



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

" ARAGON "

FACULTAD DE DERECHO

78  
205

"LA NECESIDAD DE QUE EN EL MUNICIPIO DE NEZAHUALCOYOTL, ESTADO DE MEXICO, LOS REGIDORES COMO SERVIDORES PUBLICOS CUMPLAN CON LA DUALIDAD DE FUNCIONES Y ATRIBUCIONES QUE SE LES CONFIEREN".

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

MARIA ISABEL CHAVERO CARCAÑO

**FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

# I N D I C E

	Página
<b>INTRODUCCION</b> .....	1
<b>CAPITULO I:</b> <b>FORMACION LEGAL DEL AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONALMENTE</b>	
1.1 El artículo 115 constitucional, fundamento legal para la formación del Ayuntamiento como parte principal de la existencia del Municipio .....	5
1.2 El Ayuntamiento como eje central de la integración del Municipio .....	31
1.3 El presidente municipal, los síndicos y los regidores, principales autoridades que forman y consolidan el Ayuntamiento .....	35
1.4 La administración pública municipal - como factor primordial para el ejercicio de las funciones de las autoridades municipales .....	43
<b>CAPITULO II:</b> <b>LOS REGIDORES Y SU IMPORTANCIA EN LA FORMACION DEL AYUNTAMIENTO</b>	
11.1 Las leyes orgánicas de las entidades federativas que regulan jurídicamente las funciones y atribuciones de las diversas autoridades municipales y específicamente de los regidores .....	47
11.2 Su elección para llegar a ocupar el cargo de regidores .....	41

11.3	Las funciones y atribuciones que se les confiere a los regidores como integrantes en la formación del Ayuntamiento .....	54
11.4	Obligaciones que como miembros del Ayuntamiento contraen .....	57
11.5	La aplicación de sanciones por el incumplimiento en el desempeño de sus funciones .....	60

CAPITULO III:

LOS REGIDORES COMO ENCARGADOS DE VIGILAR Y ATENDER LOS DIVERSOS RAMOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL

III.1	Ramos derivados de la administración pública municipal .....	64
III.2	Justificación de la existencia de los diversos ramos derivados de la administración pública municipal ..	72
III.3	La importancia de que los regidores vigilen y atiendan el ramo de la administración pública municipal que les ha sido asignado por el Ayuntamiento .....	74
III.4	Principales funciones y atribuciones que se les confieren a los regidores para fungir como titulares de un ramo derivado de la administración pública municipal .....	77

III.5	Obligaciones que contraen los regidores en el desempeño del ramo de la administración pública municipal que les ha sido asignado por el Ayuntamiento .....	82
III.6	La aplicación de sanciones en el incumplimiento del desempeño de sus funciones .....	83

CAPITULO IV:

FUNCIONES Y ATRIBUCIONES DE LOS REGIDORES COMO INTEGRANTES DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE CIUDAD NEZAHUALCOYOTL, ESTADO DE MEXICO

IV.1	La importancia de las sesiones que deben llevarse a cabo por el Ayuntamiento como cuerpo colegiado .....	87
IV.2	El deber de los regidores de estar presentes cuando así se les requiera en las diversas sesiones que sean celebradas por el Ayuntamiento .....	91
IV.3	La participación de los regidores en las diversas sesiones celebradas por el Ayuntamiento como factor primordial .....	94
IV.4	El deber de los regidores de atender las diversas comisiones que les sean encomendadas por el presidente municipal con el firme propósito de analizar y resolver los problemas municipales .....	95

IV.5	Límites de sus funciones.....	98
------	-------------------------------	----

CAPITULO	V:	LA NECESARIA APLICACION DE SANCIONES COMO MEDIOS COACTIVOS CUANDO LOS REGIDORES INCUMPLAN EN EL DESEMPEÑO DE SUS FUNCIONES.	
	V.1	La destitución temporal o permanente del cargo que desempeñan .....	101
	V.2	La inhabilitación temporal o permanente en el desempeño del cargo ....	103
	V.3	La suspensión temporal en el desempeño del cargo .....	103
	V.4	La aplicación de multas pecuniarias fijadas de acuerdo a la infracción-cometida .....	104
CONCLUSIONES		.....	107
BIBLIOGRAFIA		.....	109

## INTRODUCCION

Entre los diversos temas que nos inquietaron durante nuestras clases de derecho, uno tuvo la especial relevancia por la trascendencia que tiene para el desarrollo económico, político y social del país y es el que se refiere al Municipio. De especial relevancia consideramos hacer el estudio de la vida municipal del Municipio de Nezahualcóyotl, México, por la complejidad que presenta al ser uno de los municipios de una problemática muy compleja debido a la explosión demográfica que tiene y que lo convierte en uno de los municipios más densamente poblados no solamente del Estado de México, sino del país y probablemente del mundo entero, tan es así que en una pequeña extensión territorial de aproximadamente sesenta y cuatro kilómetros cuadrados, se encuentra asentada una población de más de tres millones de habitantes que nos da el más alto índice de población por kilómetro cuadrado a nivel nacional.

Lo anterior nos lleva a concluir que ante una mayor problemática social, debe existir una mejor organización y dirección de los mandos de gobierno y, más aún, una mejor atención a las demandas de la propia sociedad, lo que se traduciría en el bien común y en una mayor justicia social.

El Municipio de Ciudad Nezahualcóyotl, Estado de México, como todos los municipios del país, presenta serias limitaciones de carácter político, económico y social, lo que no les permite tener una verdadera organización dentro de su gobierno, ya que en muchos casos la improvisación y la llegada a los cargos de dirección de gente de escasa

capacidad técnica e intelectual, no permite que los mejores hombres se hagan cargo de dirigir los destinos a nivel local si a ello aunamos la imposición de autoridades ajenas a los municipios que como es obvio tienen un pleno desconocimiento del medio en que pretenden actuar. La organización gubernamental municipal se ve seriamente deteriorada lo que influye en detrimento de la población y en el rezago de las demandas de la comunidad que cada vez ve más difícil su situación económica, social y política, lo que lo ha llevado a divorciarse de sus gobernantes llegando incluso a rechazarlos, ya que a pesar de las diversas administraciones que van y vienen, ninguna ha procreado el bien de la comunidad.

Como ya se dijo, el Municipio de Ciudad Nezahualcóyotl, se encuentra sobrepoblado, hecho que trae como consecuencia la existencia de una problemática superior a la de cualquier otro municipio, lo que hace atractivo el entrar a su estudio para elaborar el presente trabajo recepcional, sobre todo si tomamos en consideración que la problemática que presenta exige que cuente con un gobierno municipal bien cimentado, fortalecido y conciente del compromiso que tiene ante los miembros de la comunidad consistente en cumplir eficientemente con el mandato que se le otorgó debiendo cumplir fehacientemente con las funciones asignadas por nuestras Constituciones Federal y Local, a los cargos que desempeñan.

Con base en lo anterior, dentro del presente trabajo se tiene la pretensión de hacer un análisis sobre la realidad que prevalece dentro del gobierno municipal de Ciudad Nezahualcóyotl, trienio 1988-1990, así como de las atribuciones y obligaciones que se establecen para las autoridades municipales, a fin de determinar hasta que

punto las citadas autoridades cumplen con lo estatuido por la norma jurídica y, como consecuencia de lo anterior, si verdaderamente ejercen su gobierno en favor de la población.

El presente estudio se centra específicamente en las funciones y atribuciones de los Regidores, ya que desde nuestro punto de vista, son quienes se encargan de los diversos ramos de la Administración Pública Municipal, teniendo un contacto más directo con la problemática que prevalece en la población municipal del ramo a su cargo y, por lo tanto, quienes tienen la posibilidad de instrumentar más acertadamente los mecanismos de solución a dicha problemática.

Más aún, su participación es determinante sobre todo si se toma en consideración que todos y cada uno de los miembros del Ayuntamiento tienen voz y voto dentro de la toma de decisiones a nivel municipal y, por lo tanto, no existe preeminencia de unos sobre otros, salvo el voto de calidad del Presidente en caso de empate, por lo que si los Regidores desempeñarán con verdadero profesionalismo su cargo y, con argumentos demostrarán en las reuniones de Cabildo sus puntos de vista y propuestas de solución a los problemas que planteen, seguramente se verán respaldados por los demás miembros del Cabildo, lo que se traduciría en un beneficio para la colectividad.

De lo anterior se deduce que, a través de una verdadera concientización de la comunidad y de sus representantes, se podrá llegar indefectiblemente a un verdadero gobierno municipal en donde no deba de existir ningún factor de carácter político que impida desarrollar adecuadamente el cargo edilicio que el pueblo encomienda a cada uno de los miembros del gobierno municipal.

## C A P I T U L O I

### FORMACION LEGAL DEL AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONALMENTE

## I.1 EL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL, FUNDAMENTO LEGAL PARA LA FORMACION DEL AYUNTAMIENTO COMO PARTE PRINCIPAL DE LA EXISTENCIA DEL MUNICIPIO.

El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, encuadra jurídicamente en su texto la esencia básica que da origen a la creación y formación del Municipio, marcándose en forma detallada todos y cada uno de los elementos que se deben reunir para su mejor desenvolvimiento y perfeccionamiento en los aspectos político, económico, social y cultural.

El numeral en cuestión, no surgió de un momento a otro, es producto de un gran proceso revolucionario, por lo que es importante retomar los antecedentes históricos existentes respecto del surgimiento del Municipio en México y, más aún, de la aparición del Ayuntamiento como base esencial del propio Municipio.

De acuerdo a la historia de México, los Ayuntamientos surgieron a partir de la Conquista de los españoles, también fueron denominados Cabildos y desempeñaban una función elemental y singular de gobierno de los pueblos, pero no se puede negar que dicho surgimiento tiene sus bases principales en la época prehispánica.

En la época prehispánica antes de la Conquista, los Calpullis o Barrios de los aztecas o mexicas, fueron una forma de organización política, económica y social, la que se encontraba integrada por varias familias que poseían y trabajaban comunalmente las tierras.

El Calpulli era también una unidad económica puramente autosuficiente y en donde sus miembros eran capaces de producir los bienes necesarios para su subsistencia.

Respecto a la organización política, el Calpulli tenía su propio gobierno que se encontraba formado por un consejo

de jefes integrado por los hombres más ancianos de cada familia, durante la época Colonial se les denominó indios Cabezas, cuya función era la de intervenir en todos aquellos asuntos que demandaban una decisión trascendente, por ejemplo, la sucesión de jefes de consejo. El consejo en cuestión, era el que cumplía la función de designar a todos los funcionarios del Calpulli quienes tenían la obligación de desempeñar los cargos que les eran asignados durante toda su vida.

Algunos cargos eran como el que desempeñaba el anciano al que se le llamaba "El Teacchauho-pariente mayor-...",<sup>(1)</sup> quien se ocupaba de la administración de su localidad, organizaba el trabajo y la distribución de los productos indígenas de la comunidad, de la administración del régimen comunal agrario, así como de la conservación del orden e impartición de justicia y del culto a sus dioses y antepasados. También se encontraba "El Tecuhtli quien era el jefe militar,..."<sup>(2)</sup>, encargado de enseñar e instruir a los jóvenes así como de dirigir a sus tropas en caso de guerra.

Los sacerdotes eran quienes transmitían los valores religiosos presentes en todas las actividades de los indígenas. Los médicos y hechiceros que de acuerdo a una concepción mitológica y a una acumulación de conocimientos sobre las diversas propiedades curativas de los vegetales, preservaban la salud de los miembros de la comunidad,

(1) Centro Nacional de Estudios Municipales, Historia del Municipio de Méxic, Secretaría de Gobernación 1986, Textos Municipales No. 1, Página 2.

(2) Centro Nacional de Estudios Municipales, Historia del Municipio de Méxic, Secretaría de Gobernación 1986, Textos Municipales No. 1, Página 3.

jugando un papel bastante importante en la reproducción del Calpulli.

Con la colonización española, el Calpulli considerado como célula de la organización social y política, fue progresivamente destruido, ésta institución se rindió ante el poderío que fue implantado por los españoles y por la metrópoli española, abriéndose con ello paso para que se establecieran nuevas formas de producción y de organización del gobierno.

La organización indígena que antecedió a la Conquista fue retomada por los españoles, así pues, "...los jefes de las tribus llamados Tlatoani..."(3), pasaron a ser caciques o señores, convirtiéndose su ciudad capital en cabecera, se les denominaba Cabeceras a todas las capitales de las regiones que contenían una suma determinada de localidades. Sin embargo, los caciques o señores, siguieron desarrollando la función del Tlatoani que era la de recolectar el tributo, con la única diferencia de que en vez de entregarlo al Imperio Azteca lo hacían a los hispanos.

Dentro del desarrollo de la Conquista, las organizaciones municipales se multiplicaron en forma bastante rápida, su creación fue considerada como garantía de la institucionalización del poderío español sobre los pueblos indígenas.

La sociedad novohispana desde sus principios contó con Cabildos de españoles y de indios.

(3) Centro Nacional de Estudios Municipales, Historia del Municipio de México, Secretaría de Gobernación 1986, Textos Municipales No. 1, Página 7.

La función de los Cabildos indígenas tenía una estricta y doble dependencia, esto es, que se encontraban sometidos a las autoridades españolas residentes de la Nueva España y a la autoridad central proveniente de la metrópoli.

El establecer el sistema de Cabildos en la Nueva España no fue fácil, ya que el tratar de desaparecer la estructura política indígena fue totalmente imposible, por lo que, ante tal situación, el sector conquistador se vió obligado a buscar una forma que le permitiera aprovechar la organización política y económica existente que le permitiera la apropiación del producto y del trabajo indígena. Por tal motivo optó porque los funcionarios de los Ayuntamientos indígenas fueran los que, como antes de la conquista habían sido los dirigentes como lo era el Tlatoani. "Estos Cabildos sólo deberían tener funcionarios indígenas, pues los habitantes de las comunidades no reconocían autoridad en los españoles".(4)

Por lo que respecta a las formas de elección, se trató de preservar la sucesión tradicional. Existían dos clases de elecciones, las de tipo restringido que eran en las que participaban los nobles, los gobernantes anteriores y algunos macehuales, éstos últimos, eran los trabajadores agrícolas que constituían el grueso de la población indígena; y el otro tipo de elección era el amplio, consistente en que todos los vecinos de la comunidad tomaban parte en la designación de sus dirigentes. El número de funcionarios variaba según la importancia de las

(4) Centro Nacional de Estudios Municipales, Historia del Municipio en México. Secretaría de Gobernación 1986. Sextos Municipales No. 1. Páginas 8.

localidades.

En el año de 1618, el rey Felipe III dispuso, "...que en las poblaciones pequeñas hubiera un alcalde y un regidor; y en las poblaciones grandes debían fungir dos alcaldes y cuatro regidores".(5)

Las disputas de sucesión entre las mismas comunidades no faltaron, ya que los españoles intervenían con frecuencia en la designación de dirigentes municipales, por lo que ante tal situación y por disposición real, se decretó que los virreyes tenían la facultad de invalidar los resultados de las elecciones que eran supervisadas por oidores, corregidores y clérigos españoles. Fue importante el interés de los religiosos en la designación de los dirigentes, pues de éstos dependía en gran parte los logros de la evangelización, ya que conocían el dialecto de los pueblos, de sus representantes políticos y además, tenían grandes posibilidades de comunicación de los indígenas.

Los funcionarios de los Ayuntamientos contraían diversas obligaciones, las más sobresalientes eran la recaudación y entrega de tributos a los españoles, la distribución de mano de obra para construcción o tareas agrícolas en donde el producto logrado era entregado a los españoles y la cooperación en el proceso de evangelización.

Ante tal situación, fueron muy importantes las funciones de los Cabildos indígenas, ya que éstos sirvieron como refuerzo al proceso de conquista.

(5) Centro Nacional de Estudios Municipales. Historia del Municipio de México, Secretaría de Gobernación 1986. Textos Municipales No. 1. Página 9.

Los Ayuntamientos además de formarse por un alcalde y un regidor, existían también los escribanos cuya función era la de llevar a cabo el registro de todas las actividades de la Administración Municipal y, además, tenían la obligación de conservar los documentos referentes a tributos, mapas de propiedades territoriales, acusaciones de indígenas en contra de funcionarios españoles que los explotaban en exceso y otros.

El pago de salarios que se estableció en el siglo XVI no fue solamente para los funcionarios de los Ayuntamientos, sino también para todo aquél que fungiera como agente de la administración política nevohispana, dicho pago de salario se estableció con el propósito de estimular su actividad pública y de contrarrestar el afán desmedido de los españoles en la explotación del trabajo indígena.

Ante la imposición de una gran variedad de instituciones y de funcionarios españoles, así como la fusión de la población española e indígena, se provocó la disolución total de los Cabildos indígenas.

Surgió la intervención de las autoridades españolas con motivo de que los dirigentes indígenas gozaban de cierto poder y aceptación entre la población, algo que no era muy conveniente para los intereses colonizadores, por lo que el Cabildo indígena se debilitó hasta el grado de desaparecer totalmente la organización política, económica y social de los indígenas.

En cuanto a los Cabildos españoles, se dice que en los primeros años de la Conquista, gozaron de una cierta independencia en relación a la metrópoli, ya que contaba con un escaso número de funcionarios públicos que eran quienes representaban la Corona Española, y además, tenían el poder de los conquistadores como responsables directos

de las expediciones en tierras novohispanas, por lo que, con ello permitieron aunque muy poco tiempo la existencia de la autonomía municipal, la que consistió en la existencia de Cabildos abiertos y Juntas de procuradores.

Los Cabildos abiertos consistían en la reunión de diversos vecinos que eran invitados con anticipación, ya que estaban ligados con el proceso de conquista; también se reunían los funcionarios del Ayuntamiento para discutir asuntos referentes a la población indígena, a la creación de leyes y a problemas administrativos de las localidades. Estos Cabildos se celebraron dentro de los primeros años de la conquista.

También se les pedía que acudieran a dichas sesiones los encomenderos, religiosos, militares y recolectores de tributos, sin embargo, las discusiones que se llevaban a cabo no tenían carácter resolutorio, ya que los que tenían dicha facultad eran los Cabildos cerrados.

Ahora bien, por lo que respecta a las Juntas de procuradores, éstas consistían en la reunión de representantes de Ciudades y Villas de la Nueva España para discutir problemas comunes, a éstas reuniones acudían personajes de la conquista, como eran los comerciantes, los mineros, los encomenderos y otros. Los temas que eran tratados en esas juntas se referían a diversas peticiones que los Cabildos mandaban al rey de España, concernientes a diversas concesiones, por ejemplo, la perpetuidad de encomiendas.

Los Cabildos abiertos y las Juntas de procuradores, fueron una realización que sirvió como indicador de la movilización conjunta del sector español para resolver problemas. A pesar de haber durado muy poco tiempo, los Cabildos fueron considerados como parte integrante de la Corona de Castilla.

En cuanto al método de elección de los Cabildos españoles, se dice que inicialmente los jefes de las expediciones eran electos por sus compañeros, o bien, se autonombraban representantes del Ayuntamiento. En efecto, para su designación se organizaba la municipalidad mediante una elección popular.

Los funcionarios de los Cabildos nombraban a sus sucesores al término de su cargo, el que duraba un año. Dichos funcionarios no podían reelegirse hasta en tanto no hubiese transcurrido un año después del término de su servicio. Sin embargo, esta disposición realmente no se acataba debido a que, como lo manifiesta Ots Capdequí, José María: "...los miembros de las familias emparentadas se alternaban los cargos y mantenían un poder oligárquico".(4)

También otra forma de designación de funcionarios fue la venta de cargos municipales por órdenes de la Corona Española.

A mediados del siglo XVI, Felipe II dispuso que los cargos municipales se vendieran, hecho que dió origen al enriquecimiento del rey y de los mismos funcionarios, ya que "...los oficios concejiles de las distintas ciudades pasaron a manos de las familias más acaudaladas. Surgió así un tipo de gobierno municipal de carácter oligárquico, en el cual no siempre coincidían los intereses particulares de los regidores con los generales de los vecinos, que

(4) Ots Capdequí, José María. El estado español en las Indias. I.F.I., México 1976. Páginas 82.

debían ser sus representados".(7)

Un último método más de elección fue la designación de regidores a perpetuidad por la Corona Española, estos funcionarios coexistieron con los que se designaban anualmente, con la facultad de intervenir en las decisiones del Ayuntamiento.

Los Cabildos desempeñaban diversas funciones, entre ellas se encontraban la ejecución de la justicia realizada por los alcaldes ordinarios y la administración municipal que estaba a cargo de los regidores.

En los juicios civiles y criminales tomaban parte los alcaldes, ya que "...el cabildo fue un tribunal de apelación aún de las propias decisiones de los alcaldes".(8)

No obstante lo anterior, las decisiones de dichos funcionarios municipales fueron limitados por los jueces especiales enviados por la Corona en forma constante.

Por lo que se refiere a los asuntos administrativos, el Municipio se hacía cargo de diversas actividades como el mejoramiento de las obras públicas, adorno de la ciudad, la reglamentación de asuntos económicos tales como la fijación de precios de productos y salarios; la inspección de cárceles y hospitales, la recaudación de tributos locales; la administración de terrenos públicos y la vigilancia de la moral pública, así también, el Municipio representaba la autoridad superior y competente para reglamentar las actividades de los talleres artesanales.

(7) Eze Capdevila, José María. El estado español en las Indias. F.C.E., México 1936. Página 62.

(8) Mesa, Susodolaga. Cabildos de la Nueva España en 1808. S.E.P., México 1973. Página 26.

Particularmente importante fue la función de los Ayuntamientos en materia de distribución de la producción y regulación de los precios mediante la creación de dos instituciones municipales como lo fueron los pósitos y las alhóndigas.

Las instituciones antes mencionadas fueron creadas con motivo de que la Colonia durante el siglo XVI (1532-1538, 1543-1548, 1563-1564, 1573-1581) fue azotada por epidemias, pestes y hambrunas, lo que originó una tremenda escasez, reventa y encarecimiento de los productos base de la alimentación, como eran los agrícolas.

La función específica de los pósitos consistía en "...suministrar grano barato y abundante especialmente a los indios y españoles pobres".(9)

En cuanto a las alhóndigas su principal función a desarrollar fue la de evitar el libre comercio de granos, desplazando de esta manera todo tipo de intermediarios en la comercialización de dichos productos. Para lograr este propósito se dió la orden de que, fuera de la alhóndiga quedaba estrictamente prohibido vender trigo, harina, cebada y grano, más aún, se prohibió que se compraran esos productos fuera de la alhóndiga.

Los pósitos y las alhóndigas fueron dos instituciones que trataron de dar solución al gran problema de aprovisionamiento de granos en los principales centros de población de la Nueva España, con lo cual se pudo contrarrestar la labor de algunos grupos de españoles que

(9) Florescano, Enrique. Precios del maíz y crisis agrícola en México 1700-1810. El Colegio de México. México 1966. Página 4.

se dedicaban a especular y acaparar productos básicos.

A la muerte de Carlos II, ascendió al reino de España Carlos III (1759-1788), fue el principal representante de los Borbones y llevó a cabo diversas reformas tanto en España como en sus colonias.

El rey Carlos III, estableció una nueva decisión político-administrativa del territorio mexicano designada con el nombre de Sistema de Intendencias. Ante esta situación las entidades estaban a cargo de funcionarios representantes directos de la Corona Española a los que se les denominaba intendentes, cuyas funciones vinieron a limitar las decisiones de los Ayuntamientos novohispanos, en especial en lo que se refería a las finanzas.

Todos los asuntos que fueran objeto de la administración municipal, eran atendidos por los intendentes, por lo que el poder de decisión recayó básicamente en el virrey y en los intendentes.

A principios del siglo XIX el Municipio tomó parte activa en el proceso político suscitado en aquel entonces. Los criollos fueron adquiriendo una serie de puestos municipales, de ahí que comenzaron a pronunciarse en contra de la concentración del poder político y de la riqueza que fue detectada por los peninsulares, de igual forma pugnarón por una igualdad de derechos para obtener puestos públicos.

Se dice que el Ayuntamiento de la Ciudad de México fue el principal portavoz que dió a conocer la inconformidad que existía por parte de los criollos en los tiempos que antecedieron a la Independencia de México, al igual que ellos, también diversos Ayuntamientos ubicados en regiones consideradas bastante importantes en cuestiones agrícolas, mineras y comerciales de la Nueva España, expresaron su descontento frente a la crisis económica y política por la

que estaban pasando en esos momentos. De esta forma los Cabildos que denunciaron la situación difícil por la que atravesaban sus regiones fueron Chihuahua, San Luis Potosí, Monterrey, Zacatecas, Campeche, Veracruz, Mérida, Oaxaca, Guanajuato, Guadalajara, Valladolid, Nueva Galicia, Puebla, Querétaro y Tlaxcala.

Los Cabildos municipales o Ayuntamientos, a partir del año de 1808, recobraron su significación política, considerándose como intérpretes de los anhelos generales de la Nueva España, por lo que se volvió a llevar a cabo la celebración de Cabildos abiertos a donde asistían gran número de habitantes de diferentes regiones.

Los Cabildos propusieron modificaciones en la estructura socioeconómica de la Colonia y, asimismo, también solicitaron se iniciaran reformas que consideraban necesarias en ese momento como un remedio a sus necesidades más importantes como lo fue la supresión de tributos.

En el proceso participaron ministros de la Real Caja, de la Real Junta de Unión de Rentas Reales, tesoreros, operarios, artesanos, tenientes, letrados, indígenas, escribanos, contadores, diputados de minería, ensayadores, administradores de rentas, diputados consulares, mineros, hacendarios de plata, comerciantes, diputados de comercio, párrocos, subdelegados y sectores de diversas clases sociales.

De ahí que la institución municipal se convirtiera en el punto central del descontento popular, lo que dió lugar al nacimiento del nacionalismo mexicano y del movimiento de independencia.

La situación que aceleró el proceso de independencia fue que los precios de los productos agrícolas destinados a la alimentación registraron su máximo aumento.

Con el movimiento de independencia surgido en el año de 1810, se llevó a cabo la formulación del marco jurídico de la nueva organización política mexicana.

La Constitución de Cádiz publicada en España el 30 de Septiembre de 1812, fue una realización promovida por el sector liberal español, constituyó una fase relevante en la evolución jurídica y política del Municipio mexicano, su primordial aplicación en la Nueva España fue promover la elección de los diputados provinciales y municipales de las Cortes.

Esta Constitución en lo relativo a la integración de los Ayuntamientos disponía textualmente que "...se integrarían con el alcalde o alcaldes, los regidores y el procurador síndico, presididos por el jefe político donde lo hubiera; en otros casos, por el alcalde único o por el más antiguo si había dos; los alcaldes, regidores y síndicos se elegirían todos los años en diciembre, por todos los electores con derecho a voto".(10)

Para elegir el Ayuntamiento en la Ciudad de México, el 29 de noviembre de 1812, el corregidor intendente convocó por medio de bandos. En dichas elecciones triunfaron los criollos, lo que dió lugar a que se suscitarán actos violentos y el virrey se viera obligado a suspender el trámite para la elección definitiva hasta el 4 de abril de 1813.

No obstante que la Constitución de Cádiz tuvo una

(10) Obedo Muro, El desarrollo de la sociedad mexicana, Volumen II, F.C.F., 1982, Página 239.

vigencia efímera de tres meses, ese tiempo fue suficiente para hacer resurgir a la institución municipal.

Al referirse Moisés Ochoa Campos, al ordenamiento en cuestión, afirma que, entre otros aspectos que se restauraron fueron "...el sistema de elección popular directa, la no reelección de los funcionarios municipales y su renovación cada año".(11)

Ahora bien, la evolución municipal dentro del periodo de independencia se mantuvo seriamente afectada por la crisis económica y financiera por lo que estaba pasando el país, lo que trajo como consecuencia que el Municipio pasara a un plano secundario durante ésta época.

Concluido el movimiento de independencia, surgió un nuevo régimen de gobierno como lo fue el monárquico constitucional. De acuerdo con el Plan de Iguala firmado el 24 de febrero de 1821 y el Tratado de Córdoba del 24 de agosto de 1821, el país fue gobernado por una monarquía que tenía como base un sistema constitucional, instalándose con ello el primer Congreso Constituyente el 24 de febrero de 1822, encargado del ejercicio del poder legislativo.

Con ello empezó la ardua tarea de organizar la administración pública, pues es de tomarse en cuenta que en esa época, el estado de las finanzas públicas atravesaba por una situación lamentablemente crítica, dándose un aumento considerable a los gastos de la administración a causa del crecimiento de la burocracia y, más aún, por la

(11) Ochoa Campos, Moisés. La Reforma Municipal, tercera edición, Editorial Porrúa, México 1979, página 226.

necesidad de mantener un ejército nacional, de ahí que la junta gubernativa determinó dictar diversos decretos en los cuales se establecían las contribuciones que habrían de suprimirse, hecho que provocó una importante disminución de las fuentes de ingresos. Con tal supresión de contribuciones se buscó revitalizar la actividad económica que prevalecía en el país a consecuencia de los once años que duró la guerra de independencia, en la inteligencia de que el mismo, se encontraba sumido en una crisis económica causada por la baja producción, la interrupción de las comunicaciones y la disminución de las relaciones comerciales.

Además de los grandes esfuerzos llevados a cabo en el campo de la economía para organizar el país, se hicieron también otros intentos en el aspecto político-administrativo que tomaron en cuenta al Municipio.

En el año de 1823, fue expuesto el Plan de la Constitución Política de la nación mexicana, del cual se dice que contenía normas encaminadas a la organización municipal, por ejemplo, ordenaba que los propios ciudadanos eligieran a los miembros del Ayuntamiento.

Posteriormente, a fines del año de 1822, se publicó un plan por el cual se desconoció a Iturbide y se proclamó la República, dividiéndose los republicanos en federalistas y centralistas.

La corriente federalista se encontraba integrada por la burguesía a la que pertenecían los intelectuales, los funcionarios públicos y los terratenientes liberales, dicho grupo luchaba por la autonomía de los estados y la restricción del poder de los militares.

Los que formaban el grupo de los centralistas, tenían la finalidad de reforzar el poder de los terratenientes,

de los ricos propietarios, del alto clero y de los militares, implantando una República tipo francesa, en donde las decisiones políticas y administrativas fueran tomadas desde un solo centro de poder.

En el año de 1824, México se transformó en una República Federal y por primera vez en la historia la nación estableció sus propias bases de organización política y territorial. Ya formado el segundo Congreso después de la caída de Iturbide, se proclamó la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, ley en la que se estableció y determinó la forma de gobierno republicano, representativo y federal; así también en lo relativo al régimen local, precisó que los Estados de la Federación deberían organizar su gobierno y administración interior.

La Constitución de 1824, no contempló nada con respecto a la forma de gobierno municipal, sin embargo, se optó porque los Ayuntamientos se regularán por disposiciones que venían rigiendo desde la Colonia y que por no ser contrarias a la nueva Constitución siguieron vigentes.

Años después, surgieron las llamadas Siete Leyes Constitucionales promulgadas el 29 de diciembre de 1836, éstas leyes establecieron las bases de funcionamiento del nuevo régimen centralista que representaba los intereses de una minoría. Cabe destacar que mediante estas leyes se dividió el territorio de la República en departamentos, los que a su vez fueron divididos en distritos y estos últimos en partidos.

La Constitución Centralista de 1836, formada por las Siete leyes ya mencionadas, fue la primera en reglamentar la vida municipal, estableciendo que las autoridades del Municipio debían ser de elección popular y que los Ayuntamientos tenían derecho a recaudar e invertir sus rentas e impuestos.

En el año de 1843, surgió una Junta Nacional Legislativa que fue nombrada por Santa Anna, dicha Junta expidió una nueva Constitución centralista a la que se le denominó Bases de la Organización Política de la República Mexicana.

El artículo 4o. de la Constitución en cuestión, trató lo relacionado al régimen municipal y en donde se estableció que el territorio de la República se dividiría en departamentos y éstos a su vez en distritos, partidos y municipalidades. los departamentos fueron regidos por gobernadores que eran nombrados por el presidente, los distritos fueron administrados por funcionarios centrales o sea los prefectos; los partidos fueron dirigidos por los subprefectos y las municipalidades por los respectivos Ayuntamientos.

en el año de 1846, un movimiento popular destituyó este régimen y restableció la constitución de 1824, a la que posteriormente se le adicionaron las Actas de Reforma.

Durante éste periodo no hubo muchos cambios en la vida institucional de los Municipios, más que nada la lucha por México se concentraba en dos tendencias como eran: la Centralista, que era auspiciada por los conservadores que querían Ayuntamientos no electivos; y la otra tendencia era la federalista, la cual estaba apoyada por los liberales quienes deseaban Ayuntamientos de elección popular en un régimen descentralizado integrado por estados libres y soberanos.

Aunado a lo anterior, vino el movimiento de reforma en donde el Municipio fue restringido totalmente en todos sus aspectos como se desprende de la Ley de Desamortización de Fincas Rústicas y Urbanas propiedad de Corporaciones Civiles y Religiosas, conocida también como la Ley Lerdo

que fue dictada el 25 de junio de 1856, en donde la desamortización incluía a los bienes de todas las manos muertas, entre ellos se encontraban los de los Municipios y las comunidades indígenas. El contenido de la ley mencionada, fue integrado a la Constitución de 1857 en su artículo 27, numeral en el que se hacía mención de la posibilidad de los Ayuntamientos de ser propietarios, frase que posteriormente fue modificada quedando de la siguiente manera: "...los edificios destinados inmediatamente al servicio u objeto de la institución podían pertenecer a los ayuntamientos".(12)

La modificación señalada anteriormente, relacionada con el contenido del artículo 124 de la misma Constitución de 1857, que trataba lo relativo a las aduanas interiores o alcabalas, provocó una gran dispersión del patrimonio municipal y una importante reducción en la hacienda municipal llegándose a acentuar tanto esta tendencia de reducción, a grado tal, que las facultades que antes les correspondían a los Ayuntamientos pasaron a manos de los jefes políticos.

La Constitución de 1857 a pesar de haber instituido en su artículo 40 la forma de organización de nuestro país, basada en una República representativa, democrática y federal, al Municipio sólo lo contempló como una institución propia del distrito y territorios.

Si bien es cierto que el artículo 41 de la mencionada

(12) Dono Ramírez, Felipe. Leyes fundamentales de México, 1808-1975. México, Editorial Porrúa, Página 619.

Constitución, señalaba que el pueblo ejercía su soberanía por medio de los Poderes de la Unión en los casos de su competencia y por los de los estados para lo que tocaba a su régimen interior en los términos respectivamente establecidos por la Constitución Federal y las Locales de los estados, también es cierto que la Constitución en cita, jamás se preocupó en hacer mención expresa de la institución de los Municipios, concretándose nada más a otorgar facultades a los estados para organizar todo lo concerniente a su régimen interior.

Se dice que la organización política local derivada de la reforma, no fue materia de modificaciones sustanciales, ya que sólo recibió una nueva reglamentación de las prefecturas, estableciéndose que en cada partido debía haber un prefecto en calidad de presidente nato de los Ayuntamientos de su jurisdicción y con las atribuciones de jefe de policía.

Durante el Imperio de Maximiliano, a las prefecturas se les agregó el título de imperiales, así pues, en el estatuto provisional del Imperio, el territorio del país quedó dividido en departamentos, cada departamento en distritos y cada distrito en municipalidades.

Del régimen de las prefecturas se sirvieron tanto la Reforma como el Imperio, más sin embargo, las prefecturas no modernizaron en ningún momento la administración municipal. De tal panorama se deja ver que la autoridad municipal existente en esa época era completamente inútil, ya que los Ayuntamientos se encontraban totalmente sometidos a los jefes políticos y al de la capital al del gobernador del Distrito Federal.

El régimen municipal durante la época del porfiriato fue totalmente limitado, ya que a pesar de que el General

municipio libre".(13)

La lucha contra la dictadura fue lo que marcó el principio de la Revolución cuyos fines eran establecer principios de justicia social y los cuales iban a ser posibles de alcanzar mediante una nueva organización política.

Para poder llevar a cabo tales fines, la revolución mexicana desde un principio postuló la libertad municipal, tan es así que inscribió tal demanda desde 1906 en el programa del partido liberal mexicano, repitiendo la reclamación popular en favor del Municipio en el programa del partido democrático en 1909, en el Plan de Valladolid, en el Plan de San Luis Potosí, en el Plan Político Social proclamado en la Sierra de Guerrero en 1911, en el pacto de empacadora, en el programa de reformas formulado por los zapatistas y en más documentos políticos.

Posteriormente, en Veracruz, Venustiano Carranza formó el gobierno con todo su gabinete y el 12 de diciembre de 1914, expidió el Decreto con adiciones al Plan de Guadalupe.

En el artículo II del mencionado Decreto, se manifestó que el primer jefe de la Revolución y encargado del Poder Ejecutivo, expediría y pondría en vigor todas aquellas disposiciones encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, entre ellas el establecimiento de la libertad municipal como

(13) Irujo Ruedez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México, 1908-1975*. México, Editorial Porrúa, Páginas 150.

Institución del sistema federal.

La sección de legislación social en forma inmediata preparó los diecinueve proyectos de ley que se adicionarían al Plan de Guadalupe, el primero de ellos trataba lo relativo al Municipio Libre, el documento en cuestión, fue expedido el 26 de diciembre de 1914, el cual decía textualmente: "Artículo Unico.- Se reforma el artículo 109 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1857, en los términos siguientes: "Los estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política el municipio libre, administrado por Ayuntamientos de elección popular directa y sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el gobierno del estado.

El ejecutivo federal y los gobernadores de los estados, tendrán el mando de la fuerza pública de los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente."(14)

Como puede observarse, el documento mencionado anteriormente, es el antecedente más directo y preciso del artículo 115 constitucional, es en él, en donde se les reconoce y considera en realidad a los Municipios como la base o célula principal de nuestra organización política, otorgándoles la autonomía de que se encontraban totalmente

(14) Gerardo Venegas, Rubin, Régimen constitucional de los municipios y su línea del juicio político a los ayuntamientos y sus miembros. Centro Nacional de Estudios Municipales. Secretaría de Gobernación 1980. Páginas 76.

privados, como lo fue durante la existencia de los prefectos políticos.

Pero no se puede dejar pasar por desapercibida la lucha intensa del líder revolucionario Emiliano Zapata, quien se manifestó por la existencia de un Municipio libre, tan es así que el en año de 1916, promulgó la Ley General sobre Libertades Municipales en el Estado de Morelos.

En sólo veintidos artículos de la ley mencionada, se reglamentó la autonomía política, económica y administrativa de la entidad municipal a la que se le consideró como la primera y más importante de las instituciones democráticas.

Uno de los principios fundamentales contenidos en la Ley General de Libertades Municipales, fue el pleno derecho de la ciudadanía para intervenir en asuntos de administración municipal.

La pretensión primordial que inquietaba al General Zapata era la de hacer del Municipio una entidad totalmente libre de toda tutela gubernativa y, mas que nada, en lo relativo al manejo de su hacienda, a la elección de sus funcionarios y a la participación de los vecinos en la organización de sus localidades.

Las disposiciones surgidas de la revolución mexicana no quedaron en el olvido, algunas de ellas fueron tomadas en consideración por el Congreso Constituyente de Querétaro de 1917, para la elaboración y estructuración del artículo 115 constitucional, que trata lo relativo a la organización de los estados y de los municipios.

Fue de gran importancia y, por lo tanto, tomado en cuenta el proyecto hecho por Carranza en el que advertía que la instalación del Municipio libre constituía una de las diferencias más importantes y, más aún, se consideraría la gran novedad respecto de la Constitución de 1857.

El proyecto original fue turnado a la Segunda Comisión constitucional que se encontraba integrada por Paulino Machorro Narváez, Hilario Medina, Arturo Méndez, Heriberto Jara y Agustín Garza.

Tal proyectó en el texto decía:

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

I. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado.

II. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del estado en la proporción y términos que señale la Legislatura Local. Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al estado y para vigilar la contabilidad de cada Municipio y los conflictos hacendarios entre los Municipios y los Poderes de un estado, los resolverá la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos que establezca la ley.

III. Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales. El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los estados tendrán al mando la fuerza pública en los Municipios en donde residieren habitual o transitoriamente.

La elaboración del artículo 115 constitucional, fue una tarea bastante difícil para los constituyentes y, más que nada, porque surgió una tremenda polémica entre ellos mismos, la cual estaba centrada en el contenido de la

fracción II relativa a la hacienda municipal.

Cada uno de los constituyentes defendía su propia postura, así por ejemplo, el Diputado Fernando Lizardi defendió íntegramente el contenido del proyecto original de Carranza, manifestando firmemente que "...si los Ayuntamientos no tienen la libertad económica, si los Ayuntamientos no pueden administrar libremente sus intereses, jamás serán libres".(7)

El Diputado Rafael Martínez, manifestó: quiero la libertad del Municipio, es decir, que se establezca efectivamente la libertad municipal, la autonomía del Ayuntamiento.

Así también, al tomar la palabra el Diputado José Álvarez, manifestó: Los Municipios tienen la obligación de sujetarse en todo a las leyes que dictan las Legislaturas de los estados, porque los Municipios no son República, los Municipios están organizados por la ley fundamental municipal de cada estado.

Más sin embargo, el Diputado Hilario Medina, dijo firmemente: el Municipio libre debe tener su hacienda propia, porque desde el momento en que el Municipio tenga un tutor, sea el Estado o la Federación, desde ese momento el Municipio deja de subsistir.

Después de una serie de discusiones llevadas a cabo en varias sesiones, se determinó que la fracción II del artículo 115 constitucional quedará en los términos siguientes: "Los Municipios administrarán libremente su

(7) Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917, citado por Valenciana Peña, Oscar. Aspectos de derecho constitucional sobre el municipio. Editado por el Ayuntamiento de Mexicali. Páginas 134.

hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los estados que, en todo caso, serán las suficientes para atender sus necesidades". (16)

De lo anterior se desprende que no fueron en vano los debates surgidos en el Congreso Constituyente de Querétaro, ya que con ellos se logró establecer desde el punto de vista constitucional la autonomía económica y política del Municipio quedándo plasmados sobre el artículo 115 constitucional.

Es importante considerar al Municipio como "La comunidad social que posee territorio y capacidad política, jurídica y administrativa para cumplir esta gran tarea nacional: nadie más que la comunidad organizada y activamente participativa puede asumir la conducción de un cambio cualitativo en el desarrollo económico, político y social, capaz de permitir un desarrollo integral". (17)

(16) Gerardo Escobar, Robles, Régimen constitucional de los municipios y origen del hecho político a los ayuntamientos y sus miembros. Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación 1987, Página 83.

(17) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Exposición de motivos. Edición de la Secretaría de Gobernación 1983. Página 23.

## 1.2 EL AYUNTAMIENTO COMO EJE CENTRAL DE LA INTEGRACION DEL MUNICIPIO.

Los ordenamientos jurídicos que regulan la vida de los Municipios en nuestro país, son la Constitución General de la República, las Constituciones Locales de los Estados y las Leyes Orgánicas Municipales, así como las disposiciones reglamentarias.

El Diccionario Jurídico Mexicano, define al Municipio como "La organización político-administrativa que sirve de base a la división territorial y organización política de los estados miembros de la federación".(18) Los Municipios integran la organización tripartita del Estado Mexicano, Municipios, Estados y Federación.

En efecto, se ha dicho que la naturaleza del Municipio es tanto política como administrativa, en virtud de que dicta actos de gobierno y además, sus órganos se integran a través de la voluntad popular por un lado y, por el otro, presta servicio público.

El Municipio como institución no podría existir sin contar con la base elemental como lo es el Ayuntamiento, a través del cual logra desempeñar sus diversas funciones.

La fracción I del artículo 115 constitucional, establece a la letra que "Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá

(18) Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, tomo VI, Páginas 220.

ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado".(19)

Del párrafo anterior, se desprende que se encuentra consagrado el Ayuntamiento como el Órgano Supremo de la Administración del Municipio.

El Ayuntamiento es considerado como una institución jurídica y, además, es en esencia un organismo de carácter colegiado y deliberante que emana y se integra a través de la voluntad popular materializada en una elección popular legítima y directa, la que no ha de admitir ninguna autoridad intermedia entre él y el gobierno del estado. Se integra por el Presidente Municipal, uno o más Síndicos y el número de Regidores que establezca la Ley Orgánica Municipal.

Como Cuerpo deliberante el Ayuntamiento tiene funciones de carácter consultivo y de decisión que le permiten dictar acuerdos y resoluciones, el presidente municipal como integrante del Ayuntamiento es el que legalmente se encuentra autorizado para ejecutar los acuerdos del Ayuntamiento y las tareas políticas y administrativas del Municipio de acuerdo a lo establecido por los distintos ordenamientos legales.

Además, el Ayuntamiento funciona en sesiones ordinarias, las cuales deberán celebrarse por lo menos una vez a la semana y las sesiones extraordinarias se llevarán a cabo siempre y cuando se considere conveniente por el presidente

(19) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa 1989, Páginas 103.

municipal o un determinado número de regidores, en dichas sesiones han de tomarse las decisiones, acuerdos y resoluciones, mismas que deberán estar apegadas a la legislación vigente que regula a los municipios, la cual ha de repercutir en los intereses locales de los mismos, como lo es la atención de los servicios públicos municipales y su hacienda. A dichas decisiones comunmente se les ha llamado resoluciones de Cabildo.

Las palabras Cabildo y Ayuntamiento, en forma indistinta, es la denominación que se le ha dado al Órgano Colegiado que constituye hasta nuestros días la autoridad política más importante del Municipio libre.

La palabra Cabildo, viene del latín capitulum, es con la que se le designa al cuerpo de eclesiásticos capitulares de una iglesia, ahora bien, civilmente quiere decir corporación representativa de los pueblos. En ocasiones se designa con ésta palabra al Ayuntamiento (junta celebrada por el Cabildo), así como a la Sala en donde se celebra.

Cabildo o capitulo, en materia municipal, significa corporación, junta, cuerpo o consejo. Hace la connotación de un cuerpo colegiado y deliberante dentro de la estructura del Ayuntamiento.

Por lo que respecta a la palabra Ayuntamiento, se aplica a la acción y efecto de ayuntar a quienes forman la corporación que gobierna y administra al Municipio.

De acuerdo a la historia, en el Municipio hispano "...el principal órgano gubernativo de éste era el ayuntamiento o cabildo, es decir, un cuerpo colegiado, también llamado "Consejo Municipal", integrado por varios funcionarios que tenían atribuciones diversas que el monarca como supremo legislador ampliaba, restringía

o quitaba según las circunstancias".(20) De lo anterior se desprende que, el Ayuntamiento ha venido evolucionando al través de la historia, con diversos cambios en su formación y función.

Juan de Solórzano y Pereyra, definió al Cabildo como "El cuerpo político colegiado que gobernó a las ciudades y villas de las Indias, eligiendo a jueces, regidores y alcaldes ordinarios, así como a los demás oficiales necesarios en las poblaciones".(21)

El Diccionario Jurídico Mexicano, concibe al Ayuntamiento como una "Corporación pública que se integra por un alcalde o presidente municipal y varios concejales, con el objeto de que administren los intereses del municipio".(22)

De lo manifestado, se deduce que Municipio y Ayuntamiento son dos elementos que se conjugan para formar y dar vida a una institución, ya que el Municipio en sí es la forma de organización político-administrativa que se establece en una circunscripción territorial para gobernar; mientras tanto, el Ayuntamiento que representa la base primordial del Municipio es el Órgano Colegiado formado por el presidente municipal, los síndicos y los regidores, que erige como autoridad política y representa al Municipio frente a los gobernados.

(20) Burgos, Ignacio. Derecha constitucional mexicana, 4a. edición, Editorial Porrúa, S.A. Páginas 859.

(21) De Solórzano y Pereyra, Juan. Política Indiana. Edición Facsimilar, México, S.P.A., Dirección General de difusión y relaciones públicas, 1979, Páginas 48.

(22) Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones jurídicas, IIMAR. Tomo I. Editorial Porrúa. Páginas 252.

### 1.3 EL PRESIDENTE MUNICIPAL, LOS SINDICOS Y LOS REGIDORES, PRINCIPALES AUTORIDADES QUE FORMAN Y CONSOLIDAN EL AYUNTAMIENTO.

Como ya ha quedado expresado anteriormente, 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 y, a su vez, el Ayuntamiento es la base esencial del Municipio, que está considerado como una institución jurídica que es en esencia un organismo de carácter colegiado y deliberante, que emana y se integra a través de la voluntad popular materializada en una elección popular legítima y directa, la que no ha de admitir ninguna autoridad intermedia entre él y el gobierno de las entidades federativas. Además, se integra por el presidente municipal, uno o más síndicos y el número de regidores que establezca la correspondiente Ley Orgánica Municipal.

En efecto, la propia Constitución General de la República, en el contenido de su artículo 115 y específicamente en la fracción I, párrafo segundo, hace alusión a la importante existencia de tres personalidades dentro del Ayuntamiento y de las cuales no puede prescindir éste último, así pues se manifiesta que tales personalidades son los presidentes municipales, regidores y síndicos de los Ayuntamientos electos popularmente por elección directa y quienes no podrán ser reelectos para el periodo inmediato.

Es importante la existencia del presidente municipal, de los síndicos y regidores, ya que ellos constituyen el cuerpo colegiado y deliberante denominado Ayuntamiento,

formando así una autoridad política que representa al Municipio frente a los gobernados.

También son los encargados de atender todo lo relacionado a la administración pública municipal, ya que como autoridad municipal deberán vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias del gobierno municipal, entre otras actividades.

Teresita Rondón Huerta Barrera, manifiesta en su obra denominada Derecho Municipal, lo siguiente: "El Ayuntamiento es el órgano colegiado deliberante que asume la representación del Municipio y está integrado por el presidente municipal, en algunos países se le denomina intendente o ejecutor, el o los síndicos, que cumplen con tareas netamente jurídicas como la de representación en los juicios ante los tribunales locales o federales y, los regidores a los cuales se asignan comisiones específicas por ramo; por ejemplo, de hacienda, de mercados, de parques y jardines, etcétera, es entonces la reunión de los ediles lo que constituye el Ayuntamiento y tanto el presidente municipal, como los síndicos y regidores son electos popularmente.

Se le ha definido también al Ayuntamiento como la Corporación que ostenta la representación legal del Municipio y tiene encomendado el gobierno y administración de los intereses públicos de su territorio".(23)

Ahora bien, hablando acerca de cada una de las

(23) Rondón Huerta Barrera, Teresita. Derecho municipal. Primera edición, 1985. Editorial Porrúa, S.A. Páginas 15.

personalidades que constituyen el Ayuntamiento, se puede decir primeramente que, la postura que adopta el presidente municipal dentro del Ayuntamiento es la de que se encuentra legalmente autorizado para ejecutar los acuerdos del Ayuntamiento así como las tareas políticas y administrativas del Municipio de acuerdo a lo establecido por los distintos ordenamientos legales.

El Diccionario Jurídico Mexicano, conceptúa a la figura del presidente municipal como "La persona electa popularmente, que forma parte integrante de un Ayuntamiento presidiéndolo y representándolo en los aspectos políticos y administrativos. Constituye, además, el órgano ejecutor de las decisiones del Ayuntamiento".(24)

La figura del presidente municipal, encuentra su antecedente más directo en el Municipio español con los llamados Caidos o Alcaldes, quienes eran agentes o enviados de los califas que gobernaron las ciudades y pueblos y que fueron introducidos durante la dominación árabe.

Así también en el Valle de Anáhuac, existía un funcionario del Calpulli al que se le denominaba el Calpullec o Techcohuo que significaba pariente mayor, éste funcionario era designado por un Consejo, y se le conferían funciones propias de un procurador o alcalde.

Posteriormente, con la fundación del primer Municipio español en la Nueva España el 22 de abril de 1519, en la Villa Rica de la Veracruz, fueron designados como primeros

(24) Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Tomo VIII. Editorial Porrúa, 1985. Página 191.

Orgánicas Municipales se encuentran contenidas otras facultades concernientes a los presidentes municipales y en donde se manifiesta que éstos últimos, entre otras cuestiones, han de presidir y dirigir las sesiones del Ayuntamiento, otorgándoles entre otras cosas: voto de calidad, la representación en los aspectos políticos, administrativos del Municipio y del propio Ayuntamiento; publicar y velar por el cumplimiento de los Bandos de Policía y Buen Gobierno, Reglamentos y disposiciones administrativas, tener bajo su mando la policía municipal, imponer sanciones administrativas y diversas facultades más de vigilancia, nombramiento y administración.

Las Leyes Orgánicas Municipales en forma estricta establecen el principio de que, las facultades expresamente encomendadas al presidente municipal, no podrán ser desempeñadas por el Ayuntamiento, ni aquél ejercer las asignadas a éste como cuerpo colegiado.

Ahora bien, por lo que respecta a la figura de los síndicos municipales, el Diccionario Jurídico Mexicano, define al síndico municipal de la forma siguiente: "Del latín *syndicus*, que a su vez deriva del griego *syndikós*; abogado y representante de una ciudad. Es el funcionario municipal electo popularmente que responde ante el ayuntamiento de la defensa y procuración de los intereses municipales; de la gestión de los asuntos y representación jurídica que el cabildo y la ley le otorgan, actúa como su asesor legal, en algunos casos, como agente del ministerio público".(25)

(25) Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Editorial Porrúa 1985, Página 133.

El síndico municipal jugó un papel importante en la primera inquietud de emancipación en México, así pues, al enterarse la Nueva España de las abdicaciones de Carlos IV y Fernando VII en favor de Napoleón Bonaparte en el año de 1808, Don Francisco Primo de Verdad quien desempeñaba el cargo de síndico, flaciándose en las teorías de Puffendorff, sostuvo la tesis siguiente: "En ausencia y en nombre del rey cautivo, la nación mexicana reasumía, por ser la titular originaria, su soberanía".(26). Tesis que jamás fue aprobada por las autoridades coloniales, hecho que fue totalmente lamentable, ya que de haber sido aceptada hubiese equivalido a la independencia de México.

De acuerdo a lo consagrado por el artículo 115 constitucional, el síndico municipal es una pieza importante dentro de la organización político-administrativa municipal.

Tal personaje es electo popularmente por un periodo de tres años, encontrándose impedido para reelegirse el periodo inmediato, además, conjuntamente con el presidente municipal y los regidores integran el Ayuntamiento.

Con motivo de que no existe una uniformidad en cuanto al número, funciones y requisitos de elegibilidad de los síndicos en las Leyes Orgánicas Municipales, cada legislación municipal determinará la cantidad de síndicos con que ha de contar cada Municipio, así como sus facultades.

(26) Biblioteca Jurídica Mexicana. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Tomo VIII. Editorial Porrúa, 1985. Página 140.

Corresponde a los síndicos entre otras atribuciones importantes la de vigilar la Hacienda municipal y presidir la comisión respectiva; representar judicialmente al Municipio y actuar como agente del ministerio público por disposición de la ley en los Municipios en que se carezca de ésta representación social.

Por último, con respecto a la figura de los regidores, el maestro Bielsa, afirma: "En el lenguaje castizo, el regidor rige o gobierna, así lo señala el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. Por ello en el campo de la ciencia jurídica, acotar su concepto, conduce a la aplicación e interpretación del derecho de los órganos de gobierno y administración de la primera expresión de organización política y administrativa del estado mexicano: el Municipio".(27)

De acuerdo al derecho constitucional, los regidores también llamados concejales, son representantes populares electos en forma directa por los vecinos de la población municipal para poder adquirir la titularidad de miembro o integrante del Ayuntamiento que constituye el órgano de gobierno municipal.

Ahora bien, desde el punto de vista del derecho administrativo, se considera a los regidores como los órganos del gobierno municipal que administran los diversos ramos en que se clasifican las atribuciones del Municipio frente a sus habitantes, de tal manera que se encuentran

(27) Bielsa, Rafael. Compendio de derecho público, citado en el Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, tomo VII, Editorial Porrúa, página 386.

a cargo del funcionamiento de los servicios públicos, como son: mercados, agua potable, rastro, espectáculos, cementerios, tesorería, y otros; en casos necesarios, la suplencia de la presidencia municipal, de acuerdo al orden establecido.

Los regidores "...asumen un doble papel en su calidad de autoridades municipales. El primero, al formar parte del Ayuntamiento y participar en las decisiones que éste toma en pleno. Y el segundo, como titulares responsables de las comisiones formadas para atender las distintas ramas de actividad pública que afectan y determinan la vida municipal señaladas en la ley orgánica municipal respectiva".(28)

Como no todos los regímenes municipales de las entidades federativas presentan características iguales sobre la estructura administrativa de los Municipios y las atribuciones que a sus órganos competen, es el motivo por el cual el número de regidores y las funciones que desempeñan en las localidades son variables.

Pero es importante tener presente, que los regidores como autoridad municipal tienen asignada una doble y ardua tarea que han de cumplir tanto dentro del Ayuntamiento como en favor de la comunidad que conforma la población municipal.

(28) Martínez Cabañas, Esteban. La Administración Estatal y Municipal de México. Libros de Texto INAP-COMACTI. Página 180.

#### I.4 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL COMO FACTOR PRIMORDIAL PARA EL EJERCICIO DE LAS FUNCIONES DE LAS AUTORIDADES MUNICIPALES.

El Municipio se compone de tres elementos esenciales que son: territorio, población y gobierno, estos elementos han de considerarse como los pilares fundamentales de su estructura, de ahí que, el territorio, es el lugar determinado que sirve de base para el asentamiento de la población, ésta última, es la agrupación de individuos que forman una colectividad con fines comunes y son quienes eligen un gobierno que es el Ayuntamiento, quien es el responsable de la administración de los servicios públicos y de la promoción de su desarrollo, además, "...cumple otra importante función ya que es el Cuerpo Colegiado que gobierna al Municipio y, por lo tanto, el encargado de la Administración Municipal, que no significa más que cuidar los intereses del municipio".(29)

La Administración Municipal se entiende como las acciones que desarrolla cada Ayuntamiento, en base a las facultades claramente determinadas a realizarse en su territorio, para la realización del fin municipal.

El gobierno municipal desarrolla una doble función que puede distinguirse a través de dos tipos de estructuras que son las siguientes:

- Una estructura política, la que se encuentra

(29) Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. Página 26.

representada por el Ayuntamiento como cuerpo colegiado con facultades legislativas, decisorias y de vigilancia.

- Una estructura administrativa, la que se encuentra conformada por los órganos ejecutivos y operativos que constituyen la administración pública municipal, en la que el titular principal es el presidente municipal.

La Administración Pública Municipal se rige a través de un reglamento interior, el que está considerado como un instrumento jurídico administrativo, en el que el Ayuntamiento consigna las disposiciones que definen la estructura de organización del gobierno municipal, esto es, que los derechos y obligaciones específicos del Ayuntamiento como cuerpo colegiado, de sus comisiones y, en particular, de sus integrantes: el presidente municipal, los síndicos y los regidores; precisando las dependencias que integran el gobierno central y, más aún, las entidades paramunicipales que de él formen parte, en cada caso, particulariza respecto de su organización, atribuciones, ámbitos de competencia y fines específicos, así también, por lo que respecta a cada dependencia y entidad establece las facultades y obligaciones de los servidores públicos respecto a sus funciones genéricas de información y control.

Para el Ayuntamiento es totalmente indispensable constituir íntegramente la estructura fundamental de la organización de la Administración Pública Municipal en el orden interno, facilitando con ello en forma rápida y con eficacia los trámites que se han de llevar a cabo en el Municipio, y asimismo, es de gran importancia estatuir las bases de organización de la Administración Pública

Municipal, ya que precisando los alcances de las diversas dependencias que integran tal administración, se tendrá una visión general más objetiva de su estructura y funcionamiento.

También es de suma importancia la existencia de la Administración Municipal, ya que así todo acto de autoridad ha de mantenerse dentro de un orden legal garantizándose con ello la seguridad jurídica de los ciudadanos.

## **C A P Í T U L O   I I**

### **LOS REGIDORES Y SU IMPORTANCIA EN LA FORMACION DEL AYUNTAMIENTO.**

**II.1 LAS LEYES ORGANICAS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS QUE REGULAN JURIDICAMENTE LAS FUNCIONES Y ATRIBUCIONES DE LAS DIVERSAS AUTORIDADES MUNICIPALES Y ESPECIFICAMENTE DE LOS REGIDORES.**

La Constitución General de la República y las Constituciones Locales, no son los únicos ordenamientos jurídicos de los que depende la organización del Municipio, existe otro ordenamiento más concreto y específico que es la Ley Orgánica Municipal que es expedida directamente por la Legislatura de los estados.

En las leyes orgánicas municipales se describe esencialmente entre otras situaciones, la organización, la vida hacendaria y el funcionamiento administrativo de los Municipios, más sin embargo, es importante hacer notar que estas leyes no son del todo iguales ya que varían de estado a estado, pues su elaboración esta acorde a las necesidades de cada Municipio en el que han de regir.

En base a lo anterior, se puede decir que la ley orgánica municipal es el instrumento jurídico más importante para la vida municipal.

En el instrumento en cuestión, "...la Legislatura Local consigna la forma de gobierno que adopta para su régimen interior la entidad, así como las bases de la división territorial, de la organización política y administrativa del estado a partir del Municipio libre. Establece asimismo, las disposiciones reglamentarias del artículo 115 de la Constitución General de la República y de la Constitución Particular del estado que tiene relación con el Municipio".(30)

(30) Centro Nacional de Estudios Municipales, Marco Jurídico del Municipio, Secretaría de Gobernación 1986, Textos Municipales No. 2, Página 22.

códigos municipales, como se dijo, tienen sus bases en las Constituciones Locales y son expedidas por los Congresos estatales; dichas normas jurídicas contienen las disposiciones que regulan la vida municipal refiriéndose primordialmente al funcionamiento, facultades y obligaciones de los Ayuntamientos; las facultades y obligaciones de los presidente municipales, síndicos y regidores, la integración de comisiones y ramos de la administración municipal, cuya vigilancia estará a cargo de los integrantes del Ayuntamiento; la suplencia o inhabilitación de sus miembros; las divisiones del territorio municipal y sus poblados; los órganos auxiliares o de colaboración municipal consistentes en consejos, comisiones, entre otros; las principales dependencias de la administración municipal como son la Secretaría del Ayuntamiento, Tesorería Municipal y otras; las condiciones para contratar, realizar empréstitos, la adquisición o enajenación de bienes; así como los servicios públicos municipales consistentes por ejemplo, en panteones, rastros, mercados, agua y saneamiento y otros.

Las leyes orgánicas se encargan también de estatuir lo referente a la expedición de reglamentos y bandos específicos, así como de las sanciones, medidas de seguridad y recursos administrativos, de las condiciones y facultades en que han de celebrarse los convenios de coordinación con otros Municipios, con el Estado y la Federación.

Ahora bien, hablando específicamente de las funciones y atribuciones de los regidores, éstas se encuentran contempladas por las leyes orgánicas de cada entidad federativa, dichos ordenamientos establecen las principales facultades y obligaciones que en una dualidad de funciones

han de desarrollar los regidores, así pues, tales facultades y obligaciones consisten en lo siguiente:

- I. Asistir puntualmente a las sesiones que celebre el Ayuntamiento;
- II. Suplir en sus faltas temporales al presidente municipal;
- III. Vigilar y atender el ramo de la Administración municipal que les sea encomendado por el Ayuntamiento;
- IV. Vigilar y atender el ramo de conservación, de desarrollo, fomento agropecuario y forestal;
- V. Fomentar parte de las comisiones para las que fueren designados por el presidente municipal;
- VI. Proponer las medidas convenientes para la debida atención de los diferentes ramos de la Administración municipal;
- VII. Vigilar y atender el ramo de salubridad y mejoramiento ambiental y servicio social voluntario;
- VIII. Concurrir a las ceremonias cívicas y a los demás actos a que fueren citados por el presidente municipal; y
- IX. Las demás que les otorga la propia ley y su reglamento.

De lo anterior, se puede concluir que la ley orgánica municipal en términos generales, es el ordenamiento jurídico que regula todas y cada una de las formas de como deben de actuar los miembros de los Ayuntamientos.

## II.2 SU ELECCION PARA LLÉGAR A OCUPAR EL CARGO DE REGIDORES.

El artículo 115 de la Constitución General de la República, en su fracción I, párrafo segundo, expresa que "Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato".(32)

Como es de apreciarse, el gobierno municipal está depositado en un Ayuntamiento de elección popular y sus atribuciones y restricciones se encuentran reguladas por la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Particular del estado, la ley orgánica municipal, así como por otros ordenamientos estatales.

Los miembros del Ayuntamiento tienen plena capacidad de decisión en el ejercicio de la administración municipal.

El Ayuntamiento gobierna al Municipio en base al poder que adquiere a través de la elección popular.

El Ayuntamiento ha de integrarse por el total de los miembros que sean electos en el proceso de votación directa y secreta, de esa forma los miembros del Ayuntamiento gobernarán al Municipio en base al poder que les otorga la votación como representación y decisión de las mayorías.

Cada uno de los miembros que constituyen el

(32) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa 1990. Páginas 905.

Ayuntamiento tienen la atribución que la Constitución y las disposiciones legales de la Legislatura de cada estado establezca en beneficio del buen funcionamiento político, económico, social y cultural del Municipio.

El movimiento armado de 1917, para frenar el abuso del poder utilizó la "NO REELECCION" en los puestos públicos de los tres niveles de gobierno, hecho que quedó plenamente plasmado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la que hasta nuestros días es la principal base de legitimación y consenso del sistema democrático, de ahí que ningún miembro del Ayuntamiento de elección popular podrá ser electo para el periodo inmediato.

Por cuanto se refiere específicamente a la elección de los regidores o también llamados concejales, son considerados como representantes populares en virtud de que son electos en forma directa por los mismos vecinos de la población municipal.

Rafael Bielsa, afirma que "el sentido etimológico del vocablo concejal, concuerda con su función que es la de representar al conjunto de vecinos de una localidad dentro del consejo".(33)

La democratización de la vida municipal fue concebida por la Constitución de 1917 y ha quedado bien establecida en su artículo 115, en el que se deja ver una forma de gobierno que emana a través de un procedimiento electoral

(33) Bielsa, Rafael. Compendio de derecho público, citado en el Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. Tomo IV. Páginas 587.

directo que ha de conservarse inalterable de acuerdo al principio de que los Ayuntamientos de elección popular directa conforman el gobierno de la entidad municipal.

De lo anterior se desprende que los regidores debido a que son elegidos en las comunidades municipales, tienden a relacionarse con los intereses vecinales de la jurisdicción, por lo que en la forma de gobierno municipal representan al elemento democrático más auténtico de las entidades federativas.

Por último, cabe hacer mención de que existen dos principios fundamentales que rigen la actuación de los regidores dentro del ámbito de la democracia y estos son:

PRIMERO: La no reelección, los regidores de acuerdo a lo establecido por el artículo 115 constitucional, no pueden reelegirse en el periodo inmediato de gobierno de su Municipio;  
y

SÉGUNDO: La representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de todos los Municipios, muy aparte del número de sus habitantes.

Respecto al último principio, es importante tomar en consideración lo manifestado por Moisés Ochoa Campos, al decir que "Las entidades federativas en ejercicio de su soberanía, decidieron en la generalidad de los casos integrar los Ayuntamientos de sus capitales con el sistema mixto de mayoría con variantes proporcionales, aún cuando sus ciudades capitales no lleguen en algunos casos a tener una población de 300,000 o más habitantes".(34)

(34) Ochoa Campos, Moisés. La Reforma Municipal. Tercera edición. Porrúa, S.A. México 1975. Páginas 315.

### 11.3 LAS FUNCIONES Y ATRIBUCIONES QUE SE LES CONFIERE A LOS REGIDORES COMO INTEGRANTES EN LA FORMACION DEL AYUNTAMIENTO.

De acuerdo a lo establecido por el artículo 115 constitucional, el Ayuntamiento está considerado como el órgano supremo de la administración del Municipio y, además, como institución jurídica es en esencia un organismo de carácter colegiado y deliberante, que surge y se forma a través de la voluntad popular materializada en una elección popular legítima y directa, que no admite entre él y el gobierno del estado intervención de autoridad alguna. Se forma por el presidente municipal, uno o más síndicos y el número de regidores que establezca la Ley Orgánica Municipal de la entidad federativa de la que se trate.

La importancia de las funciones y atribuciones que se les confieren a los regidores estriba en que, de acuerdo con el principio de la división de poderes y de facultades dentro del Ayuntamiento, a pesar de que los regidores carezcan de la facultad y del ejercicio ejecutivo, comprenden dos aspectos importantes los cuales son:

1. La función de reglamentación como integrantes del cuerpo colegiado y deliberante que forma el Cabildo.
2. La función de inspección y vigilancia de los ramos de la administración municipal.

En efecto, son dos funciones que engloban una gran actividad que compete realizar a los regidores municipales.

Entre las funciones de los Cabildos destacan: primeramente, la de reglamentar, que consiste en llevar a cabo la expedición del bando de policía y buen gobierno, de los presupuestos de ingresos y egresos, así como de otros reglamentos municipales; y, en segundo lugar, la de fungir

como auditores, lo que significa, que la función de auditoría e inspección es ejercida por conducto del síndico o comisiones de regidores nombrados para tal efecto con el propósito que obedezcan las que puedan ser sobre las diferentes funciones del Ayuntamiento, ya sea en cuestión de servicios públicos, gobernación, hacienda, economía, obras públicas, educación, salubridad, y otras.

Lo anterior parte de que es facultad de los Ayuntamientos nombrar comisiones permanentes para el estudio y la vigilancia de los asuntos y servicios públicos así como de asignar a cada uno de los regidores el ramo o ramos de la administración pública municipal que crea conveniente para formular los programas de trabajo y para vigilar que los servidores públicos cumplan con sus obligaciones y, asimismo, se responsabilicen de sus actos.

En efecto, los regidores sólo tienen facultades de reglamentación, de inspección y vigilancia en los ramos que les han sido encomendados, siempre y cuando no sean ejecutivas, ya que éstas últimas, sólo le corresponden al presidente municipal en forma única y exclusiva.

Los regidores sólo podrán ejercitar las funciones de reglamentación cuando actúen como cuerpo colegiado y deliberante, al celebrar el Cabildo sus sesiones y será en éstos eventos en donde deban participar con voz y voto para proponer todas aquellas medidas que estimen convenientes con la finalidad de que se lleve a cabo el mejoramiento del gobierno y de la propia administración municipal, así pues, los acuerdos a que llegue este organismo deliberador serán los que ejecute el presidente municipal.

A manera de ejemplo, se puede decir que la Constitución Política del Estado de México, en su artículo 142, establece que: "Los Ayuntamientos desempeñarán dos

series de funciones: las de legislación para el régimen, gobierno y administración del Municipio y las de inspección concernientes al cumplimiento de las disposiciones legislativas que dicten".(35)

Por lo que respecta al contenido del artículo anteriormente transcrito, es importante aclarar que los Ayuntamientos solo reglamentan, ya que la función de legislar compete única y exclusivamente a las Legislaturas de los Estados.

(35) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, 1988. Editorial Filaga Impresores, S.A. de C.V., Páginas 32.

#### II.4 OBLIGACIONES QUE COMO MIEMBROS DEL AYUNTAMIENTO CONTRAEN.

Como ya se dijo, los regidores asumen una doble función en su calidad de autoridades municipales, ya que en un primer plano, forman parte del Ayuntamiento y participan en las decisiones o acuerdos que éste toma en pleno; y en segundo plano, fungen como titulares responsables de las comisiones formadas con la finalidad de atender las diferentes ramas de actividad pública que afectan y determinan en general la vida municipal, mismas que se encuentran señaladas normalmente en la respectiva Ley Orgánica Municipal.

Los regidores en su dualidad de funciones contraen diversas e importantes obligaciones, así se tiene que como integrantes del Ayuntamiento o, más bien, al formar parte del pleno, contraen las siguientes obligaciones:

- Asistir puntualmente a las sesiones del Ayuntamiento participando en las discusiones con voz y voto.
- Desempeñar las comisiones que les encomiende el Ayuntamiento, informando a éste de sus resultados.
- Proponer al Ayuntamiento los acuerdos que deben dictarse para el mejoramiento de los servicios municipales cuya vigilancia les haya sido encomendada.
- Vigilar los ramos de la administración que les encomiende el Ayuntamiento, informando periódicamente de sus gestiones.
- Suplir las faltas temporales del presidente municipal, en el orden de preferencia numérica en que haya sido electo.

- Concurrir a las ceremonias cívicas y a los demás actos a que fueren citados por el presidente municipal.
- Los demás que les otorgue la ley y los reglamentos estatales".(36)

Ahora bien, los regidores en forma individual asumen la titularidad de algunas comisiones que han de encargarse de atender las diferentes ramas de la actividad pública.

Existe una variedad de comisiones en los Municipios de una misma entidad federativa, algunas de las comisiones más comunes a que están obligados los regidores a atender son las siguientes:

- \*- Gobernación
- Hacienda Municipal
- Educación pública y cultura
- Salud pública
- Asistencia social
- Obras públicas
- Industria
- Comercio
- Agricultura y ganadería
- Seguridad pública
- Recreación, turismo y deportes
- Servicios públicos "(37)

(36) Martínez Cabañas, Gustavo. La Administración Estatal y Municipal de México. Libros de Texto DSEP-COMACIT. Páginas 180.

(37) Martínez Cabañas, Gustavo. La Administración Estatal y Municipal de México. Libros de Texto DSEP-COMACIT. Páginas 181.

Es importante señalar que la Ley Orgánica Municipal además de señalar la cantidad y el tipo de comisiones, también establece la facultad de éstas.

## 11.5 LA APLICACION DE SANCIONES POR EL INCUMPLIMIENTO EN EL DESEMPEÑO DE SUS FUNCIONES.

En realidad es de reconocer que la doble función que desarrollan los regidores es bastante ardua, teniendo una gran responsabilidad de los cargos que desempeñan.

Ahora bien, cuando los regidores llegan a incumplir en el desempeño de sus funciones se hacen acreedores a diversas sanciones.

Los regidores desde el momento en que asumen su cargo tienen pleno conocimiento de las funciones a desempeñar y de las sanciones existentes para en caso de incumplimiento.

Al respecto, es importante comentar que la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios del Estado de México, en su artículo 80, establece que: "Para los efectos de esta ley, la responsabilidad de los servidores públicos pueden ser de naturaleza política cuando se afecten los intereses fundamentales del estado o de su buen despacho; o de naturaleza administrativa, cuando el servidor público incurra en incumplimiento de las obligaciones que prescribe esta ley".(34)

De lo estatuido por el artículo transcrito anteriormente, se desprende que existen dos tipos de responsabilidad como son la responsabilidad política y la responsabilidad administrativa.

(34) Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios. Estado y producción: Coordinación General de Comunicación Social. Página 8.

La responsabilidad política, surge cuando algún o algunos servidores públicos del Estado o Municipio que investidos de fuero y en pleno ejercicio de las funciones que tienen a su cargo, lleven a cabo actos u omisiones contrarios y en perjuicio de los intereses públicos fundamentales del estado o bien de su buen despacho, al incurrir los regidores en lo anterior manifestado traería como consecuencia la aplicación de sanciones consistentes en destitución del cargo o bien, inhabilitación en el cargo.

La destitución viene a ser el apartamiento del cargo que venía desempeñando y en ocasiones dependiendo del grado de la responsabilidad del acto u omisión llevado a cabo en pleno ejercicio de sus funciones, se puede decretar la terminación de la relación laboral existente entre la institución y el servidor público, sin olvidar que éste último ha de estar antes que nada sujeto a un juicio político.

Hablando ahora de la responsabilidad administrativa, se dice que ésta surge cuando los servidores públicos en pleno ejercicio de sus funciones que les han sido conferidas se olvidan por completo que para el desempeño ya sea de su empleo, cargo o comisión, deben conducirse con auténtica legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y mas aún, con una gran eficiencia.

Así pues, los regidores al incurrir en alguna de las faltas antes mencionadas, han de hacerse acreedores a diversas sanciones como son: amonestación, suspensión del cargo, multa, arresto y destitución.

La amonestación consiste en una advertencia hecha al servidor público la cual versará de acuerdo a la infracción cometida, exhortándole al mismo tiempo a la enmienda y apercibiéndole más que nada para en caso de

reincidir.

Por lo que respecta a la suspensión del cargo, esta no significa más que la separación parcial del cargo o comisión conferido.

La multa, es un pago que debe hacer el servidor público infractor en favor del erario del estado, por concepto de retribución.

Por último el arresto, es el encarcelamiento del servidor público infractor en las instalaciones destinadas para ello.

Por lo anterior, se concluye que los regidores tienen la estricta obligación de cumplir con la dualidad de funciones que les son conferidas tanto para el bien de la población y el gobierno, y más que nada por el bien propio de cada uno de los regidores que como servidores públicos han de conservar una conducta intachable.

### **C A P I T U L O   I I I**

**LOS REGIDORES COMO ENCARGADOS DE VIGILAR Y ATENDER  
LOS DIVERSOS RAMOS DE LA ADMINISTRACION  
PUBLICA MUNICIPAL.**

### III.1 RAMOS DERIVADOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL

La administración pública municipal está considerada en términos generales, como la actividad del gobierno municipal que se encuentra enmarcada en el orden jurídico establecido bajo consenso popular encaminado a la planeación, ejecución y control de las acciones e inversiones destinadas a lograr el desarrollo integral del Municipio.

Ahora bien, como ya se manifestó, el presidente municipal, los síndicos y los regidores, además de ser los actores principales que constituyen el Ayuntamiento, son también los responsables de la política y de la administración municipal y más aún, quienes han de tomar las decisiones necesarias respecto de cada uno de los aspectos que conforman la vida municipal, todo ello dependiendo de los factores y variables económicas y políticas que prevalezcan, más sin embargo, como es bien sabido, la ejecución de las decisiones que determina el Ayuntamiento es responsabilidad del presidente municipal y éste último, para cumplir con tales fines se sirve de un aparato administrativo formado por las unidades encargadas de atender los diversos aspectos de la vida municipal, con el ánimo de satisfacer las necesidades que demanden los habitantes residentes en el Municipio.

La estructura administrativa es un reflejo en el gobierno local de la cantidad excesiva de necesidades y demandas que conjuntamente generan las relaciones económicas, políticas, sociales y culturales que surjan en la comunidad.

Los Municipios que existen en la República mexicana son totalmente heterogéneos, ya que cada gobierno municipal

condiciona de manera muy especial su forma de organización y más aún, son totalmente diferentes las organizaciones de sus aparatos administrativos, ya que el gobierno de cada Municipio ha de tomar en consideración las características económicas, políticas, culturales, urbanas, demográficas y sociales, precisamente por éstas características los Municipios difieren uno de otro.

Ahora bien, cada Municipio cuenta con las unidades administrativas que sean necesarias con la finalidad de cumplir con las obligaciones y tareas cotidianas del propio quehacer municipal, por lo que ante tal situación, es difícil que existan dos administraciones municipales idénticas, ya que cada administración cuenta con algún rasgo de diferencia respecto de las demás, así como también es importante hacer notar que las dependencias municipales de las administraciones de los diversos Municipios no tienen una misma denominación, ya que en algunos casos como manifiesta el Profesor Gustavo Martínez Cabañas, "...la administración municipal se organiza en direcciones, en otras a través de departamentos y en los más, por medio de oficinas".(39)

Más sin embargo, en diversos Municipios que por su verdadera complejidad adoptan las denominaciones de direcciones, departamentos y oficinas, y por si fuera poco, en ocasiones desarrollan sus funciones o actividades a

(39) Martínez Cabañas, Gustavo. La Administración Estatal y Municipal de México. Libro de texto INAP-CONACYT, Páginas 182.

través de secciones y mesas.

Cada unidad administrativa para su funcionamiento se encuentra representada por una persona que ha de responsabilizarse y vigilar todas y cada una de las actividades que tenga encomendada respecto de la unidad que le corresponda y dicha responsable a de actuar con el carácter de funcionario municipal y su nombramiento emana directamente del presidente municipal. A excepción de éstos, se encuentran los del secretario del ayuntamiento y del tesorero municipal, ya que los nombramientos de éstos últimos los emite única y exclusivamente el Ayuntamiento a propuesta del presidente municipal.

Así como el Ayuntamiento cuenta con una estructura que se forma con el presidente municipal, los síndicos y los regidores, de igual forma la administración municipal cuenta con una estructura administrativa básica que se encuentra formada por la presidencia municipal, la secretaría del ayuntamiento y la tesorería municipal, surgiendo con ello la organización municipal.

Las dependencias antes mencionadas son totalmente imprescindibles en todo Municipio sin importar el tipo de Municipio del que se trate.

Por lo que respecta a la tesorería, en diversos municipios y dependiendo del alto índice de la carga de trabajo, ésta requiere de subdividirse en áreas de responsabilidad, ocasionándose con ello una composición organizacional más amplia que le permite desarrollar sus actividades surgiendo en esa forma oficinas y departamentos o direcciones de ingresos, egresos, de contabilidad, de ejecución fiscal y otras; así también, llega a suceder con la secretaría y más aún con la presidencia municipal, sin embargo, como ya se dijo, las unidades administrativas en

cuestión, son totalmente básicas para la operatividad del Ayuntamiento y la existencia de ellas es esencial en el gobierno de cualquier Municipio del que se trate.

Existen otras unidades administrativas mediante las cuales el gobierno municipal lleva a cabo el desarrollo de las funciones que le permiten cumplir con las responsabilidades que le demande la comunidad que conforma el Municipio en el que gobierna.

Tales unidades atienden diversos aspectos de la vida comunitaria, su importancia estriba en cuanto a que se encuentra vinculada con las circunstancias que prevalezcan en cada localidad y mas ampliamente en cada Municipio, motivo por el cual la estructura o composición administrativa de los diversos Municipios es diferente, ya que las áreas o ramos de la acción gubernamental a nivel local, surgen a través del ámbito de la sociedad y se traducen en responsabilidades del gobierno municipal que cumple a través de órganos administrativos, de ahí que el conjunto de esos órganos o unidades, incluidos los denominados básicos, conforman la estructura de la administración pública municipal.

Los ramos de responsabilidad del gobierno municipal que están representados por alguna unidad administrativa son:

- Obras públicas
- Servicios públicos
- Mercados
- Limpia
- Transporte
- Panteones
- Actividades cívicas y sociales
- Seguridad pública

- Parques y jardines
- Educación y cultura
- Organización social
- P: Promotoría rural
  - Actividades agropecuarias
  - Actividades turísticas
  - Actividades pesqueras
  - Actividades industriales
  - Actividades artesanales
  - Actividades comerciales
  - Actividades mineras

Los últimos siete ramos atienden los problemas que generan las actividades económicas existentes en cada Municipio.

Ahora bien, la administración municipal debe prestar la mayor de las atenciones a las necesidades colectivas, esto quiere decir, que la verdadera función del ayuntamiento es la de prestar servicios públicos a sus comunidades.

El Maestro Andrés Serra Rojas, da un concepto amplio y genérico de servicio público en los siguientes términos: "El servicio público es una actividad técnica, directa o indirecta de la administración pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar de una manera permanente, regular, continua y sin propósito de lucro, la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público".(40)

(40) Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo I. Editorial Porrúa, 1963. Página 194.

De la definición antes mencionada, se desprenden valiosos elementos que son los siguientes:

**ADECUACION.-** Lo que significa que los servicios públicos deben ser prestados en forma adecuada en calidad y cantidad a las necesidades que se pretenden satisfacer, así como a las condiciones económicas y sociales de la comunidad que se intenta servir.

**PERMANENCIA.-** Esto significa que todos los servicios han de prestarse a las comunidades en forma constante y permanente.

**IGUALDAD.-** Elemento que significa que a ninguna persona o comunidad se le ha de privar del uso y goce de un servicio siempre que se cubran los requisitos necesarios.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 115, fracción III, ha dejado plasmados claramente los servicios públicos a que están obligados a prestar los Municipios, así como las condiciones y las formas en que deben ser suministrados.

Existe una gran variedad de servicios los cuales en una forma general se pueden clasificar a nivel municipal de la siguiente manera:

**a).- SERVICIOS EDUCATIVOS:**

- Jardín de niños
- Escuelas primarias
- Talleres artesanales
- Escuelas técnicas
- Centros de capacitación

**b).- SERVICIOS ASISTENCIALES:**

- Guarderías infantiles
- Asilos
- Clínicas

**e).- SERVICIOS URBANOS:**

- Agua potable
- Drenaje y alcantarillado
- Alumbrado público
- Parques y jardines
- Limpia
- Mercados
- Bostros
- Panteones
- Transportes urbanos

**d).- SERVICIOS DE SEGURIDAD PÚBLICA:**

- Policía preventiva
- Policía de tránsito
- Bomberos
- Servicio médico de urgencia

Ahora bien, por cuanto se refiere a la administración de los servicios anteriormente señalados, es importante mencionar que para los efectos de operar y mantener los servicios públicos, la mayoría de los ayuntamientos dentro de su estructura administrativa cuentan con un órgano encargado de planear, vigilar y controlar su funcionamiento; el órgano en cuestión, puede recibir el nombre de dirección, departamento u oficina de servicios públicos.

En los Municipios en donde sus poblaciones y organizaciones son demasiado complejas, existen órganos que se encuentran encargados de servicios bastante específicos, así como son: los departamentos de mercados, las direcciones de agua potable y alcantarillado; así también hay Municipios en donde se prestan todos y cada uno de los servicios públicos ya mencionados, cuyo control se encuentra a cargo del presidente municipal y de los regidores.

Existen tres sistemas dentro de la administración de los servicios:

El primero, es por administración directa, esto es, cuando el propio ayuntamiento se encarga de la operación, mantenimiento y explotación de un servicio público.

El segundo, por colaboración, es aquel en donde los particulares u otros organismos públicos o privados, intervienen conjuntamente con el Ayuntamiento, en una forma temporal o permanente, en la operación, mantenimiento o explotación de un servicio público.

El tercero, es por concesión, cuando el Ayuntamiento concede a un particular el derecho de manejar, explotar y aprovechar bienes de dominio municipal para prestar un servicio.

Los tres sistemas anteriormente mencionados, son de suma importancia, ya que de su aplicación y funcionamiento depende la optimización económica para el Municipio y la satisfacción de las necesidades de sus comunidades.

### III.2 JUSTIFICACION DE LA EXISTENCIA DE LOS DIVERSOS RAMOS DERIVADOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL.

La administración pública encierra en sí misma, un conjunto de principios, normas y acciones que determinan la relación entre gobernantes y gobernados que tienen como propósito conciliar el interés privado con el interés público, por lo que se debe reconocer que la administración pública municipal es la instancia administrativa que se encarga de reunir y aplicar esos elementos, ya que como es bien sabido, es en el ámbito municipal en donde tiene lugar la relación más próxima y directa entre el estado y sociedad, de tal forma que la administración municipal es un momento de la acción del estado en la sociedad y ésta última, a su vez se encuentra presente en el estado.

Dentro de la organización política de la sociedad y de la actividad del estado se encuentra el Municipio y su administración, a los cuales les corresponde atender todo lo relacionado a la vida local en forma exclusiva, sin inmiscuirse en los intereses generales y nacionales, de ahí que la administración municipal surge como una instancia subordinada a los principios políticos fundamentales de la nación.

De lo anterior se desprende que la administración pública empieza a partir de la municipalidad, encargándose de llevar a cabo la reunión de las condiciones necesarias para la seguridad y comodidad de la vida, así como el bienestar moral y material del individuo, constituyéndose así en la instancia más elemental de la vida pública del individuo y la sociedad.

Ahora bien, por lo que respecta a las atribuciones y funciones del Ayuntamiento, éstas se dividen en dos

Ámbitos que son los siguientes:

1. En la administración de los recursos de la municipalidad, bajo la consideración de que el Ayuntamiento es una persona moral capaz de adquirir, poseer, enajenar y celebrar actos civiles.
2. La gestión propiamente dicha de los intereses comunes de la localidad.

Además, también existen dos tipos de funciones de la administración pública municipal, las cuales son:

- a). Las funciones adjetivas de la administración pública son: planeación, hacienda, administración de personal y relaciones laborales, colaboración municipal y administración de recursos materiales.
- b). Las funciones sustantivas de la administración pública son: los de servicios públicos, desarrollo económico-social, desarrollo urbano, el trabajo comunitario, así como las atenciones de los diferentes intereses de la comunidad y sus relaciones con las autoridades estatales y federales.

En efecto, la administración pública municipal en términos generales, se encuentra conformada por los diversos ramos existentes en la misma con el propósito de atender todos y cada uno de los problemas que surjan dentro de la población municipal de la que se trate y, asimismo, que se atiendan las propias necesidades del Ayuntamiento.

### III.3 LA IMPORTANCIA DE QUE LOS REGIDORES VIGILEN Y ATIENDAN EL RAMO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL QUE LES HA SIDO ASIGNADO POR EL AYUNTAMIENTO.

Como ya se dijo anteriormente, una segunda función que se les ha conferido a los regidores es la de que, en su carácter de individual, actúen como titulares de alguna comisión encargada de atender las distintas ramas de la actividad pública y es a través de la cual lograrán tener un contacto más directo con la población para enterarse más a fondo de la problemática existente en la misma, tratándose siempre de buscar alguna solución a cada uno de los problemas que surgen ya sea individuales o colectivos.

Las leyes orgánicas municipales determinan que la atención y despacho de los asuntos municipales deberán repartirse entre los propios miembros del Ayuntamiento, lo que se deberá hacer a través de la creación de diversas comisiones especiales las cuales tendrán que ser permanentes durante el tiempo en que se encuentre en funciones el Ayuntamiento. Al respecto, cabe señalar que la propia Constitución Política del Estado de México, en su artículo 144, establece que: "Los Ayuntamientos para cumplir con sus funciones de inspección cuidarán que se cumplan sus acuerdos y las disposiciones legales, nombrando al efecto las comisiones necesarias integradas por los miembros que las constituyan".(41)

(41) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. 1988. Editorial Filaga Impresores, S.A. de C.V., Página 32.

Tales comisiones se crean con la finalidad de que las mismas atiendan todos los ramos de la administración municipal, buscando con ello dar solución a todos los problemas que se presenten, así como vigilar que se ejecuten todas y cada una de las disposiciones y acuerdos del Ayuntamiento y del presidente municipal, dependiendo del caso del que se trate.

Las comisiones más comunes que se forman en la mayoría de los Ayuntamientos se pueden decir que son las siguientes: las de hacienda, educación, gobernación y policía, obras públicas, salubridad y comercio. Sin embargo, en un buen número de Ayuntamientos se ha creado una comisión especial que se encuentra encargada única y exclusivamente de los servicios públicos.

La existencia o no existencia de una comisión depende de las características económicas, financieras y administrativas de cada Municipio, como ejemplo, se puede hacer mención respecto de los Municipios rurales o semiurbanos, en donde la actividad económica más sobresaliente es la agricultura, de ahí que sea común encontrar en algunos de esos Ayuntamientos una comisión de agricultura y ganadería que atienda a nivel local los asuntos que estén relacionados con esa actividad.

De lo mencionado anteriormente se desprende que, existe una relación directa entre el tipo de Municipio y las responsabilidades del Ayuntamiento, reflejándose éstas en las diversas comisiones formadas para atender las necesidades de la comunidad que se trate, abarcando todos y cada uno de los factores de la vida municipal como son los económicos, urbanos, demográficos, políticos, sociales y culturales, que prevalezcan dentro del territorio

municipal y tales factores son precisamente los que condicionan el número de comisiones así como las características de ellas.

Asimismo, pueden existir comisiones con denominaciones diferentes a las que se ha hecho alusión, pero que tratan los mismos asuntos, como por ejemplo, hay Municipios en donde no existe comisión de servicios públicos, sin embargo, se substituye por comisiones encargadas de alumbrado público, agua potable y alcantarillado, mercados, panteones, rastros, y otros. Esto quiere decir, que se atienden a los primordiales y básicos servicios públicos a través de varias comisiones que se encargan de vigilar la problemática de un servicio específico, así pues, éste último fenómeno descrito, se encuentra íntimamente ligado a las circunstancias que prevalecen realmente en el Municipio y las cuales determinan la composición y funcionamiento del Ayuntamiento.

Los regidores podrán ejercer sus funciones reglamentarias cuando actúen como cuerpo colegiado y deliberante, y así cuando al celebrar el Cabildo sus sesiones, será en éstas en donde podrán participar con voz y voto para proponer las medidas que consideren más necesarias y convenientes para el mejoramiento del gobierno y la administración municipal de la que se trate y de conformidad con los acuerdos a que llegue éste organismo deliberador serán los que ejecute el presidente municipal quien también ejerce autoridad política y administrativa en el Municipio y preside las sesiones de Cabildo en que se efectúen.

Se habla de funciones legislativas, aunque más bien son reglamentarias, toda vez que de acuerdo a la autonomía municipal, según el Centro de Estudios Municipales "Esta facultad comprende el ejercicio de legislar que consiste en el poder del Municipio para darse sus propias leyes internas a través de acuerdos del Cabildo como cuerpo colegiado y deliberante, mediante la expedición de bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones. Dicha función es legislativa, porque los acuerdos en que se funda constituyen normas de observancia obligatoria dentro de la jurisdicción municipal.

Legislar significa dictar normas jurídicas de general observancia. Los bandos y las ordenanzas municipales, contienen normas de general observancia en su ámbito municipal, por lo que constituyen actos legislativos municipales, dictados por cuerpos

colegiados deliberantes, que son los Cabildos".(42)

Las disposiciones anteriormente mencionadas se encuentran formadas por un elemento material que se encuentra contenido en los caracteres de la norma legal y que contiene tres factores importantes:

- Un carácter de obligatoriedad impuesto por el poder público.
- Que produzca efectos generales.
- Establecerse en términos abstractos.

De lo anterior se desprende que las características de obligatoriedad, generalidad, abstracción, impersonalidad y permanencia, han de encontrarse siempre contenidas en la norma expedida por el Cabildo.

El artículo 115 constitucional, en su fracción II, párrafo segundo, consagra que: "Los Ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las Legislaturas de los estados, los Bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones".(43)

Del párrafo anterior, debe entenderse que esa facultad que se les otorga a los Municipios, en ningún caso estará sujeta a revisión y aprobación del Congreso del Estado. Sin embargo, esas bases normativas contenidas en el numeral antes mencionado han de aparecer contenidas en cada una de las leyes orgánicas de los Municipios de cada estado de la República Mexicana.

(42) Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, Desaparición, suspensión y renovación del mandato del ayuntamiento. Libro 10. Talleres gráficos de la nación 1986. Páginas 164 y 165.

(43) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1985. Editorial Porrúa, S.A. Página 104.

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

Así pues tomando como referencia la Constitución Política del Estado de México, podemos observar que en su artículo 142, establece: "Los Ayuntamientos desempeñarán dos series de funciones: las de legislación para el régimen gobierno y administración del Municipio, y las de inspección concernientes al cumplimiento de las disposiciones legislativas que dicten".(4)

Es importante aclarar al respecto, que de acuerdo con los criterios que existen para clasificar las funciones del estado, la función legislativa que se atribuye a los Ayuntamientos, es más bien una función reglamentaria, ya que si bien es cierto que el Bando Municipal y demás reglamentos que se dan dentro de ese ámbito, materialmente su naturaleza es legislativa, también es cierto que atendiendo al criterio formal su naturaleza es de carácter administrativo, de ahí que se puede afirmar que la facultad de los ayuntamientos, en el caso que nos ocupa, no es legislativa sino reglamentaria propiamente hablando.

De acuerdo con lo anterior, no se debe olvidar que una ley para considerarse tal, debe ser tanto formal como materialmente un acto legislativo, o sea, que debe ser hecha por el poder legislativo y su naturaleza o contenido debe consistir en un acto creador, regulador, modificador o extintivo de derechos y obligaciones de carácter federal, abstracto e impersonal.

(4) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, 1988. Editorial Pileta Impresores, S.A. de C.V., Página 32.

Los regidores en un segundo plano, como lo analizamos anteriormente, asumen la titularidad de algunas comisiones las que han de encargarse de atender los diversos ramos que se desprendan de la actividad pública.

### III.5 OBLIGACIONES QUE CONTRAEN LOS REGIDORES EN EL DESEMPEÑO DEL RAMO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL QUE LES HA SIDO ASIGNADO POR EL AYUNTAMIENTO.

Los regidores como titulares responsables de las comisiones que se forman con la finalidad de que se atiendan en forma eficiente los ramos de la actividad pública, contraen diversas obligaciones con las que han de cumplir para poder desarrollar las funciones y atribuciones que les sean conferidas.

Se podría decir que las obligaciones primordiales con las que deben cumplir los regidores como titulares de una comisión o comisiones, son las siguientes:

- Desempeñar las comisiones que les encomiende el Ayuntamiento, informando éste de sus resultados.
- Proponer al Ayuntamiento los acuerdos que deben dictarse para el mejoramiento de los servicios municipales cuya vigilancia les haya sido encomendada.
- Vigilar los ramos de la administración que les encomiende el Ayuntamiento, informando periódicamente de sus gestiones.

En efecto, los regidores desde el momento en que se les asigna una determinada comisión, se obligan también a atender todos y cada uno de los problemas que les planteen los ciudadanos que así se los soliciten y, más aún, se obligan a buscar una solución atinada al problema del que se trate, de ahí que el cumplir con tales obligaciones es con la finalidad de que la problemática existente en la población que forma a cada Municipio sea de menor escala.

Con el cumplimiento de tales obligaciones y de otras más, se estará con más posibilidades de lograr un desarrollo en lo político, económico, social y cultural.

### III.6 LA APLICACION DE SANCIONES EN EL INCUMPLIMIENTO DEL DESEMPEÑO DE SUS FUNCIONES.

Las autoridades municipales están obligadas a cumplir constantemente en el desempeño de las funciones que tienen asignadas y, más aún, deberán desarrollarlas en forma honesta y legal.

Es importante la existencia de la función de control respecto de la responsabilidad de los servidores públicos que se encuentra regulada, por ejemplo, en el Estado de México por la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.

El ordenamiento citado, tiene por objeto prevenir que los servidores públicos lleven a cabo sus funciones con honradez, lealtad y legalidad, tres elementos importantes para el manejo y aplicación de fondos públicos locales o federales, con imparcialidad, economía y eficiencia. Asimismo, procura regular los procedimientos para resolver las denuncias que formulen los particulares sobre irregularidades o desviaciones de los servicios públicos, cuya conducta implique responsabilidad.

Se consideran sujetos de responsabilidad los servidores públicos que desempeñan un empleo, cargo o comisión en alguno de los Poderes del estado, en los Ayuntamientos, organismos descentralizados, titulares de empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos.

A nivel municipal, por lo que respecta a las faltas y licencias de los funcionarios, se requiere de autorización por parte del Ayuntamiento para poder separarse del ejercicio de sus funciones.

Se consideran faltas y licencias temporales cuando éstas no excedan de quince días, ahora bien, por lo que respecta

a las faltas temporales del presidente municipal serán suplidas por el primer regidor; pero tratándose de las faltas de los regidores, éstas no se suplirán cuando no excedan de ocho días y mientras haya un número suficiente de miembros que marca la ley para constituir el quórum; y en caso de que no se reúna el número necesario se llamará al suplente.

Las diversas leyes orgánicas municipales existentes en el país, establecen que el Ayuntamiento mediante sesión de Cabildo, es el único que podrá conceder licencias para que un funcionario pueda apartarse de su cargo por más de quince días.

Asimismo, los ordenamientos antes señalados, establecen como causas para que los miembros de un Ayuntamiento sean declarados inhábiles de los cargos para los que fueron electos, las que a continuación se mencionan:

- Abandonar sus funciones en un periodo de quince días consecutivos sin causa justificada;
- No presentarse a tres sesiones de Cabildo en forma consecutiva sin justificación;
- Cuando se presenten conflictos entre los miembros del Ayuntamiento que impidan el logro de sus fines;
- Que les sea dictado auto de formal prisión por delito intencional; y
- Por incapacidad física o legal.

Así también, cuando los funcionarios cometen infracciones a las leyes orgánicas y reglamentos municipales, serán juzgados de acuerdo a lo que establece la Ley de Responsabilidades de los funcionarios y empleados de los Estados y Municipios.

Los empleados y funcionarios del Ayuntamiento sea los

## C A P Í T U L O   I V

FUNCIÓNES Y ATRIBUCIONES DE LOS REGIDORES COMO  
INTEGRANTES DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO  
DE CIUDAD NEZAHUALCOYOTL, ESTADO DE MÉXICO

#### IV.1 LA IMPORTANCIA DE LAS SESIONES QUE DEBEN LLEVARSE A CABO POR EL AYUNTAMIENTO COMO CUERPO COLEGIADO.

Al Ayuntamiento frecuentemente se le ha identificado con el nombre de Cabildo y esto ha sido con motivo de que el gobierno municipal es un cuerpo colegiado, el cual para emitir decisiones necesita deliberar y discutir respecto de los diversos aspectos de la vida local a los que hay que hacer frente.

Tales deliberaciones y discusiones se llevan a cabo a través de diversas reuniones llamadas sesiones de Cabildo, dichas sesiones pueden ser públicas o privadas, éstas últimas, han de celebrarse en un salón destinado para ello llamado comunmente sala o salón de Cabildos y que se encuentra en el interior del Palacio Municipal, a excepción de aquéllas en que por su importancia el propio Ayuntamiento declare oficial otro recinto.

La palabra cabildo proviene del latín *capitulum*, que era como se le nombraba al cuerpo de eclesiásticos capitulares de una iglesia.

Civilmente, la palabra cabildo fue utilizada para designar así a la corporación representativa de los pueblos y también en algunos casos, se le nombra con esta palabra al Ayuntamiento, a la junta celebrada por el Cabildo así como a la sala en donde se celebra.

En materia municipal, la palabra cabildo tiene una doble acepción, significa corporación, junta, cuerpo o consejo, o bien, cuerpo colegiado y deliberante dentro de la estructura del Ayuntamiento.

La palabra Ayuntamiento se aplica a la acción y efecto de ayuntar a quienes forman la corporación que gobierna y administra al Municipio.

Las sesiones de Cabildo pueden ser ordinarias o extraordinarias, dependiendo de como el Ayuntamiento marque los periodos en los cuales habrán de realizarse las sesiones ordinarias y llevar tal decisión a nivel de disposición reglamentaria en el bando de policía y buen gobierno. Por lo que respecta a las sesiones extraordinarias, éstas han de llevarse a cabo cuando el caso a tratar requiera de urgencia para darle pronta solución.

El presidente municipal es quien se encarga de convocar y presidir las sesiones, se auxilia del secretario del Ayuntamiento quien es el encargado de levantar las Actas de Cabildo.

Respecto a esta cuestión, el Maestro Gustavo Martínez Cabañas, dice lo siguiente: "...es de importancia destacar que son excepcionales los ayuntamientos que se reúnen con estricta periodicidad, por lo que no hay regularidad en la celebración de sesiones ordinarias. Por la forma y causas en las que se desarrollan y originan las reuniones de Cabildo, en la gran mayoría de los municipios del país, éstas generalmente son de carácter extraordinario".(45)

La Constitución Política del Estado de México, en su artículo 151, establece lo relativo a las sesiones, en los términos siguientes: "Para que el Ayuntamiento pueda celebrar sesiones será indispensable la concurrencia de más de la mitad de sus miembros. Estas se celebrarán una vez por

(45) Martínez Cabañas, Gustavo, La Administración Estatal y Municipal de México. Libros de Texto BBAP-COMACTE, 1987. Página 129.

sesama cuando menos y serán presididas por el presidente municipal. A falta del presidente municipal presidirá la sesión el primer regidor o el presente que le siga en número de orden".(46)

Así también la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, establece claramente en su Capítulo Segundo que trata lo relativo al Funcionamiento de los Ayuntamientos, la forma y términos en que han de sesionar los Ayuntamientos.

En la encuesta llevada a cabo en el Municipio de Nezahualcóyotl, Estado de México, respecto de las funciones y atribuciones de los regidores de ese Ayuntamiento, se pudo apreciar que existe una gran irregularidad en cuanto a la celebración de sesiones, ya que en dicho Municipio, el Ayuntamiento como órgano superior de gobierno correspondiente al trienio 1988-1990, al principio de sus funciones se determinó mediante sesión de Cabildo de fecha 18 de Marzo de 1988, que las sesiones de Cabildo se celebrarían una vez al mes, más sin embargo, de acuerdo al decir de los regidores, es la única sesión de Cabildo que se llevó a cabo de acuerdo a como lo establece la ley, porque las demás sesiones que se han celebrado no han cumplido con las formalidades establecidas y, más aún, las decisiones que se han tomado sólo han sido con la presencia de unos cuantos miembros del Ayuntamiento, debido a que al pertenecer a partidos políticos diferentes los regidores, tienen diversa ideología y como consecuencia de ello, no

(46) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, 1988. Editorial Filigrama Impresores, S.A. de C.V. Páginas 33.

existe un acuerdo ni compartimiento de ideas encaminadas a dar solución a los diversos problemas comunitarios que se plantean, lo que motiva que algunos regidores prefieren no estar presentes en las sesiones, ya que al ser una minoría sus opiniones no son tomadas en cuenta.

Asimismo, de acuerdo con la investigación realizada, se nos informó que en algunas ocasiones las sesiones se llevan a cabo sin previa convocatoria.

De lo anterior se desprende, que en el Municipio de Nezahualcóyotl, como otros Municipios que funcionan en forma similar, los regidores no cumplen con el verdadero desempeño de sus funciones que se les han conferido y para los cuales fueron electos, bien por inteligencia o porque se les obstruye por pertenecer a la oposición, afectando con ello a la población en general que conforma dicho Municipio, ya que ante tal incumplimiento de los regidores como autoridad municipal, la población carece de apoyo para poder plantear ampliamente sus necesidades y problemas que surgen en cada una de las comunidades y, más aún, que se les dé una solución favorable a las mismas.

**IV.2 EL DEBER DE LOS REGIDORES DE ESTAR PRESENTES CUANDO ASI SE LES REQUIERA EN LAS DIVERSAS SESIONES QUE SEAN CELEBRADAS POR EL AYUNTAMIENTO.**

Son autoridad municipal todos los miembros que integran el Ayuntamiento, ya sea en pleno o en el ejercicio individual de sus atribuciones.

Con motivo de que han sido nombrados por la población a través del sufragio directo, es por ello que adoptan la categoría de autoridad, pues son los principales representantes populares responsables del gobierno de la localidad.

El artículo 151 de la Constitución Política del Estado de México, establece que: "Para que el Ayuntamiento pueda celebrar sesiones, es indispensable la concurrencia de más de la mitad de sus miembros".(47)

En efecto, lo anterior es con el propósito de que el Ayuntamiento resuelva los asuntos que le incumben a través de la mayoría de votos de sus miembros presentes.

La Ley Orgánica Municipal del Estado de México, en su artículo 40, establece que: "Los Ayuntamientos podrán funcionar con la asistencia de la mayoría de sus integrantes, los cuales tendrán iguales derechos y sus acuerdos se tomarán por mayoría de votos, salvo en los casos en que la ley no lo exija".(48)

(47) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, 1988. Editorial Pilego Impresores, S.A. de C.V. Páginas 33.

(48) Ley Orgánica Municipal del Estado de México, 1988. Editorial Pilego Impresores, S.A. de C.V. Páginas 58.

En la entrevista que se les hizo a cada uno de los regidores del actual Ayuntamiento, del Municipio de Mexahualcōyotl, Estado de México, trienio 1988-1990, respecto de su asistencia a las diversas sesiones celebradas por el gobierno municipal, dependiendo de la filiación partidista se obtuvieron diversas versiones al respecto, basta señalar como ejemplo, que el primer regidor manifestó, que en las diversas sesiones que se han celebrado él ha estado presente, ya que es una de las obligaciones con las que hay que cumplir, debido a que es precisamente en las sesiones de Cabildo en donde se pueden tratar los diversos problemas comunitarios y darles solución.

Por su parte, la décima regidora, que pertenece a un partido político diverso al del anterior regidor mencionado, dijo que, sabe que las sesiones de Cabildo se celebran con el propósito de que se atiendan las diferentes demandas de problemas de la comunidad o de la población, canalizándolas a la dependencia que corresponda para su solución, sin embargo, manifestó también, que ella no acudía a las sesiones de Cabildo debido a que estaba en desacuerdo con la forma en que se llevaban a cabo y, más que nada, porque no eran tomadas en cuenta sus participaciones. Asimismo, aclaró que, sólo ha habido una sola sesión de Cabildo formal, misma que se celebró el día 18 de marzo de 1988, y en ninguna otra ocasión se ha celebrado alguna otra sesión en forma, por lo que se presume, que si el presidente municipal toma alguna decisión lo hace en otro lugar diverso al establecido y sin tomar parecer a los miembros del Cabildo.

Como se puede apreciar en los ejemplos antes citados, no existe una relación bien coordinada entre los miembros del Cabildo, debido a que pertenecen a diversos partidos

políticos y a la falta de una madurez política de dichos representantes populares, quienes por desconocimiento de la legislación y su apatía, no luchan por una verdadera democratización de éstos órganos colegiados, a efecto de que en el pluralismo político se adopten decisiones encaminadas a la búsqueda del bien de la comunidad, independientemente de cual sea el representante popular que haga la proposición, es por ello que podemos concluir, que los Ayuntamientos no operan como verdaderos órganos colegiados de gobierno y como consecuencia de ello, no cumplen con sus verdaderas funciones.

#### IV.3 LA PARTICIPACION DE LOS REGIDORES EN LAS DIVERSAS SESIONES CELEBRADAS POR EL AYUNTAMIENTO COMO FACTOR PRIMORDIAL.

Las leyes orgánicas municipales, definen al Ayuntamiento como el órgano de gobierno municipal, mediante el cual el pueblo en ejercicio de su voluntad política, realiza la autogestión de los intereses de la comunidad.

Es importante la participación de los regidores en las sesiones de Cabildo a que convoque el presidente municipal, ya que con el motivo de que tienen la facultad de voz y voto, podrán plantear más abiertamente la problemática que aqueje a la población y, más aún, plantear las necesidades de esta última, además tienen la facultad de proponer y determinar las soluciones más eficientes para los problemas planteados.

Como miembros del órgano jerárquico superior, participarán en las funciones de reglamentación, decisión y revocación, dándose ésta última, cuando los actos sean contrarios a la ley.

En el Municipio de Mezahualcáyoti, Estado de México, con motivo de que no ha habido una estricta periodicidad en cuanto a la celebración de sus sesiones, no se ha logrado una verdadera participación por parte de los regidores para plantear la mayoría de los problemas existentes en dicho Municipio y, ante tal situación, se ha perdido la verdadera importancia que tiene la existencia de los regidores como miembros del Ayuntamiento.

**IV.4 EL DEBER DE LOS REGIDORES DE ATENDER LAS DIVERSAS COMISIONES QUE LES SEAN ENCOMENDADAS POR EL PRESIDENTE MUNICIPAL CON EL FIRME PROPOSITO DE ANALIZAR Y RESOLVER LOS PROBLEMAS MUNICIPALES.**

Las leyes orgánicas determinan que la atención de todos los asuntos municipales serán repartidos entre los miembros del Ayuntamiento, designándose para ello comisiones especiales.

Las comisiones en cuestión, tendrán el carácter de permanentes, durante el tiempo en que este en funciones el Ayuntamiento y, deberá atender todos los ramos de la administración municipal, tratando de dar solución a los problemas que se presenten, así como de vigilar que se ejecuten las disposiciones y acuerdos del Ayuntamiento y del presidente municipal dependiendo del caso.

La Constitución del Estado de México, en su artículo 144, establece que: "Los ayuntamientos para cumplir con sus funciones de inspección cuidarán que se cumplan sus acuerdos y las disposiciones legales, nombrando al efecto las comisiones necesarias integradas por los miembros que la constituyan".(49)

Ahora bien, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, en su Capítulo Séptimo, trata lo relativo a las comisiones, y específicamente en su artículo 151, determina que: "Para estudiar, examinar y resolver los problemas municipales y vigilar que se ejecuten las disposiciones y

(49) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, 1960. Editorial Pilego Impresores, S.A. de C.V. Página 32.

acuerdos del Ayuntamiento, se designarán comisiones entre sus miembros.

Los responsables de las comisiones serán nombrados por el propio Ayuntamiento a la propuesta del presidente municipal". (50)

El ordenamiento anteriormente citado, establece entre otras facultades y obligaciones de los regidores las siguientes:

- Vigilar y atender el ramo de la Administración Municipal que le sea encomendado por el Ayuntamiento.
- Formar parte de las comisiones para las que fueren designados por el presidente municipal.
- Proponer las medidas convenientes para la debida atención de los diferentes ramos de la Administración Municipal.

Por lo que respecta al Municipio en estudio, cuenta con dos síndicos y doce regidores quienes tienen asignada cada uno una comisión específica en la siguiente forma:

Primer Síndico Procurador	Ingresos
Segundo Síndico Procurador	Egresos
Primer Regidor	Mercados y tianguis
Segundo Regidor	Limpia y Transporte
Tercer Regidor	Educación, Cultura y bienestar social
Cuarto Regidor	Servicio del empleo y servicio social

(50) Ley Orgánica Municipal del Estado de México, 1989. Editorial Finlay Impresoras, S.A. de C.V. Página 86.

Quinto Regidor	Consulta popular permanente
Sexto Regidor	Aguas y saneamiento
Séptimo Regidor	Áreas verdes
Octavo Regidor	Rastro
Noveno Regidor	Obras Públicas
Décimo Regidor	Alumbrado público
Décimo primer Regidor	Vialidad y transporte urbano
Décimo segundo Regidor	Ecología, Muertos familiares e hidroponía.

El Municipio de Nezahualcóyotl, por contar con una sobrepoblación tiene un mayor grado de dificultad para poder atender adecuadamente todos los problemas que afectan a la misma, lo que hace todavía más importante el papel de los regidores dentro del gobierno municipal, quienes están obligados a atender las comisiones que les han sido asignadas y, más aún, exhortar al presidente municipal y de ser necesario obligarlo para que convoque a los miembros del Ayuntamiento a las sesiones de Cabildo como lo establece el artículo 39 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, con el propósito de que las comisiones se atiendan en una forma adecuada y eficiente en beneficio de la población del Municipio en cuestión.

#### IV.5 LIMITES DE SUS FUNCIONES.

En las Constituciones estatales se establece que cada Municipio será administrado por un cuerpo colegiado denominado Ayuntamiento, el que formará una asamblea deliberante y, además, representará el órgano máximo del gobierno municipal y mediante el cual el pueblo ejerciendo su voluntad política, lleva a cabo la gestión de los intereses de la comunidad, esto se traduce en que los Ayuntamientos como cuerpos colegiados tienen autoridad y competencia en todos los asuntos que les señalen las constituciones estatales y las leyes orgánicas municipales. De ahí que sus facultades para ejercer la autoridad sobre su jurisdicción en forma directa van a estar limitadas por lo que establezcan las disposiciones jurídicas ya mencionadas.

Ahora bien, por lo que respecta a los límites de las funciones de los regidores, el artículo 149 de la Constitución Política del Estado de México, establece que: "Los Ayuntamientos como cuerpos colectivos, no tendrán ejercicio de jurisdicción, ni facultades de autoridad directa; en el mismo caso estarán los regidores. Todas las disposiciones de los Ayuntamientos serán ejecutadas por los presidentes municipales".(51)

Los cargos de los regidores no son ejecutivos, ni administrativos, sino de reglamentación, de inspección y

(51) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, 1988. Editorial Filigra Impresores, S.A. de C.V., Página 30.

vigilancia, de manera que deben abstenerse de dar órdenes a funcionarios y empleados municipales así como al público en general.

Las funciones de reglamentación, los regidores sólo podrán ejercitarlas cuando actúen como cuerpo colegiado y deliberante al celebrar el Cabildo sus sesiones y será en éstas últimas en donde deban participar con voz y voto para proponer todas aquellas medidas que determinen convenientes para el mejoramiento del gobierno y administración municipales.

Cabe aclarar que si bien es cierto que la ley orgánica municipal habla de funciones legislativas del Ayuntamiento, también es cierto, que esto obedece a una deficiente técnica legislativa, en virtud de que a nivel de las entidades federativas, el único órgano encargado de legislar a nivel local son los Congresos Locales, mientras que los Ayuntamientos lo único que hacen es reglamentar sobre el marco jurídico establecido por la Legislatura Local, de ahí que debamos hablar más bien de una facultad reglamentaria de los Ayuntamientos que legislativa.

## C A P Í T U L O V

LA NECESARIA APLICACION DE SANCIONES COMO MEDIOS COACTIVOS  
CUANDO LOS REGIDORES INCUMPLAN EN EL DESEMPEÑO DE  
SUS FUNCIONES

## V.1 LA DESTITUCION TEMPORAL O PERMANENTE DEL CARGO QUE DESEMPEÑAN.

Las personas que desempeñan el cargo de regidores en un Ayuntamiento independientemente del que se trate, se encuentran obligados a cumplir con una dualidad de funciones y atribuciones que se les delegan, por lo que es importante que sean constantes las mismas, asumiendo plenamente su responsabilidad.

Existen Municipios en los cuales hay diversas irregularidades dentro de sus mismos Ayuntamientos, es decir, en donde los miembros que forman parte integrante de un Ayuntamiento sea presidente municipal, síndicos o regidores, no cumplen con las verdaderas funciones a que se obligaron desde el momento en que asumieron el cargo correspondiente.

También hay quienes a pesar de saber que ocupan un cargo dentro del gobierno municipal como los regidores y el cual requiere de una gran responsabilidad, éstos se dedican a desarrollar actividades diversas a las asignadas, o bien, simplemente no atienden el ramo que les ha sido asignado en los términos establecidos por la ley.

Ante tales situaciones sería indispensable que tanto política como administrativamente, se incorporen en la ley orgánica municipal, o bien, en el bando de policía y buen gobierno o en el reglamento interior del Ayuntamiento, las disposiciones que obliguen a los regidores así como a otras autoridades a cumplir responsable y eficientemente con sus cargos, así también se debe contemplar en forma más rigurosa la celebración de reuniones periódicas del Ayuntamiento y, más aún, las sanciones a los regidores que no asistan a dichas reuniones, en éste último caso, se

podría optar por la destitución temporal o permanente del cargo.

## V.2 LA INHABILITACION TEMPORAL O PERMANENTE EN EL DESEMPEÑO DEL CARGO.

Por lo que respecta a ésta sanción, podría aplicarse como un correctivo a los regidores cuando no desempeñen sus funciones y atribuciones de acuerdo a como lo establece la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

Dicha sanción consistirá en una prohibición temporal para desempeñar el cargo o comisión del representante popular, que al incumplir con sus obligaciones defraudará la confianza de sus electores.

Esta misma sanción se les podría aplicar a los regidores cuando éstos no desempeñen su cargo con lealtad, legalidad y honradez.

## V.3 LA SUSPENSION TEMPORAL EN EL DESEMPEÑO DEL CARGO.

Se podría aplicar esta sanción, cuando alguno de los regidores no asista a alguna de las sesiones convocadas por el presidente municipal, sin causa justificada, así pues, la aplicación de ésta sanción consistirá en privar del ejercicio del derecho a desempeñar el cargo y comisión conferido durante quince días sin remuneración alguna.

#### V.4 LA APLICACION DE MULTAS PECUNIARIAS FIJADAS DE ACUERDO A LA INFRACCION COMETIDA.

Esta sanción se podría aplicar cuando algún regidor a pesar de estar presente no quiera acudir a alguna sesión de Cabildo, o bien, llegue tarde a ésta última.

Esta sanción podría consistir en el pago de dinero por concepto de retribución que deberá hacer el regidor o regidores que hayan cometido la infracción, en favor del erario municipal.

La Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, es un ordenamiento que tiene como finalidad prevenir que los servidores públicos lleven a cabo, o bien, con sus funciones en forma leal, honrada y legal en el manejo y aplicación de fondos públicos locales o federales, con eficiencia, imparcialidad y economía; encargándose también de regular los procedimientos para resolver las denuncias que formulen los particulares respecto de las irregularidades o desviaciones de los servidores públicos, en donde su conducta incurra en responsabilidad.

Los servidores públicos que desempeñan un empleo, cargo o comisión, en alguno de los Poderes del Estado, en los Ayuntamientos, organismos descentralizados, titulares de empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos, están considerados como sujetos de responsabilidad.

La responsabilidad se clasifica a través de dos niveles: política y administrativa.

La responsabilidad política, surge cuando los servidores públicos que gozando de fuero y en el desempeño de las funciones de su cargo, efectúen actos

u omisiones en perjuicio de los intereses públicos fundamentales del estado o de su buen despacho y, es determinado mediante juicio político.

La responsabilidad administrativa, surge cuando en ejercicio de la función que tengan asignada los servidores públicos, no observen las prescripciones de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus cargos o empleos.

La Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios de fecha 11 de abril de 1984, en su Capítulo Segundo, que trata respecto de las responsabilidades y obligaciones de los servidores públicos, específicamente en el artículo 12, establece que: "Si el servidor público incurre en incumplimiento de algunas de las obligaciones que se estipulan, constituye una infracción y tal omisión de origen a la responsabilidad administrativa".(52)

Es importante precisar que el juicio por medio del cual se juzga al Ayuntamiento o a sus integrantes, es eminentemente político, siendo su fin esencial el aclarar o explicar las cuestiones reales de poder que se dan en todo sistema político y que han de ser regulados, ya que de lo contrario redundarían en perjuicio del interés de la comunidad.

El juicio en cuestión, se sigue ante un órgano eminentemente político como lo es el Congreso Local y las

(52) Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios. Diseño y producción: Coordinación General de Comunicación Social, Páginas 3.

sanciones que se aplican al Ayuntamiento o a sus miembros, son de naturaleza política, más sin embargo, esto no impide que se lleve a cabo el procesamiento posterior de algún funcionario en caso de que su acción fuere punible ante los tribunales comunes.

De todo lo anterior, podemos concluir que el funcionamiento municipal que se juzga mediante cualquiera de los tipos de juicios mencionados, deben estar investidos de la consiguiente responsabilidad.

## C Ó N C L U S I O N E S

- 1.- Si los Ayuntamientos han sido creados para representar la máxima autoridad dentro de los Municipios, es necesario que a las personas que le integran se les capacite respecto de cuales han de ser sus verdaderas funciones y atribuciones que deben desarrollar.
- 2.- El Municipio en nuestro país está considerado como la base fundamental dentro de nuestro sistema jurídico mexicano.
- 3.- Es necesario que el gobierno municipal, en términos generales, sea promotor de la participación ciudadana en todos los aspectos de la vida política, económica, social y cultural, con el firme propósito de que el Municipio en términos generales, alcance plena libertad y autonomía.
- 4.- Es necesario que en el Municipio de Mezahualcóyotl, Estado de México, los Regidores como miembros del Ayuntamiento y como encargados de los diversos ramos de la Administración Pública Municipal, se interesen por atender las demandas de necesidades que aquejan a la comunidad municipal.

5.- A fin de mejorar la Administración Pública Municipal, es necesario que el pueblo elija a las personas que demuestren capacidad técnica e intelectual, además, que tengan un verdadero conocimiento de la realidad social, económica, política y cultural, para una eficiente toma de decisiones que beneficien a la comunidad en general.

6.- Es erróneo afirmar que los Ayuntamientos cuentan con facultades legislativas como lo establece el artículo 142 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, en virtud de que sus facultades son reglamentarias, toda vez que el reglamento tiene las siguientes características:

- a).- Su carácter obligatorio impuesto por el poder público.
- b).- Que produzca efectos generales.
- c).- Que se establezca en términos abstractos.

Desprendiéndose de lo anterior, que la norma expedida por el Cabildo debe cumplir por consiguiente con las características de obligatoriedad, generalidad, abstracción, impersonalidad y permanencia.

## B I B L I O G R A F I A

- 1.- Burgoa, Ignacio. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. 4a. edición. Porrúa, S.A. México 1982. Páginas 997.
- 2.- Centro Nacional de Estudios Municipales, Diez Textos Municipales, editados por la Secretaría de Gobernación, 1986.
- 3.- De Solórzano y Pereyra, Juan. POLITICA INDIANA. Reimpresión facsimilar, México. S.P.P. Dirección General de difusión y relaciones.
- 4.- Diccionario de la Real Academia.
- 5.- Huerta Barrera Rendón, Teresita. DERECHO MUNICIPAL. Porrúa, S.A., 1985. Páginas 446.
- 6.- Martínez Cabañas, Gustavo. LA ADMINISTRACIÓN ESTATAL Y MUNICIPAL DE MEXICO. Libros de Texto INAP-COMACYT. Páginas 303.
- 7.- Miranda, José. LAS IDEAS Y LAS INSTITUCIONES POLITICAS MEXICANAS. Instituto de derecho comparado, 1952. Páginas 328.
- 8.- Nava, Guadalupe. CABILDOS DE LA NUEVA ESPAÑA EN 1805. Secretaría de Educación pública, México 1973.
- 9.- Ots Capdequí, José María. EL ESTADO ESPAÑOL EN LAS INDIAS. Editorial F.C.E., México 1976.
- 10.- Olmeda, Mauro. EL DESARROLLO DE LA SOCIEDAD MEXICANA. Volómen II. Editorial Porrúa, S.A. México 1978.

- 11.- Ochoa Campos, Moisés. LA REFORMA MUNICIPAL. 3a. edición. Editorial Porrúa, S.A. Páginas 234.
- 12.- Serra Rojas, Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO. Tomo I. Editorial Porrúa, S.A. México 1973.
- 13.- Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de investigaciones jurídicas. UNAM. Tomos VII y VIII.

## LEGISLACION CONSULTADA

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.  
Editorial Porrúa, S.A. México 1989.

CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE  
MEXICO. Editorial Pliego Impresores, S.A. de C.V. 1988.

LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MEXICO. Editorial  
Pliego Impresores, 1988.

LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DEL  
ESTADO Y MUNICIPIOS. Fecha de expedición 11 de abril de  
1984. Fecha de publicación en la Gaceta del Gobierno, 1o.  
de Mayo de 1984.

DIARIO DE LOS DEBATES DEL CONGRESO CONSTITUYENTE 1916-1917.  
Trata lo relacionado a los aspectos de derecho  
constitucional sobre el Municipio. Editado por el I  
Ayuntamiento de Mexicali.

BANDO MUNICIPAL DEL MUNICIPIO DE NEZAHUALCOYOTL, MEXICO.  
Trienio 1988-1990.