 1916, Santiago de Querétaro es nombrada capital de la república por tercera ocasión.

El 5 de febrero de 1917, es promulgada la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por el Congreso Constituyente en el Teatro de la República de la Ciudad de Santiago de Querétaro, siendo presidente don Venustiano Carranza³⁸. Como se puede apreciar Querétaro es Patrimonio Cultural de la Humanidad, por su riqueza turística y atractivos hoteles y su gastronomía.

4.2 PROBLEMÁTICA DE LA FALTA DE REGLAMENTACIÓN PARA EL CAMBIO DE USO DE SUELO PARA OBTENER LA LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO EN EL GIRO DE TIENDAS DE ABARROTES EN LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE QUERÉTARO

La gran diversidad de requisitos solicitados por cada ayuntamiento y la falta de un reglamento, que regule los criterios en cuanto al cambio de uso de suelo para la obtención de la licencia de funcionamiento en el giro de tiendas de abarrotes, es de vital importancia ya que dará confianza al inversionista y al comerciante establecido y por lo tanto sirva como política económica municipal, generadora de empleos.

Ya que la actividad comercial es sin duda una de las áreas económicas tendientes a crecer en el Estado de Querétaro, por su ubicación geográfica, su calidez humana y su acercamiento al Distrito Federal, requiere reactivar su liderazgo como centro de abastecimiento regional, estatal y municipal.

Considerando lo anterior y tomando como base que los partidos políticos que gobiernan en los municipios del Estado de Querétaro, son el Partido Acción

³⁸ http://www.es.wikipedia.org/wiki/Santiago_de_Querétaro Consultada 18 de abril 2009. 13.45 PM.

Nacional (PAN), el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD)

Estos crean un ambiente de poder en su periodo de gestión administrativa, por lo tanto cada municipio de acuerdo al partido es el número de requisitos solicitados, entonces los tiempos políticos para el futuro comerciante son devastadores y hay que esperar tres largos años, para ver qué partido va a gobernar el o los municipios y por lo tanto cuales son los requisitos solicitaos, para el cambio de uso de suelo.

4.2.1 ÁMBITO SOCIOLOGICO

El no contar con un reglamento de carácter general para los municipios del Estado de Querétaro, dictado para el cumplimiento de los fines atribuidos a la administración pública, el cual traiga consigo derechos y obligaciones, que le permitan al gobernado actuar de acuerdo a su libre albedrio, pero siempre con la conciencia de que conforme a derecho se está rigiendo y quedarle la satisfacción de ser un ciudadano el cual paga sus impuestos y por consiguiente contribuye al bienestar social.

De lo contrario, se estará en una competencia desleal, entre los comerciantes registrados y los que no lo están, estos son el comercio clandestino y el ambulante, los cuales son muy considerables en la actualidad, que no traen ninguna utilidad a los municipios.

Para los ayuntamientos, lo más importante es sin duda el ciudadano quien tiene un contacto directo con éste; por lo tanto se detecta la carente relación inter administrativa de los ayuntamientos la cual permita un correcto ejercicio y un mejor servicio para el contribuyente, al facilitarles, motivarles y guiarlos, sobre la tramitología que se debería seguir para la obtención del cambio de uso de

suelo y marcar la congruencia que debe de haber entre el actuar del gobierno y la demanda ciudadana, la cual desea una mejor calidad humana.

4.2.2 ÁMBITO ECONÓMICO

Recapitulando, la falta de Legislación, que regule el cambio de uso de suelo está provocando, que se dé el comercio clandestino, el ambulante, la corrupción y por consiguiente la competencia desleal entre estos y el comerciante registrado, el cual contribuye con su impuesto al bienestar social.

Por lo tanto a mayor regulación, mayor generación de recursos para el erario municipal y mayor satisfacción de necesidades, de calidad, que se basen en el principio del respeto a la dignidad de la persona y del bien común.

De esta forma los ayuntamientos no se preocuparan, se ocuparan, por atraer más inversiones las cuales sirvan como apoyo al autoempleo, y permitan atacar al desempleo, en estos momentos de crisis que vive el país y el mundo entero.

4.2.3 ÁMBITO JURÍDICO

En el municipio de San Juan del Río, actualmente no existe ordenamiento jurídico vigente, que contenga o preceptúe la posibilidad de cambio de uso de suelo, razón por la cual es menester regular sobre el particular.

Por consiguiente al no haber reglamentación no hay coerción, por lo tanto, ante la anemia reglamentaria, surge la necesidad de crear un reglamento modelo, un perfeccionamiento de los cuerpos normativos locales.

Si hay una Constitución Local, una Ley Orgánica Municipal y hay Bandos Municipales, entonces, porque no reglamentar el cambio de uso de suelo para obtener la licencia de funcionamiento en el giro de tiendas de abarrotes.

Con ello atacar al comercio informal, la competencia desleal que está afectando al comercio establecido, ocasionando un bajo crecimiento en los ingresos del municipio en este rubro y garantizar a la ciudadanía una mayor seguridad jurídica ante los fuertes rezagos en materia reglamentaria sobre el cambio de uso de suelo, para los comercios de bajo riesgo como son: tiendas de abarrotes, papelerías, peluquerías, fruterías, carnicerías, loncherías, farmacias y lecherías.

4.3 BASES DE CREACIÓN PARA EL REGLAMENTO DE CAMBIO DE USO DE SUELO PARA OBTENER LA LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO EN EL GIRO DE TIENDAS DE ABARROTES EN LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE QUERÉTARO

BASES JURÍDICAS

MARCO DE ACTUACIÓN PARA REGLAMENTAR EL CAMBIO DE USO DE SUELO.

C. _____, Presidente Municipal Constitucional del Ayuntamiento de San Juan del Río, Querétaro; con fundamento en lo dispuesto por los artículos 115 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 30 fracción I, 31 fracciones I, II, III Y XXII, 146, 147

fracciones I, II, III, V, VI, IX, X, XI, XII, XIII Y XV, 148, 149, 150, 151, 152 y 154, de la Ley para la Organización Política y Administrativa del Municipio Libre del Estado de Querétaro; en cumplimiento al Acuerdo de Cabildo, tomado por el Honorable Ayuntamiento en Sesión Ordinaria celebrada el día_____ de _____ del 20____, Acta número _____; a sus habitantes hace saber:

CONSIDERANDOS:

Que dentro de las atribuciones que le concede la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a los Municipios, es el de ejercer la facultad de expedir de acuerdo con las bases normativas, los Reglamentos Gubernativos, así como circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Que dentro de los objetivos que tiene el Ayuntamiento de San Juan del Río, está el de regular el funcionamiento del comercio establecido y la prestación de los servicios, sobre la base de la regularización en el uso de suelo para la planeación del desarrollo urbano.

Lo anterior con el fin de regularizar, mantener actualizado y funcional el uso del suelo comercial y de servicios, los establecimientos y empresas mercantiles en el ejercicio del comercio establecido y la prestación de servicios en el Municipio de San Juan del Río, apegándose a las disposiciones reglamentarias.

Por las consideraciones anteriores se expide lo siguiente:

TÍTULO PRIMERO

DISPOSICIONES GENERALES

TÍTULO SEGUNDO

DEL USO DE SUELO COMERCIAL Y LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO ESTABLECIDO, DE BAJO RIESGO

CAPÍTULO I

DE COMERCIOS ESTABLECIDOS Y PRESTACIÓN DE SERVICIOS

CAPÍTULO II

DEL TIPO DE COMERCIO ESTABLECIDO POR ZONAS

CAPÍTULO III

DE LOS USOS DE SUELO DE LAS TIENDAS DE AUTOSERVICIO Y LOCALES COMERCIALES

CAPÍTULO IV

DE LOS USOS DE SUELO DE LOS EXPENDIOS DE CARNE, AVES,
PESCADOS Y MARISCOS

CAPÍTULO V

DEL USO DE SUELO PARA EL ESTABLECIMIENTO COMERCIAL DE
PELUQUERIAS Y ESTÉTICAS

CAPÍTULO VI

DEL USO DE SUELO PARA RESTAURANTES Y FONDAS

CAPÍTULO VII

DE LOS USOS DE SUELO COMERCIAL PARA ESTABLECIMIENTOS DE
ESCUELAS

TÍTULO TERCERO

DEL USO DE SUELO COMERCIAL Y LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO
ESTABLECIDO, DE ALTO RIESGO

CAPÍTULO I

DE LOS USOS DE SUELO DE LAS ESTACIONES DE SERVICIO PARA LA
COMERCIALIZACIÓN DE GASOLINA Y DIESEL

CAPÍTULO II

DE LOS USOS DE SUELO DE LAS ESTACIONES DE CARBURACIÓN,
PLANTAS DE ALMACENAMIENTO Y BODEGAS DE DISTRIBUCIÓN DE GAS
LICUADO DE PETROLEO (GAS L. P.)

CAPÍTULO III

DEL USO DE SUELO PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE
LAVANDERIA, PLANCHADO Y TINTORERIA

CAPÍTULO IV

DEL USO DE SUELO COMERCIAL PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO
DE DISCOTECAS, CENTROS NOCTURNOS Y CABARETS.

TÍTULO CUARTO

DE LAS MEDIDAS DE SEGURIDAD

TÍTULO QUINTO

DE LAS SANCIONES

TÍTULO SEXTO

DE LA VIGENCIA DE LA LICENCIA

4.4 VENTAJAS Y DESVENTAJAS

Las ventajas que se obtendrían al reglamentar el uso de suelo, serian las siguientes:

I. Que al regularse el comercio se le dará seguridad a los ciudadanos los cuales habitan y conviven próximos a dichos establecimientos;

II. De acuerdo al Plan Municipal de Desarrollo 2006-2009 de San Juan del Río; la dinámica de la población, permitirá que este, siga siendo un Municipio con un desarrollo industrial ya que concentra un 30% de la industria en la entidad y un 24% de personal ocupado y una derrama económica de 1,388 millones de pesos anuales.

III. Se aprovecharía el enorme caudal de recursos físicos y humanos que existen, lo que permitiría detectar de manera más clara las necesidades específicas y las potencialidades del sector comercial y productivo;

IV. Se consolidarían las inversiones comerciales, industriales y de servicios; continuaría siendo San Juan del Río, el segundo en importancia en el Estado, por lo tanto su tasa de crecimiento poblacional aumentaría y por consiguiente los ingresos al erario municipal;

V. Se ordenaría el comercio, orientado a generar la confianza de los ciudadanos en un marco de innovación, que se base en el respeto a la dignidad de la persona y al bien común;

VI. Acercar los productos de la canasta básica a la ciudadanía de acuerdo a las regiones, para generar mejores condiciones de vida y de ahorro, facilitando primero su apertura a nuevos comercios y segundo, al consumidor una comodidad para aprovechar su tiempo en una ciudad en desarrollo;

VII. Se fortalecerá el desarrollo municipal, por medio de la generación de más y mejores fuentes de empleo a través del establecimiento de nuevos inversionistas, mejores comercios y calidad en los productos, que coadyuvaría al desarrollo de los Sanjuanense;

VIII. Se fortalecerá la identidad de la ciudad, con acciones y proyectos, como el de ubicar a los comerciantes de acuerdo al desarrollo urbano, para contribuir a la imagen urbana de calles y centro histórico, así como sus monumentos, que hacen del Municipio un lugar atractivo para el visitante;

IX. Se facilitaría, motivaría y guiaría al comerciante, sobre la tramitología que se debe seguir para el cambio de uso de suelo y con ello mejorar las relaciones humanas entre el contribuyente y la administración pública municipal, para así detonar la construcción de una sociedad mejor;

X. Sentar las bases jurídicas para dar confianza a la población y se abra una posibilidad de inversión al ciudadano y por consiguiente se mejoren sus condiciones de vida, bienestar y desarrollo social, en estos momentos de crisis;

XI. Se permitirá a los ciudadanos con bajos recursos y poca inversión a acceder sin tanta tramitología y sin abuso de poder por parte de la administración pública, a tener acceso a la apertura de un negocio que le brinde una vida digna y mejores oportunidades para su familia, en cuanto a educación, servicios, salud y vivienda, los cuales son generados por el crecimiento económico del municipio;

XII. Se ofrecerá una oportunidad a las madres solteras y a la mujer en general a generar sus propios recursos, al tener la facilidad administrativa de establecer un negocio, que le permita desarrollarse y alcanzar una plena participación en la vida económica familiar y municipal;

XIII. Se fortalecerá la competencia leal y se mejorara la oferta y la demanda, provocando un mejor servicio y una mejor calidad en los productos;

XIV. Se regulara el comercio informal, al facilitar, guiar y asesorar al comerciante a regularizarse para evitarle sanciones administrativas;

DESVENTAJAS

La falta de reglamentación trae consigo:

a. Un estancamiento regional en el ámbito comercial, industrial y de servicios en las zonas rurales y urbanas;

b. Un fuerte deterioro en la imagen urbana, que ha caracterizado al municipio como uno de los centros turísticos más visitados en el estado;

c. Un debilitamiento económico de la hacienda municipal, ocasionado por el comercio clandestino y el ambulante;

d. Una competencia desleal entre los comerciantes registrados y los no registrados, en virtud de que los primeros erogan un impuesto y por consiguiente sus productos no pueden ofrecerse más baratos, lo que le va a ocasionar pocas ventas y bajos ingresos;

Mientras que el comerciante clandestino genera más ingresos y ofrece productos a menos precio, es decir, se puede dar ese lujo en una conciencia ilegal ocasionada por la falta de reglamentación;

e. Un elevado número de negocios en este giro que no están registrados, que no trae ningún beneficio al municipio;

- f. Un sin número de requisitos que se piden en los municipios, que provoca un desaliento a regular su situación administrativa al comerciante que desea estar legalmente establecido;

- g. En el aspecto político, los partidos que gobiernan que son el PAN, PRI Y PRD. Crean un ambiente de poder y por lo tanto cada municipio de acuerdo al partido es el número de requisitos solicitados;

- h. Altos costos; cada municipio nada más por recibir la documentación y dar una respuesta que puede ser afirmativa o negativa, cobra la cantidad de \$ 248.00 a 495.00 mn;

- i. Que los tiempos políticos, en los que hay que esperar tres largos años, para ver qué partido va a gobernar al municipio y por consiguiente que requisitos solicitara para el cambio de uso de suelo;

- j. El abuso y la mala atención, así como el capricho del funcionario al expedir dicha solicitud en virtud de existir una laguna reglamentaria que le indique los pasos y requisitos que debe seguir y dar una respuesta expedita y gratuita al futuro comerciante o inversionista;

CONCLUSIONES

PRIMERA. De acuerdo al análisis del Procedimiento Administrativo, el cual constituye la forma de expresión de la función administrativa, así a través de él, se prepara, forma, produce y ejecuta, el acto que contiene la voluntad administrativa; en tal virtud, es el instrumento formal y necesario para la producción de los actos de la administración, siendo este el cual le va a dar validez; pues de no seguirse el procedimiento previsto por el ordenamiento legal, se estará afectado de ilegalidad por vicios de procedimiento. En consecuencia, el Procedimiento Administrativo viene a ser el vínculo formado por dos sujetos de Derecho: Administrado-Administración.

SEGUNDA. El Acto Administrativo emana de la acción del poder público al aplicar las leyes y que compromete a una de las partes, manifestándose en una intensa actividad que se traduce en numerosas funciones de naturaleza diversa, preocupándose por proteger el interés general y asumir la responsabilidad de los problemas sociales, creando así derechos y obligaciones. En efecto debe satisfacer los elementos relativos a la existencia legal del órgano, legitimidad del servicio público, objeto, motivo o causa, forma y fin.

TERCERA. La Extinción del Acto Administrativo se da por una serie de procedimientos, como el cumplimiento voluntario y la realización de todas aquellas operaciones materiales necesarias, produciendo sus efectos de acuerdo con su naturaleza jurídica y por la realización de su objeto.

Así pues se extinguen sus efectos, cuando el plazo que se estableció para la existencia del acto haya concluido, por lo tanto con el solo transcurso del tiempo el acto se extingue.

CUARTA. El Municipio es la forma de organización ajustada a derecho, encargada de dar solución a los problemas o necesidades elementales de servicios a los habitantes de las comunidades que lo integran y el conjunto de estos dan forma a la división territorial del Estado. Dicho municipio se integra por un Presidente Municipal, el o los Síndicos y Regidores. Los cuales son electos por votación directa; sus cargos son obligatorios e irrenunciables y para separarse del ejercicio de sus funciones, solo puede ser a través de licencia otorgada por el Ayuntamiento. Siendo sus funciones, todas aquellas actividades que realiza o desempeña el Ayuntamiento de manera uniforme y continua, para satisfacer las necesidades básicas de la comunidad.

QUINTA. De lo anterior se establece la importancia de la Secretaria de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, entendiéndola como la dependencia encargada de procurar el desarrollo integral y armónico de los asentamientos humanos en el territorio municipal de acuerdo al Sistema Municipal de Planeación de Desarrollo Urbano y de expedir los dictámenes y factibilidades de uso de suelo. Entendiendo como uso de suelo a la facultad del Municipio de reglamentar y dar uso de esta figura, pero es importante dar un criterio más exacto de lo que es el uso de suelo ya que este concepto es utilizado a nivel Federal, Estatal y Municipal, toda vez que va enfocado a verificar la factibilidad de dar un uso a los predios o lotes diferente al cual están destinados; para procurar el desarrollo integral y armónico de los asentamientos humanos,

ubicados en el territorio municipal y permitir así un crecimiento ordenado en cuanto a vivienda, empresas, comercios en el propio Municipio.

SEXTA. El concepto de uso de suelo ha sido jurídicamente transferido en un trámite denominado cambio de uso de suelo, este requisito es necesario para otorgar la licencia municipal de funcionamiento; dicho documento acredita que en consecuencia ha cumplido con los lineamientos y requisitos establecidos por la administración municipal, para darle un cambio de uso de suelo a su predio.

SÉPTIMA. Por lo tanto el fundamento legal del uso de suelo se da a partir de la creación del Municipio Mexicano, como base de la división territorial del estado y de la propia Federación, surge así en nuestra Constitución Política, facultades y establece la propia autonomía del Municipio, en su artículo 115, más concretamente hablando del uso del suelo, el cual se encuentra en la fracción V, que faculta al Municipio para: Formular, aprobar y administrar la zonificación y Planes de Desarrollo Urbano Municipal; así como participar en la creación y administración de sus reservas territoriales, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales e intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra urbana y otorgar licencias y permisos para construcción.

OCTAVA. En cuanto a requisitos solicitados para el cambio de uso de suelo, estos son muy diversos o nulos según el Municipio del que se trate, ya que se atiende a la diversidad de necesidades de cada Municipio, en virtud de ser la base para reglamentar o no el cambio de uso de suelo. Así algunos municipios no reglamentan el cambio de uso de suelo para tiendas de abarrotes, pues la

zona geográfica, cultural, económica y poblacional no lo requiere, esto según las autoridades municipales.

NOVENA. Esta falta de reglamentación esta analizada desde diferentes ámbitos que son: el sociológico, económico y el jurídico.

Desde el ámbito sociológico se establece que él no contar con un reglamento de carácter general para los municipios del Estado de Querétaro, dictado para el cumplimiento de los fines atribuidos a la administración pública, el cual traiga consigo derechos y obligaciones, y le permitan al gobernado actuar de acuerdo a su libre albedrío, pero con la conciencia de que con forme a Derecho se está rigiendo y por consiguiente, tener la satisfacción de ser un ciudadano el cual paga sus impuestos y contribuye al bienestar social de su comunidad y por lo tanto de su Municipio.

De no ser así, se estará en una competencia desleal, entre los comerciantes registrados y los que no lo están, estos son el comerciante clandestino y el ambulante.

DÉCIMA. En cuanto al ámbito económico, esta falta de Legislación, que regule el cambio de uso de suelo, está provocando, se dé el comercio clandestino, el ambulante y la corrupción, los cuales están afectando al comerciante que si esta registrado. Por lo tanto a mayor regulación, mayor generación de recursos para el erario municipal y mayor satisfacción de necesidades.

DÉCIMA PRIMERA. Por lo que se refiere al ámbito jurídico, al no haber reglamentación no hay coerción, por lo tanto, ante la anemia reglamentaria, surge la necesidad de crear un reglamento modelo, un perfeccionamiento de los cuerpos normativos locales; si hay una Constitución Local, una Ley Orgánica Municipal y hay Bandos Municipales, entonces, porque no reglamentar el cambio de uso de suelo para obtener la licencia de funcionamiento en el giro de tiendas de abarrotes y de esta manera atacar al comercio informal, la competencia desleal la cual está afectando al comercio, ocasionando un bajo crecimiento en los ingresos del municipio en este rubro y con esto garantizar a la ciudadanía una mayor seguridad jurídica, ante los fuertes rezagos en materia reglamentaria sobre el cambio de uso de suelo, para los comercios de bajo riesgo.

DÉCIMA SEGUNDA. Por todo lo anterior y sentando las bases de creación para el reglamento de cambio de uso de suelo para obtener la licencia de funcionamiento en el giro de tiendas de abarrotes en los municipios del Estado de Querétaro, las cuales se formulan en el presente trabajo, con la finalidad de que se ordene el comercio y se genere confianza en los ciudadanos, en un marco de innovación, basándose en el respeto a la dignidad de la persona y del bien común.

FUENTES BIBLIOGRAFICAS

ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, Porrúa, México, 1984.

ANDRADE SÁNCHEZ, J. Eduardo. Derecho Municipal, Oxford, México, 2006.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Garantías Individuales, trigésima séptima Edición, Porrúa, México, 2000.

CORREAS, Oscar. Metodología Jurídica, Fontamara, México, 1997.

DELGADO DE CANTU, Gloria M. Historia de México, Pearson Educación, México, 2004.

DELGDILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, et al. Compendio de Derecho Administrativo, Octava Edición, Porrúa, México, 2008.

ESTRADA LARA, Juan Manuel. Metodología Jurídica Integral, Pac, México, 1996.

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, Cuadragésima Quinta Edición, Porrúa, México, 2006.

GAMIZ PARRAL, Máximo. Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades FEDERATIVAS, UNAM, México, 1990.

JIMÉNEZ DORANTES, Manuel. Autonomía Municipal y Planeamiento Urbanístico, Primera Edición, Fontamara, México, 2007.

MARIA DIEZ, Manuel. Manual de Derecho Administrativo, 2ª Edición, Plus Ultra, Argentina, 1985.

- MARTÍNEZ MORALES, Rafael. Derecho Administrativo, Oxford, México, 2000.
- OLVERA DEL TORO, Jorge. Manual de Derecho Administrativo, Séptima Edición, Porrúa, México, 1997.
- QUINTANAR ROLDÁN, Francisco. Derecho Municipal, Porrúa, México, 1995.
- RAMÍREZ CHAVERO, Iván. Derecho Municipal Parte General, Sista, México, 2007.
- SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo, Vigésima Edición, Porrúa, México, 1999.
- TRON PETIT, Jean Claude, et al. La Nulidad de los Actos Administrativos, Porrúa, México, 2005.
- WITKER, Jorge. Metodología Jurídica, McGraw-Hilz, México, 1997.

OTRAS FUENTES

- DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO OCÉANO UNO COLOR, Océano, España, 1995.
- DICCIONARIO JURÍDICO, Aforismos, Máximas y Reglas Jurídicas, Fuentes Impresores, México, 1977.
- DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1996.

FUENTES LEGISLATIVAS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro.

Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley General de Asentamientos Humanos.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Querétaro.

Ley para la Organización Política y Administrativa del Municipio Libre del Estado de Querétaro.

Código de Procedimiento Administrativo del Estado de México.

Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

Ley Electoral del Estado de Querétaro.

Plan Municipal de Desarrollo 2006-2009 de San Juan del Río, Querétaro.

Reglamento de Policía y Gobierno Municipal para los Municipios del Estado de Querétaro.

FUENTES ELECTRONICAS

<http://www.es.wikipedia.org/wiki/Acto-administrativo>

<http://www.sefravi.df.mx/tramites/licencias/index.html>

<http://es.wikipedia.org/wiki/MunicipiosdeM%C3%a9xico>.

<http://mapserver.inegi.gob.mx/webdocs/DETERMINACIONDELARIQUEZA>

http://es.wikipedia.org/wiki/Santiago_de_Quer%C3%A9taro

<http://cuentame.inegi.gob.mx>