

879309



**UNIVERSIDAD LASALLISTA
BENAVENTE**



FACULTAD DE DERECHO

Con Estudios Incorporados a la Universidad Nacional
Autónoma de México
Clave: 879309

10
24

**LA REPRESENTACION LEGAL DEL
MUNICIPIO COMO PERSONA MORAL**

T E S I S

Que para Obtener el Título de:
LICENCIADO EN DERECHO

Presenta :

Lucila Espitia Pérez

Asesor :

LIC. ARTURO HERNANDEZ ZAMORA

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Celaya, Gto.

Noviembre de 1996

1996



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INDICE GENERAL

INTRODUCCION

CAPITULO I

EL MUNICIPIO EN MEXICO

1.1. Origen y Evolución del Municipio Mexicano	2
1.2. El Municipio en la Constitución de Querétaro.....	8
1.3. El Estatuto Municipal en Nuestros Días.....	17

C A P I T U L O I I

EL GOBIERNO MUNICIPAL EN EL ESTADO DE GUANAJUATO. EL AYUNTAMIENTO.

2.1. Concepto de Ayuntamiento y sus Características	30
2.2. Instalación del Ayuntamiento.....	34
2.3. Organización del Ayuntamiento.....	36
2.4. Funcionamiento del Ayuntamiento.....	38
2.5. Competencia del Ayuntamiento.....	45
2.6. Desaparición del Ayuntamiento.....	50

C A P I T U L O I I I

EL PRESIDENTE MUNICIPAL

3.1. Concepto y Generalidades.....	53
3.2. Atribuciones.....	53
3.3. Formas de Suplir las Faltas.....	55
3.4. Suspensión y Revocación del Mandato.....	58

C A P I T U L O I V

EL SINDICO

4.1. Concepto y Generalidades.....	63
4.2. Atribuciones.....	63
4.3. Forma de Suplir las Faltas.....	65
4.4. Suspensión y Revocación de Mandato.....	66

CAPITULO V
LOS REGIDORES MUNICIPALES

5.1. Concepto y Características.....	69
5.2. Atribuciones.....	70
5.3. Modo de suplir las Faltas.....	71
5.4. Suspensión y Revocación del Cargo de Regidor.....	71

CAPITULO SEXTO

MARCO JURIDICO DE LA REPRESENTACION DEL MUNICIPIO COMO PERSONA MORAL.

6.1. Definición de Representación	75
6.2. Diferencia entre Representación y Asistencia	75
6.3. Representación y Legitimación	76
6.4. Representación y Personalidad	78
6.5. Representación y Procura	78
6.6. Teorías de la Representación	79
6.7. Clasificación de la Representación	81
6.8. La Representación del Municipio	82

CAPITULO SEPTIMO

PROBLEMATICA JURIDICA DEL MUNICIPIO COMO PERSONA MORAL.

7.1. Planteamiento del Problema. Controversia entre el Ayuntamiento de Delicias y el Gobierno del Estado de Chihuahua	89
7.2. Primera Hipotesis del Trabajo. La Naturaleza Jurídica y Política del Municipio	92
7.3. Segunda Hipotesis. El Municipio como Autoridad	94
7.4. Analisis Jurídico y Desarrollo sobre la Naturaleza y Representación Del Municipio	97
7.5. Conclusión del Problema. El Municipio como Cuarto Poder y su Representación Legal	102

CONCLUSIONES	109
BIBLIOGRAFIA	111

A mis Padres.....por el amor
la confianza y su ejemplo de
honradez y superacion constante...

A mis hermanos Laura, Antonio
y Lorena por todos los momentos
de alegría que hemos compartido
juntos.

A Carlos por su compañía y apoyo
en todo momento y su demostración
de superación ante las adversidades...

A todos y cada uno de mis maestros
a los que con su pensamiento
progresista me alentaron en mi
carrera Universitaria.

INTRODUCCION

Resulta ampliamente interesante la temática abordada en la presente investigación, pues pocas veces nos detenemos a analizar desde un punto de vista estrictamente jurídico la figura del Municipio y el quehacer de sus autoridades, la mayoría de las veces lo hacemos a la luz de acontecimientos políticos y casi siempre sin desligarnos de nuestra inclinación ideológica, lo cual demerita siempre su resultado.

En esta ocasión, la problemática analizada, la limitamos a un sólo tópicó: La Representación Legal del Municipio. La óptica está trazada por los esquemas legales diseñados por el propio legislador, partiendo de la misma Constitución Federal de la República, llevando un riguroso seguimiento por vía de la Constitución Local, para concluir en las leyes específicas y sus respectivos reglamentos; fortaleciendo los principios legales con los conceptos jurídicos proporcionados por los más relevantes doctrinistas tanto en la materia administrativa, como en la municipal y civil, sin desconocer la influencia de otras disciplinas.

Tuvimos en esta ocasión la suerte de contar con el planteamiento, desarrollo y conclusión de un caso concreto planteado por un Municipio del Estado de Chihuahua, como lo es el de Ciudad Delicias, mismo que nos sirvió de orientación para guiar la investigación y normar el criterio personal, lo cual nos permitió arribar a conclusiones claras, precisas y concretas, sin perdersnos

del objetivo que nos propusimos alcanzar al inicio de nuestra investigación, que ahora constituye nuestra tesis profesional, misma que ponemos a consideración del Honorable Jurado Examinador, de quien esperamos comprensión, considerando que a pesar de todo el esfuerzo desplegado en el mismo, no deja de representar el último trabajo realizado con el carácter de estudiante y el primero con la calidad de profesionista, lo que no le quita importancia y menos interés, sobre todo por el hecho de estar plenamente consciente de haber puesto mi mejor empeño y haber realizado el mayor esfuerzo en su conformación.

En ese orden de ideas, va desde este espacio mi agradecimiento a Dios por haberme permitido el anhelo de llegar a este momento tan trascendental de mi vida, a mi Universidad por permitirme este privilegio, a mis maestros por compartir desinteresadamente sus conocimientos, sin esperar nada a cambio, y finalmente a mis compañeros por convivir conmigo cinco años de mi existencia, los que recuerdo con el entusiasmo de quien sabe agradecer con sinceridad por todo lo recibido, quizá inmerecidamente, y con la fe firme de que sabré ostentar con orgullo el título que en su oportunidad recibiré.

LA SUSTENTANTE

CAPITULO I

EL MUNICIPIO EN MEXICO

SUMARIO

- 1.1. Origen y Evolución del Municipio Mexicano. 1.2. El Municipio en la Constitución de Querétaro. 1.3. El Estatuto Municipal en Nuestros Días.

1.1. ORIGEN Y EVOLUCION DEL MUNICIPIO MEXICANO.

El municipio es una de las grandes innovaciones instituidas en la Carta de Querétaro, una verdadera decisión política, fundamental porque es una de las piezas básicas de la arquitectura constitucional y del sistema orgánico de México. Los numerosos y variados elementos de la solución municipal de 1917 arrojan a una verdadera jungla temática, la cual reclama un tratamiento sistemático; la evolución histórica de la institución municipal, incluida la postura de las sucesivas constituciones, primero; la naturaleza jurídico-política y territorial del municipio, después y, por lo tanto, sus relaciones con los poderes estatales y con los nacionales; su arreglo orgánico y el consecuente reparto de competencias, así como las relaciones de las autoridades municipales con la ciudadanía.

Se deja constancia de que la etapa prehispánica, sobre todo el imperio azteca, conoció formulas de la organización político-territorial semiautónoma, y de participación popular en la prestación de los incipientes servicios públicos, particularmente los de policía y salubridad, que con cierta liberalidad analógica podrían tenerse por antecedentes municipales. (1)

La etapa de la conquista, colonización y virreinato encuentra uno de sus hitos en la formación del Ayuntamiento de la Villa Rica Veracruz, maniobra jurídica de Hernán Cortés -al fin ex-estudiante de leyes de la Universidad de Salamanca- para extinguir definitivamente los lazos de dependencia que lo vinculaban con Diego Velázquez, gobernador de la isla La Española (Cuba).

(1) ROMERO Yargos e Yturbe, Ignacio Organización Política de los Pueblos de Anáhuac, México, Libros Luciérnaga.

Es interesante resaltar el acto cortesiano de la creación del primer Ayuntamiento mexicano vincula directamente la empresa de la conquista con los Reyes Católicos, y que al efecto se echa mano de la tradición municipalista castellana: los pueblos tienen derecho a reunirse ("ayudarse") y en el cabildo examinar los asuntos de interés común, así como a designar a las autoridades que han de conducir al poblado y defenderlo (alcaldes y regidores), y a quienes lo representen (procuradores) ante los propios monarcas.

Paso a paso de la construcción de la nueva sociedad política novo hispana, se extendió la institución municipal, recreándose el legado ibérico, por un extremo, y captado, por el otro las modalidades que la demografía indígena hacía indispensables. (2)

El municipio español, o sea para peninsulares y criollos, fue al mismo tiempo un aglomerado de elementos democráticos y de elementos oligárquicos; dado que la estructura de las cortes como fórmula de representación política, así fuera discontinua, no tuvo sitio en el enjambre institucional de la Nueva España, los Ayuntamientos son los únicos cuerpos representativos siempre amagados por la barroca y centralizadora organización política colonial.

Por el otro lado, los cabildos españoles -distintos por cierto, a los cabildos eclesiásticos- absorbieron tendencias oligárquicas, y aún aristocratizantes, pues los cargos edilicios fueron recayendo en unas cuantas familias nobles o de comerciantes y mineros, a través de su adquisición en

(2) ZAVALA, Silvio, *El Mundo Americano en la Época Colonial*, México, Porrúa, 1967 Tomo I, p. 398

propiedad o arrendamiento. Era frecuente que varias regidurías fueran también hereditarias.(3)

Aunque a principio la corona resolvió que los Ayuntamientos indígenas se confiarían a los caciques aborígenes, al correr del tiempo sufrieron el asedio de las encomiendas y las reducciones y de las autoridades coloniales superiores.(4)

El siglo XIX, con la independencia, la búsqueda de la organización política y la reforma social, y la dictadura porfiriana, dejó su huella en el municipio. Se estrena el siglo pasado con motivo de la caída de la dinastía borbónica en España y la usurpación bonapartista popular, excita al virrey a que tome todas las providencias necesarias para preservar la integridad de lo colonial hasta que tuviera lugar la restauración y convoca a todos los Ayuntamientos novo hispanos a hacer lo propio.(5)

En esos momentos aciagos se miró a los cabildos como verdaderas corporaciones representativas y expresiones soberanas.

La Carta de Cádiz, no obstante sus vicisitudes aplicativas, aporta al constitucionalismo mexicano los fundamentos primero del federalismo, según lo demostró la profesora Benson, (6) con las diputaciones provinciales; y el carácter constitucional de la institución municipal, y con ello, trazó el camino

(3) OCHOA Campos, Moisés, La Reforma Municipal, Porrúa, p.p. 93 y ss.

(4) BENSON Charles, Los Aztecas Bajo el Dominio Español, 1519-1810, siglo XXI, pp. 168-195.

(5) VILLORO, Luis. El Proceso Ideológico de la Revolución de Independencia, México, UNAM, 1967.

(6) BENSON NettieLee, La Diputación Provincial y el Federalismo Mexicano, México, El Colegio de México, 1955.

para un arreglo políticamente descentralizado.(7)

La descentralización política, a través de las diputaciones y los Ayuntamientos, es congruente con las otras soluciones que llevó al triunfo el liberalismo en el constituyente gaditano, como la separación de poderes, el parlamentarismo y la monarquía constitucional.

La Constitución de Cádiz dispuso que " para el gobierno interior de los pueblos habría Ayuntamiento", y preciso las distintas modalidades del encargo edilicio y su carácter electivo, prohibió la reelección inmediata, y le definió su competencia, inclusive la reglamentaria.(8)

El Reglamento Provisional del Imperio de Iturbide únicamente se refirió al municipio para determinar que los Ayuntamientos serían electivos. (9)

Las Bases del Plan, Constitución Política de 1823, prescribían el número de alcaldes regidores y síndicos en función de la población y otorgando al Congreso Nacional la facultad de definir los ingresos tributarios de los Ayuntamientos, pero se quedan cortos si se les compara con la Constitución de 1812.

Por contrario, el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana y la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, ambas de 1824, no

(7) SAYES, Melú Jorge, *Federalismo y Municipalismo Mexicanos*, México, Cámara de Diputados, 1984.

(8) VILLARROYA, Joaquín Tomas, *Breve Historia del Constitucionalismo español*, Centro de Estudios Constitucionales, 1987

(9) El Análisis de los Sucesivos textos constitucionales se fundó en la obra *Los Derechos del Pueblo Mexicano*, 3ª Ed., México Angel Porrúa, 1987, tomo VIII.

hicieron mayor referencia a los municipios o a sus cuerpos de gobierno.

La Primera Constitución Centralista -las Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836-, por su parte, no sin cierto laconismo, resolvió que habrá Ayuntamientos, los cuales serían de elección popular, y que estaría a su cargo la recaudación e inversión de "los propios y arbitrios".

La Segunda Constitución Centralista (las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843), igualmente lacónica, apunta sólo que las asambleas departamentales -que sustituyeron a los Congresos Locales de la Constitución de 1824 -aprobarían los planes de arbitrios municipales y los presupuestos anuales de gastos municipales.

Ambas cartas adoptaron la figura del jefe político o prefecto que consagró la Constitución de Cádiz.

El Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 1865, virtual Constitución Centralista de Maximiliano de Habsburgo, contiene varios preceptos de contenido municipal: "cada población tendrá una administración municipal propia y proporcionada al número de sus habitantes ", y esa administración se depositaría en un alcalde (de designación) y un Ayuntamiento (de elección popular).

Las contribuciones serían decretadas por "el emperador".

La Constitución Federal de 1857, precisamente por una mala inteligencia

del federalismo, rechazó la propuesta del diputado Castillo Velasco y se resolvió implícitamente por dejar a los estados la regulación de la institución municipal.

A pesar de ello, algunos preceptos de esta Carta demuestran que el Constituyente daba por descontado que existían y existirían los Municipios (obligación ciudadana a contribuir a los gastos municipales y de inscribirse en el padrón municipal, por ejemplo).

El Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, que expidieron los liberales en 1856 al triunfo definitivo de la Revolución de Ayutla, atribuye a los gobernadores la creación de municipios, la aprobación de ingresos y presupuestos de egreso municipales y la vigilancia de su administración y uso.

En el siglo XIX, ya bajo la Constitución de 1857, los planes políticos que Porfirio Díaz expidió en sus rebeliones contra Juárez y Lerdo de Tejada, sostienen la reivindicación de la libertad municipal.

La reconstrucción de la historia constitucional de México, no debe omitir, por penoso que sea, que las leyes de desmortización, deseosas de liquidar el patrimonio inmobiliario de la Iglesia Católica, y de favorecer la extensión de la propiedad privada al calor del optimismo liberal, desposeyeron de sus bienes raíces tanto a las corporaciones indígenas como a las municipalidades, con lo que estas últimas vieron severamente debilitada su capacidad material para atender con eficacia las necesidades colectivas.

Las previsiones federalistas no se realizaron suficientemente puesto que las sucesivas constituciones locales no desarrollaron sistemáticamente el estatuto de la institución municipal. En ocasiones tocó a las leyes secundarias hacer la regularización, o bien, ésta se hizo a través de ordenanzas administrativas. En las primeras décadas del siglo XIX se siguieron aplicando cuerpos normativos de la época colonial.

La insuficiente legislación estatal llevó a que se consolidaran los reglamentos autónomos, es decir, bandos municipales no sustentados en bases normativas sistemáticas y expresas de las entidades federativas.

1.2. EL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCION DE QUERETARO.

En el pensamiento de los precursores de la Revolución Mexicana y en los momentos culminantes de ese movimiento social, estuvo presente el municipio. En el Programa del Partido Liberal Mexicano de 1906 se reclamó la desaparición del escalón que en el siglo XIX se colocó entre las autoridades de los estados, y los Ayuntamientos, conocido como jefe político, delegado o prefecto; y se demandó, así mismo, la restauración de los municipios que hubieran sido suprimidos, y el "robustecimiento del poder municipal".(10)

Sólo llamamos la atención sobre la expresión "poder municipal", pues líneas abajo despejaremos la cuestión.

(10) GONZALEZ Ramirez, Manuel, La Revolución Social de México, PCE, 1960.

El Apóstol de la Democracia, Don Francisco I. Madero, incorporó al Plan de San Luis (que llevaría a la renuncia del Presidente Díaz) el asunto municipal; exigió la libertad municipal y condenó que los Ayuntamientos fueran designados por los gobernadores.

Pascual Orozco, en el Pacto de la Empacadora, postula la supresión de los jefes políticos.

A Venustiano Carranza correspondía el mérito de incorporar la institución a la más alta jerarquía normativa. Primero, con las adiciones al Plan de Guadalupe el movimiento constitucional pugnó porque la libertad municipal se llevará fundamentalmente; y después, con el decreto que expidió el Primer Jefe en 1914, se prescribió que los estados tendrían "como base de división territorial y de su organización política, el Municipio Libre", es decir, avanzaba la depuración del concepto municipal, que finalmente recogería la Constitución de Querétaro. La adición añadía que la administración municipal recaería en un Ayuntamiento de elección popular directa y que no habría autoridad intermedia.

El proyecto de reformas que sometió Carranza a la Asamblea Constituyente buscaba, al decir el primer jefe, no sólo garantizar la libertad política del municipio, sino también la económica, asegurándole los fondos y recursos indispensables para hacer frente a sus necesidades. La propuesta municipal carrancista, contenida en el artículo 115, se descompone como sigue: a) la

naturaleza del municipio; b) el gobierno municipal; c) la libertad política.(11)

La propuesta, modificada por el dictamen de la 2ª Comisión, fue objeto de perfeccionamiento y suscitó acalorados debates.

En primer término, la Comisión precisó la naturaleza de la institución cuando señaló que el municipio sería la base de la división territorial de los estados y de su organización política, pero también de la administrativa, con lo que encuentra su perfil definitivo: es el municipio de un ente territorial político y administrativo a la vez. Por otro lado, la Comisión hizo suya la idea carrancista de que los Ayuntamientos serían de elección directa y también popular, para cerrar el paso a fórmulas reglamentarias que pudieran escamotear la injerencia inexcusable de la ciudadanía.

Se conserva la prevención carrancista de que los gobernadores -y el Ejecutivo Federal se reserven el mando de la fuerza pública en los municipios en los que residieren habitual o transitoriamente. Se insinúa así lo que de manera rotunda se establece en el artículo 73; que el Distrito Federal (asiento habitual del Ejecutivo) se organizará en función de municipalidades.

La Comisión Dictaminadora de Querétaro no se circunscribió a perfeccionar la iniciativa de Carranza; le agregó elementos de la mayor trascendencia para la vida del municipio revolucionario, si se advierte que tendría personalidad jurídica y administrará libremente su hacienda. Ambos elementos a la postre sería aprobados por el Constituyente.

(11) RUIZ MASSIEU, José Francisco, Estudios de Derecho Político de Estados y Municipios, Edit. Porrúa, 1986.

Sin embargo, la cuestión de la recaudación tributaria y la consecuencia de las controversias fiscales entre los municipios y los estados, después de la encendida polémica que se instauró entre los diputados, hubieron de ser desechadas.

Se desechó la propuesta de la Comisión, consistente en que fueran los Ayuntamientos quienes recaudaran todo tributo local contribuyendo a los gastos estatales, ante lo cual el Ejecutivo podría designar inspectores "para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio". Ese rechazo se entiende porque la exaltación de la libertad municipal no debería hacer negatorio el federalismo supeditándose los estados libres y soberanos a la eficiencia y a la manipulación de los ediles y administradores municipales.

Por consiguiente, tampoco se aprobó la sugerencia de la Comisión de los diferendos que al respecto surgieran entre estado y municipio se conocieran por la Suprema Corte de Justicia, pues ello habría sido una intromisión central en el régimen interior de los estados, con lo que éstos quedarían colocados en un plano de absoluta igualdad con los municipios en perjuicio del régimen federal que la propia Constitución ratificaba.

Finalmente, el Constituyente resolvió que la hacienda de los municipios se formarían con las contribuciones que las Legislaturas señalaren, y las cuales serían suficientes para atender a sus necesidades.

En el artículo 73, por otra parte, se otorga desde 1917 al Congreso de la Unión, la facultad de legislar en todo lo relativo al Distrito y territorios federales, los cuales habrían de dividirse en municipalidades a cargo de Ayuntamientos de elección popular directa. Como se examinará adelante, en 1928 se extinguió la institución municipal en el Distrito Federal y en los territorios.

En otros artículos de la Carta de Querétaro se regulan distintos aspectos de la cuestión municipal; la obligación de los mexicanos de contribuir al gasto municipal (artículo 31, fracción IV); inscribirse en el catastro municipal (artículo 36, fracción I); desempeñar cargos concejiles (artículo 36, fracción V).

El régimen municipal de la Constitución se ha modificado en varias ocasiones en sus 75 años de vigencia. La primera reforma al estatuto municipal se dio por vía oblicua; reformando la fracción VI del artículo 73, en 1928 para suprimir la institución municipal en el Distrito Federal y en los territorios federales.

Ese cambio constitucional encuentra su lógica en el propósito de que esas entidades federativas previnieran los conflictos propios a la yuxtaposición de autoridades, toda vez que estaban gobernados por el presidente de la República a través de un funcionario de designación (los gobernadores, libremente nombrados y removidos por el titular del Poder Ejecutivo). Ya en la época obregonista

habían tenido lugar conflictos entre el Ayuntamiento de la ciudad de México y el gobierno federal cuando ambas responsabilidades recayeron en partidos políticos distintos.

Más tarde, para conservar esta modificación constitucional, se ha considerado que el creciente tamaño demográfico y urbano del asentamiento los poderes e inclusive el fenómeno de la conurbación con municipalidades del Estado de México, así como los costos financieros de la infraestructura y los servicios municipales del Estado de México, dan fundamento al estatuto sui generis del Distrito Federal.

No puede dejarse de lado, como lo han demandado juspublicistas y políticos, que esta solución limita severamente los derechos políticos de los capitalinos.

Por lo que hace a los territorios, una forma que tuvo lugar en 1940 restauró los municipios.

En 1971 se reformó la fracción I del artículo 74, para establecer que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión estaría facultada para suspender y destituir a los ediles municipales, y designar a quienes debieran relevarlos en los territorios.

La propuesta era consecuente con el carácter que esa Cámara tenía de legislatura local tratándose de territorios federales. En 1974 se suprimió esa adición por haberse transformado los territorios en estados libres y soberanos.

En 1933 se modificó por primera vez el artículo 115 para que captara la prohibición de la reelección inmediata de los ediles a influjo de la prohibición de la reelección del Presidente de la República y de los gobernadores, con motivo del asesinato de Alvaro Obregón. Esta enmienda fue propicia para aclarar el Constituyente Permanente la tipología de los cargos edilicios: presidente municipal, regidores y síndicos.

Treinta años después de la entrada en vigor de la Carta de Querétaro, se modificó por segunda vez, este precepto, con el propósito de otorgar a las mujeres el derecho a votar y a ser votada en los comicios municipales, adelanto ciudadano que llegaría a su cumplimiento con el cambio de 1957, que extendía a las mujeres el voto activo y el pasivo en todo tipo de comicios. Ello hizo que se suprimiera la adición de 1974 por innecesaria.

La explosión demográfica y la aceleración del proceso de urbanización llevaron a que junto con sendas adiciones a los artículos 27 y 73, se incorporara al 115 una fracción para regular los asentamientos humanos y las conurbaciones que comprendan a distintas municipalidades, otorgándose facultades de regulación de Ayuntamientos.

El impulso al proceso democrático de México se expresó con una nueva legislación electoral y para los partidos políticos en 1977, se comprendió también a los Ayuntamientos como cuerpos de representación popular. Así, se dispuso con una nueva reforma al 115 que en la integración de los cabildos se daría paso a la representación proporcional.

Debe señalarse que en ocasión del Poder Revisor distinguió incontrovertiblemente entre ese principio plurista y el de la representación de minorías, que debe ser tomado en cuenta sólo en la formación de los congresos locales.

Finalmente, la larga e irregular, evolución histórica del municipio mexicano llegó a su cenit cuando en 1983 entraron en vigor las reformas radicales al artículo 115, para dar pie a una verdadera reforma municipal dentro de un proceso de descentralización nacional de gran aliento. Esa adición recoge viejas y reiteradas demandas de la doctrina, los partidos y la ciudadanía en su conjunto, para abrir nuevos ámbitos al juego democrático y ganar en eficiencia de los servicios públicos.

Aunque la parte final de este trabajo versará sobre el análisis del estatuto actual del municipio, conviene hacer apretadísimo inventario de las innovaciones de 1983, que no fueron otras que la definición de una competencia mínima para los Ayuntamientos, la fijación de fuentes tributarias, la salvaguarda de los cuerpos edilicios frente a los ejecutivos locales, y el señalamiento del estatuto laboral de los servidores municipales.

En 1987, sólo finalidades de sistematización legislativa, se tocó por última vez el artículo 115, asignándolo en exclusiva al estatuto municipal, y para trasladar los contenidos relacionados con los poderes públicos estatales al artículo 116.

Por la vía de las reformas al artículo 73 del régimen del municipio se ha modificado en varias ocasiones, sin considerar las enmiendas ya comentadas. Primero en 1934, y más tarde en 1935, para establecer la participación de las municipalidades en el rendimiento de ciertos tributos; después para establecer la corresponsabilidad municipal en asuntos educativos y, finalmente, en 1987, para asignar facultades en cuanto a ecología.

En tres ocasiones se ha reformado el artículo 3º para definir el papel del municipio en la educación dentro de un concepto amplio de estado, que comprende a los tres, órdenes de gobierno (en 1934, 1946 y 1948).

El nuevo artículo 115 fue la piedra de toque de un vigoroso proceso de modernización legislativa en todos los estados de la Unión. Se reformaron las constituciones locales y se expidieron leyes orgánicas municipales y otros ordenamientos para reglamentar y ampliar las bases de organización de los Ayuntamientos y para establecer los fundamentos normativos de la reglamentación que a la sazón empezaron a expedir los cabildos.(12)

(12) TENA, Ramírez Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, 1991.

1.3. EL ESTATUTO MUNICIPAL EN NUESTROS DIAS.

La evolución histórica del municipio y su régimen constitucional proporcionaron los elementos necesarios para precisar la naturaleza jurídico-político del municipio, sobre todo si se le compara con las soluciones que se han implantado en otros sistemas políticos. (13)

Una manera pragmática de aproximarse al asunto es cotejar el instituto municipal con los estados en una República Federal. El federalismo mexicano consiste en dos órdenes coextensos, normativos y de competencias, de la misma jerarquía.

Los dos órdenes, el federal o nacional y el estatal o local, sometidos a la Constitución General de la República, de suerte que si entre ellos se suscita un conflicto, éste se resuelve en favor del orden que coincida con lo prevenido en la norma fundamental. La instancia nacional no ejerce control de tutela alguno sobre la instancia local.

Los órganos del poder político de los estados se integran a través del sufragio de la ciudadanía local (Congreso y Poder Ejecutivo), o bien con la concurrencia de los dos órganos políticos del estado (Poder Judicial), pero sin que participe la esfera nacional.

La única excepción es la prevenida en el artículo 76, para el caso de la

(13) RUIZ Macceiu, Francisco, Ob. Cit., supra nota 16

desaparición de poderes, y siempre que la constitución local no establezca otro procedimiento; el Senado, a propuesta del Presidente de la República, designa a quien haya de hacerse cargo del Poder Ejecutivo.

La relación entre los poderes del estado y los Ayuntamientos es diametralmente distinta. Un órgano estatal -una comisión estatal- suele organizar los comicios para renovar a los Ayuntamientos, y dichos comicios son calificados por un órgano también estatal, como lo es el Congreso. El Congreso, y en menor medida desde 1983 el Ejecutivo, ejercen potestades de tutela sobre los Ayuntamientos. La legislatura aprueba las contribuciones para que los Ayuntamientos capten los recursos que les permitan financiar sus actividades, y revisar a las aplicaciones de sus fondos cuando examina la cuenta pública. Más aún, el Congreso, con la intervención del Ejecutivo, así sea moderada, tiene competencia para suspender, revocar o destituir a un Ayuntamiento o a alguno de sus integrantes.

El análisis del artículo 41 de la Constitución General de la República aclara la cuestión, pues en ese precepto se señala que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos establecidos por la Constitución General y las Constituciones de los propios estados. En dicho artículo, que es el eje de la vida republicana y democrática de México, no se hace referencia alguna a los Ayuntamientos, puesto que éstos no son poderes públicos, en la terminología del constitucionalismo

mexicano.

El alcance de tan importante precepto es mayor cuando se examina los artículos 103, 105 y 107 de la Carta de Querétaro, por medio de los cuales se otorgan a la Suprema Corte de Justicia la competencia de resolver las controversias que se suscitan entre las esferas federal y local, o entre los distintos estados, o bien entre los poderes de un mismo estado, sin hacer referencia alguna a los municipios, precisamente por éstos elementos del régimen interior de los propios estados federados, y de distinta jerarquía.

La soberanía de los estados en el federalismo mexicano, por otro lado, entraña su capacidad para darse a sí mismos su propia constitución, sin más límite que el de no violar lo prevenido por la Constitución de la República, lo que conlleva la capacidad de definir sus propias competencias.

Al efecto, en el artículo 124 de la Carta Fundamental se prescribe que " las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados ". Por contra, los Ayuntamientos no tienen potestad para asignarse sus competencias ni para expedir sus normas fundamentales, porque ello es propio de la Constitución General de la República y de la Constitución Política del estado de que se trate o bien de la legislatura local.

Múltiples actos meramente administrativos de los Ayuntamientos, como son la venta de inmuebles o la celebración, requieren, para su perfeccionamiento

jurídico, de la autorización de un órgano estatal (el Congreso).

Finalmente, por lo que atañe a las diferencias radicales que el sistema constitucional asigna a los estados y municipios, puede apuntarse que en el federalismo impera el principio de la igualdad entre los estados federados, mientras que en el régimen municipal, como lo confirma el inciso i) de la fracción III del artículo 115, es aplicable al principio opuesto, es de la desigualdad, para que cada municipio sea tratado en proporción a su tamaño demográfico y recursos técnicos, financieros, territoriales y socioeconómicos.

Todavía en el campo de la definición de la naturaleza jurídico política del municipio mexicano, conviene abundar. El municipio de México no está sometido al poder jerárquico de las otras esferas de gobierno, porque ese poder es propio de los arreglos meramente administrativos, y conlleva los poderes de designación y mando; se trata, en realidad, de una poder de tutela, normalmente excepcional y expreso.

El sometimiento del municipio al poder jerárquico es propio de los regímenes unitarios o centralizados, que se expresan en una verdadera pirámide en cuya cúspide se colocan los poderes nacionales.

Tampoco es el municipio mexicano un ente soberano, pues ya se ha dicho que no tiene la aptitud para darse su propia constitución, ni para integrar a los titulares de sus órganos representativos sin injerencia de otra esfera de competencia. La llamada soberanía municipal emerge al fragor de la Revolución

Francesa.

El instituto municipal que perfila la Constitución de 1917 tampoco es sólo un ente administrativo que en exclusiva preste servicios públicos para atender necesidades colectivas de orden material. El Ayuntamiento, el órgano máximo de un municipio, es un cuerpo de representación política, un verdadero cuerpo gubernativo, y, por ende, su conformación emana el sufragio ciudadano.

De ahí la diferencia entre el municipio, y otros acomodos territoriales de naturaleza técnica o administrativa, como lo son las delegaciones de las agencias públicas con miras a desconcentrar el manejo de los asuntos para elevar los índices de eficiencia y pertinencia.

El municipio mexicano es un ente territorial de naturaleza política y administrativa a la vez, como muy bien hace ver en el primer párrafo del artículo 115, en donde se manifiesta que es base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados. Se trata de una modalidad de la descentralización política y administrativa; un municipio es un ente político por la manera como se integran sus órganos, por sus funciones gubernativas y por su carácter electivo; y es administrativo al tiempo, porque presta servicios públicos y tiene a su cargo actividades de carácter técnico para cubrir las necesidades de los administrados municipales.

Desde el punto de vista político, el municipio está revestido de libertad ("la libertad municipal"), que denota un margen de autarquía en el uso y

reglamentación de sus competencias, distinta de la autonomía de los estados (soberanía, según terminología histórica) y de la soberanía popular y nacional.

En el terreno de lo administrativo, el municipio cuenta con la llamada autonomía orgánica para ejercer por sí las competencias, y oponerlas jurídicamente a cualquier otro orden de gobierno que pretenda usarlas.

El municipio, en la Teoría del Estado mexicano, por lo que hace al régimen interior de los estados federados, comparte con el principio de división de poderes la misma finalidad: este último principio distribuye funcionamiento entre distintos órganos el poder público para que se manifieste separada pero cordialmente la soberanía popular; y el de la institución municipal hace un reparto del poder desde el punto de vista territorial entre distintos órganos (los Ayuntamientos).

El órgano máximo para la administración del gobierno municipal es el Ayuntamiento integrado por un presidente municipal, uno o varios síndicos y un número variable, en función de la población, de regidores. Como miembros que son del Ayuntamiento, cada uno de sus integrantes posee un voto, excepto el presidente, quien suele tener voto de calidad para los casos de empate y derecho de voto. Los ediles son elegibles por voto universal y directo a través de planillas. Desde la enmienda de 1977, en el artículo 115 se previene que habrá regidores de representación popular. No obstante esa disposición, es frecuente

que no se observe el criterio de la proporcionalidad sino que haya únicamente representación para las minorías, siempre y cuando se obtengan arriba de un mínimo de sufragios.

Como el Ayuntamiento no es un poder -según hemos expuesto, ya-, no entra en colisión con el principio de división de poderes, es piedra angular del constitucionalismo democrático.

La solución mexicana se aparta de la adoptada en otros países en los que el cuerpo edilicio nombre al presidente municipal sobre todo en aquellos que se han dado un régimen parlamentario.

Los presidentes son los jefes de la administración pública municipal; los síndicos tienen a su cargo la vigilancia financiera y la representación jurídica de la comuna; en tanto que los regidores supervisan por ramas las distintas labores administrativas.

Esta prohibida la reelección inmediata, que incluye la imposibilidad de que quien figure en un Ayuntamiento pueda formar parte de otro, así sea en una modalidad edilicia distinta.

Los ediles están revestidos de fuero, y para encausarlos penalmente es indispensable desenvolver un juicio de procedencia.

La estructura orgánica del gobierno municipal se completa con órganos de

inferior jerarquía y de carácter territorial, sean de elección popular o vecinal como las comisarias o ayudantías, o bien de designación, denominadas comúnmente delegaciones. Estas últimas se suele establecer en áreas que al paso del tiempo se convirtieron en urbanas o suburbanas.

Los Ayuntamientos celebran sesiones ordinarias y extraordinarias, y, en varias ocasiones anualmente se reúnen en cabildo abierto para que la ciudadanía participe libremente.

Los cambios constitucionales de 1983 limitaron severamente la injerencia de los gobernadores en la remoción total o parcial de los cuerpos edilicios. Toca a los congresos, cuando haya desaparecido un Ayuntamiento o se trate de la falta absoluta de la mayoría de sus miembros, y siempre que no proceda que entren en funciones los suplentes ni que se celebren elecciones extraordinarias, designar entre los vecinos a los consejos municipales.

Así mismo, por acuerdo de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso, podrá suspender Ayuntamientos, declarar que han desaparecido, y suspender o revocar el mandato a alguno de los ediles en caso de causas graves y después de desenvolver un procedimiento que respete la garantía de audiencia. Estos asuntos están contemplados tanto en las constituciones como en las leyes de responsabilidad de los servidores públicos.

El principal mérito del nuevo artículo 115 fue el de designar a través de la norma jurídica de más alto rango (la Constitución General de la República),

la competencia mínima de los Ayuntamientos, puesto que a partir de 1983 los cabildos tienen a su cargo los siguientes servicios públicos: agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpieza, mercados y centrales de abastos, panteones, rastros, calles, parques y jardines, y seguridad pública y tránsito.(14)

Esas competencias propias se contemplan por las constituciones locales o por la legislación secundaria según las potencialidades y recursos de las municipalidades, las cuales suelen clasificarse por rangos.

A partir de las modalidades relativamente recientes del federalismo cooperativo y del uso de algunas veces más extendido de convenios públicos para coordinar el uso de facultades, llevar a cabo programas conjuntos y mezclar fondos públicos de facto se asigna la administración, municipal, en tratándose de asuntos específicos, el carácter de delegación. Así, se le transfiere la responsabilidad a los Ayuntamientos de ejecutar una obra o prestar un servicio público con apoyos financieros total o parcialmente aportados por el gobierno federal o el gobierno del estado, siempre que se ajusten a normas técnicas y procedimientos, y se permita la implantación de instrumentos y control.

El legislador, consciente de las limitaciones financieras a las que han de hacer frente a los Ayuntamientos, en el artículo 115 contempla que varios municipios puedan coordinarse y aun asociarse para la más eficaz prestación de sus respectivos servicios públicos.

(14) HUERTA Barrera, Teresita, Derecho Municipal, México, Porrúa, 1985.

Por otro extremo, varias leyes federales y estatales tiene a los Ayuntamientos y a las administraciones públicas municipales como autoridades auxiliares, cuando así se les requiera.

Si bien la Constitución de Querétaro no repartió expresamente las competencias tributarias de los Ayuntamientos, algunas referencias marginales a la participación municipal en los rendimientos de los tributos federales se encuentra en la Carta de Querétaro desde 1917.⁽¹⁵⁾

No fue hasta 1983 cuando sin subsanar esas omisiones en tratándose de los estados, se establecieron con claridad las fuentes del ingreso fiscal de las municipalidades: participaciones en los tributos federales según las bases, montos y plazos que determinen las legislaturas; los ingresos derivados de los servicios públicos y las contribuciones que los estados tenían sobre la propiedad inmobiliaria.

Ese señalamiento confirma la vieja demanda revolucionaria de que los Ayuntamientos administren su hacienda y posean los elementos indispensables para el cumplimiento de sus cometidos, pero en congruencia con la distinta naturaleza jurídico-política de los poderes estatales y de los Ayuntamientos, y según tradición remontísima, se encarga en exclusiva a los congresos locales que así como definen los tributos estatales incluidas sus tasas, se haga lo propio con los tributos municipales.

(15) VAREZ Ruiz, Manuel, El Problema Fiscal en las distintas Etapas de Nuestra Organización Política, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1958

Es así como se observa el viejo criterio de que toda carga que grave fiscalmente a los ciudadanos ha de aprobarse por la representación popular.

En el mismo artículo 115 se prohíbe que las leyes locales establezcan exenciones o subsidios respecto de las contribuciones, y define que las legislaturas aprobarán las leyes de ingresos, lo que se cumple anualmente.

Acordes con la libertad hacendaria que poseen los municipios -y es otro de los méritos de la enmienda de 1983-, los presupuestos de egresos ya no son aprobados por el congreso, es examinada por éste.

La explosión urbana que advierte en México hizo necesario que en 1976 se adicionara el artículo 115 para depositar en los Ayuntamientos la responsabilidad de concurrir a la regulación y planificación del desarrollo urbano, expedir planes directos y planes parciales, fijar las normas para las densidades y usos del suelo, y para crear y administrar reservas territoriales.

Igualmente, junto con la Federación y los estados toca a los municipios coadyuvar a la planificación y regulación de las conurbaciones.

Para evitar conflictos entre los distintos órdenes de gobierno y salvaguardar la integridad fiscal del presidente de la República y de los gobernadores, los titulares de los poderes ejecutivos tendrán el mando de la fuerza pública en aquellos municipios donde residieran habitualmente o transitoriamente. En el resto de las municipalidades ese mando corresponde a

los Ayuntamientos.

En 1983 se resolvió, a través del artículo 115, el añejo problema del estatuto aplicable a las relaciones entre la administración pública municipal y sus servidores públicos. De manera definitiva se resolvió que ese estatuto ya no pertenece al derecho administrativo, sino que se ubica en el mundo del derecho del trabajo, y por ello se previene que los congresos locales expedirán leyes que al efecto reglamentan el artículo 123 de la Constitución General de la República.

CAPITULO II

EL GOBIERNO MUNICIPAL EN EL ESTADO DE GUANAJUATO. EL AYUNTAMIENTO.

SUMARIO

- 2.1. Concepto de Ayuntamiento y sus características.
- 2.2. Instalación del Ayuntamiento.
- 2.3. Organización del Ayuntamiento.
- 2.4. Funcionamiento del Ayuntamiento.
- 2.5. Competencia del Ayuntamiento.
- 2.6. Desaparición del Ayuntamiento.

2.1. CONCEPTO DE AYUNTAMIENTO Y SUS CARACTERISTICAS.

Ayuntamiento es, por regla general el Organó Municipal integrado por un Presidente Municipal y el número de Síndicos y Regidores que señale la Ley Orgánica Municipal para cada Municipio.

Sus miembros son electos popularmente por elección directa y no pueden ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de cargos, cualquiera que sea la denominación que se le de, no podrán ser electas para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplente pero los que tengan el carácter de suplentes, sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio; lo anterior por disposición expresa del Art. 115 de la Constitución General de la República.

Todos los Ayuntamientos se integran por un Presidente Municipal, de los 46 Ayuntamientos del Estado de Guanajuato 5 de ellos tienen 2 Síndicos: Guanajuato, León, Irapuato, Celaya y Salamanca, los 41 restantes tienen solamente un Síndico.

En cuanto al número de Regidores, de los 46 Ayuntamientos del Estado de Guanajuato 6 de ellos tiene 12 Regidores: Guanajuato, León, Irapuato, Celaya, Salamanca y Acámbaro; 10 Ayuntamientos se integran con 10 Regidores: San Miguel

de Allende, San Felipe, Dolores Hidalgo, Pénjamo, Salvatierra, San Luis de la Paz, San Francisco del Rincón, Moroleon, Silao y Valle de Santiago; y los 30 Ayuntamientos restantes tienen solamente 8 Regidores.

Para ser miembros de un Ayuntamiento debe reunirse los requisitos que exige la Constitución Política del Estado de Guanajuato, en los términos siguientes:

ARTICULO 110.- Para ser Presidenta Municipal, Síndico o Regidor, se requiere:

I.- Ser ciudadano Guanajuatense en ejercicio de sus derechos civiles y políticos y no haber sido condenado ejecutoriamente por delito grave del orden común;

II.- Tener, por lo menos, veintiún años cumplidos al día de la elección; y,

III.- Tener cuando menos 2 años de residir en el lugar en donde deba desempeñar el cargo, al tiempo de la elección.

Por otro lado la misma Constitución Política del Estado establece que personas se encuentran impedidas para ocupar un cargo dentro del Ayuntamiento, señalado al respecto los siguientes:

ARTICULO 111.- No podrán ser Presidenta Municipal, Síndicos o Regidores.

I.- Los militares en servicio activo o ciudadanos con mando en fuerzas en el Municipio donde deba efectuarse la elección, ni el Secretario y Tesorero del Ayuntamiento a no ser que se separen de sus cargos cuando menos con noventa días de anticipación al de la elección;

II.- Los que sean Ministros de algún culto religioso; y

III.- Los integrantes de los Organismos Electorales en los términos que señale la Ley de la Materia.

Agrega nuestra Constitución Política en el Estado que los Presidentes Municipales, Regidores o Síndicos electos popularmente duran en su cargo 3 años, iniciando sus actividades el día 1° de enero del año en que empiece su ejercicio. Estableciendo que ningún ciudadano pueda renunciar ni excusarse de servir al cargo de Presidente, Síndico o Regidor, salvo por causa justificada, a juicio del Congreso del Estado, o de la diputación permanente, en su caso. Lo anterior en los términos de los Artículos 112, 113, 114 y 116 del Ordenamiento Legal mencionado.

También establece nuestra Constitución Local que por cada Regidor y Síndico Propietario se elegirá un suplente; y que para la elección del Presidente Municipal y los Síndicos se aplicará el principio de mayoría relativa, en tanto que para la elección de los Regidores deberá aplicarse el principio de representación proporcional.

Finalmente, debe tenerse presente que cada Ayuntamiento tendrá un Secretario, un Tesorero y los demás funcionarios y empleados que señale el Reglamento Interior y Presupuestos de Egresos; precisando que tanto el Secretario como el Tesorero, así como los demás funcionarios son nombrados por el Ayuntamiento mayoría absoluta de votos a propuesta del Presidente Municipal, tales facultades derivan del Art. 4º de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, igualmente prevé la Ley en cita, en su Art 9º, que el Ayuntamiento debe tener su residencia en la cabecera del Municipio y solo por Decreto del Congreso del Estado y por razones de conveniencia pública, podrá trasladarse a otro lugar siempre y cuando quede comprendido dentro de la circunscripción territorial.

Excepcionalmente, el Gobierno Municipal puede recaer en un Concejo Municipal designado directamente por el Congreso del Estado en forma provisional, en tanto se convoca a nuevas elecciones, cuando son declaradas nulas éstas; o bien, en aquellos casos en que es declarado desaparecido un Ayuntamiento, de acuerdo con el Procedimiento establecido por la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato. Cabe subrayarse que para ser miembro de un Consejo Municipal deberán satisfacer los mismos requisitos que la Constitución exige para ser miembro del Ayuntamiento, mismos que fueron señalados con anterioridad.

2.2. INSTALACIONES DEL AYUNTAMIENTO.

Las reglas para la instalación de los Ayuntamientos se encuentran comprendidas en el Reglamento Interior que cada uno de ellos elabora, aprueba y publica, en los 46 diversos Municipios que conforman el Estado de Guanajuato.

En el caso concreto del H. Ayuntamiento del Municipio de Celaya, Gto., se establece en su Reglamento Interior, que el día 1º del año siguiente al de la elección, en el lugar y hora fijados mediante convocatoria por el Presidente Municipal electo, se reúnen los miembros del nuevo Ayuntamiento y celebran Sesión Solemne para la toma de posesión del cargo de Presidente y rendición de protesta por parte de este y los demás miembros que integran el Ayuntamiento.

A la hora señalada en la Convocatoria, da inicio la Sesión Solemne en el lugar señalado, dandose lectura a la declaratoria de la Legislatura, relativa a la integración del Ayuntamiento; acto seguido rinde su Protesta Constitucional el Presidente Municipal, electo quien la presentará ante la ciudadanía Celayense presente, y pronunciará las frases solemnes: "Protесто guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las Leyes y Reglamentos que de ella emanen, así como las resoluciones del Ayuntamiento y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente del Municipio de Celaya, Gto., que el pueblo me ha conferido para bien y propiedad del Municipio; si así no lo hiciere que el pueblo me lo demande".

Posteriormente, ante el Presidente Municipal los demás miembros del Ayuntamiento, presentarán la siguiente protesta: " Protestamos guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la del Estado de Guanajuato, la Ley Orgánica Municipal y las Leyes y Reglamentos que de ella se emanen, así como nuestros acuerdos y decisiones, los actos de quien los ejecute y desempeñar leal y patrióticamente el cargo que el pueblo nos ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad del Municipio. El Presidente Municipal dirá: Si así no lo hiciere que el pueblo de Celaya os lo demande". Acto seguido, el Presidente Municipal dirigirá un mensaje a la ciudadanía.

El mismo día el Presidente Municipal de la Sesión Solemne propone los nombramientos del Secretario del Ayuntamiento y Tesorero Municipal, para la aprobación, en su caso, por parte del Ayuntamiento. De ser conveniente, en la misma Sesión Solemne, o bien en la Primera Sesión Ordinaria, el Presidente Municipal hará la propuesta al Ayuntamiento para su aprobación correspondiente de los demás funcionarios que estime pertinente.

El Secretario del Ayuntamiento, el Tesorero Municipal, y los demás funcionarios nombrados por el Ayuntamiento, por mayoría de votos, a propuesta del Presidente Municipal, ocupara sus cargos, tomándoles el Presidente Municipal la Protesta de Ley y procederán a levantar el Acta de Recepción-Entrega en la oficina que les corresponda, remitiendo un tanto al Presidente Municipal y otro al Secretario del Ayuntamiento, quien estará presente en cada Dependencia al

momento de levantarse el acta, informando al Ayuntamiento de los pormenores de estos actos, en la siguiente sesión.

Finalmente, es importante subrayar, que en las sesiones del Ayuntamiento, el Presidente Municipal ocupa la parte central del Presidium; colocandose, a su izquierda el Secretario del Ayuntamiento; a la derecha los Síndicos y después los Regidores a ambos lados. Todo lo anterior en los términos de lo previsto por los Artículos 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 6º y 7º, del Reglamento Interior del H. Ayuntamiento del Municipio de Celaya, Gto.

2.3. ORGANIZACION DEL AYUNTAMIENTO.

Una vez instalado el Ayuntamiento, procede la integración de las comisiones conformadas por los miembros que este mismo designe, con la finalidad de vigilar y mejorar el ramo de la administración que a cada una se le encomienda.

El Secretario del Ayuntamiento asentará en el Acta de la Primera Sesión los nombres de los Síndicos y Regidores asignados en las Comisiones, que serán las siguientes:

- 1.- Hacienda Municipal.
- 2.- Gobernación, Reglamentos y Regularización Urbana.
- 3.- Seguridad Pública, Tránsito, Vialidad y Bomberos.
- 4.- Salud Pública, Agua Potable y Alcantarillado.

- 5.- Asistencia Social, Educación y Recreación.
- 6.- Obras Públicas, Promoción de Obras, Calles, Pavimento y Nomenclatura.
- 7.- Alumbrado Público, Limpia, Recolección de Basura y Parques y Jardines.
- 8.- Mercados, Abasto y Rastros.
- 9.- Bienes Municipales, Estacionamientos Públicos y Panteones.
- 10.- Fomento Agropecuario, Industrial y Turístico y Zona Rural.
- 11.- Deportes.

Las comisiones nombradas por el Ayuntamiento pueden ser unitarias o conjuntas, permanentes o temporales y específicas concretas, dependiendo de las necesidades de la propia administración.

Para cambiar a los comisionados para modificar las comisiones se requiere el voto mayoritario de los miembros del Ayuntamiento, debiéndose oír a los integrantes de la Comisión respectiva en cada caso concreto.

La finalidad primordial de las comisiones es la de emitir por escrito un dictamen sobre el estudio real, haciendo las propuestas necesarias para mejorar y vigilando permanentemente el ramo que les corresponda, según la naturaleza de cada comisión.

Es obligación de los comisionados, para el cumplimiento de su misión, sujetarse al plan de Gobierno Municipal y a las bases del presupuesto de Egresos, y de vigilar que cada una de las Dependencias cumpla satisfactoriamente con sus obligaciones, debiendo contar con el pleno apoyo de la Presidencia Municipal para su buen desempeño, facilitándole, desde luego, todos los recursos que sean necesarios y tendrá todas las atribuciones que el propio Ayuntamiento determine para cada Comisión. Todo lo anterior de conformidad por lo dispuesto por los Arts. 8, 9, 10, 11, 12, 13 y 14 del Reglamento Interior del H. Ayuntamiento del Municipio de Celaya, Gto.

2.4. FUNCIONAMIENTO DEL AYUNTAMIENTO.

La Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato establece las reglas generales para el funcionamiento de los Ayuntamientos, señalando en sus Artículos 12, 13, 14 y 15 que los Ayuntamientos funcionaran en base a sesiones públicas, en las cuales analizaran, discutirán y resolverán todos los asuntos que para tales efectos sean considerados en el Orden del día; precisándose que dichas sesiones podrán ser secreta cuando exista una causa justificada a juicio del Organismo de Gobierno Colegiado.

Para que los acuerdos tomados por el Ayuntamiento sean válidos y obligue su cumplimiento se requiere la asistencia de la mayoría de sus miembros, ya que se requiere la mayoría de votos, salvo aquellos casos que por disposición de esta misma Ley se exija una mayoría especial; advirtiéndose que para el caso de empate, el Presidente Municipal tiene voto de calidad.

Aclara la Ley en cuestión que para el caso de que en una sesión de Ayuntamiento no asista la mayoría de sus miembros, se deberá convocar a una nueva sesión, la cual sera válida con el número de miembros del Ayuntamiento que asistan, a menos que en ella deba tratarse un asunto que por disposición legal requiere una mayoría especial.

En cuanto al número de sesiones que deben celebrarse estas serán en relación al número que se contemple en el Reglamento Interior de cada Ayuntamiento, las cuales nunca podrán ser menos de 2 al mes. Con motivo de cada sesión se levantará acta circunstanciada, en la cual se asentarán todos los asuntos tratados y los acuerdos tomados, utilizandose un libro especial autorizado por el propio Ayuntamiento.

De manera preventiva señala la Ley Orgánica Municipal que todos aquellos casos que no se encuentren previstos en las mismas, se resolverán de acuerdo con las reglas que se establezcan en el Reglamento Interior de cada Ayuntamiento, y en defecto de ello, se estará al acuerdo tomado por las dos terceras partes de sus integrantes, siendo este uno de los casos concretos que exigen la votación de una mayoría especial.

Por otra parte, las reglas específicas para el funcionamiento de los Ayuntamientos se encuentran contenidas en el Reglamento Interior de los mismos; en el caso concreto del Municipio de Celaya, Gto., se establece que las sesiones del Ayuntamiento pueden ser de 3 tipos: Ordinarias, Extraordinarias o Solemnes; pudiendo ser las dos primeras públicas o secretas.

En cuanto al número de sesiones ordinarias, estas deberán ser dos al mes y estarán sujetas al Orden del Día que con anticipación se notifique. Las convocatorias para las sesiones ordinarias del Ayuntamiento las hará el Presidente Municipal o el Secretario del Ayuntamiento, notificando por escrito a todos los miembros del Órgano Colegiado con la debida anticipación.

En tanto que las sesiones extraordinarias se harán cuando lo solicite el Presidente Municipal o la mayoría de los miembros del Ayuntamiento, en el momento que sea necesario y en ellas se tratarán exclusivamente los asuntos para el que fueron convocados.

Las Sesiones Solemnes, todas serán públicas y específicamente en los casos siguientes:

- a).- La instalación y toma de la protesta del Ayuntamiento electo;
- b).- Los informes anuales del Presidente Municipal; y
- c).- Las demás que determine el Presidente Municipal o el Ayuntamiento.

Ahora bien, respecto del carácter público de las sesiones deberá entenderse en el sentido de que cualquier ciudadano tiene todo derecho de acceso a las mismas, sin embargo no podrán tener ningún tipo de intervención, ni siquiera exteriorizar manifestación alguna, teniendo la calidad simplemente de espectadores. El Presidente Municipal tiene facultades para llamar al orden en caso necesario, inclusive para hacer salir a la persona y arrestarla si es

preciso, haciendo uso de la fuerza pública.

En caso de que las circunstancias existentes así lo requieran el Presidente Municipal para cumplir con su deber de mantener el orden de las sesiones, podrá ordenar en su caso el desalojo de la sala de Cabildos y continuar con la sesión dándole el carácter de secreta.

Todas las sesiones se desarrollan apegándose estrictamente al Orden del Día; iniciándose con el pase de lista de asistencia y a continuación el Secretario del Ayuntamiento dará lectura al acta anterior, con la finalidad de que se apruebe o reforme en su caso; acto seguido, se procederá al desahogo de los puntos subsecuentes. Finalmente, cabe subrayar que los temas abordados en el punto de asuntos generales en las sesiones ordinarias, pueden ser resueltos por votación en la misma, o bien a criterio del Presidente Municipal, diferir su resolución para la siguiente sesión, debiéndose incluir en punto específico dentro del Orden del Día de la sesión respectiva. Todo lo anterior de conformidad con lo dispuesto por los Arts. 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23 y 24 del Reglamento Interior del H. Ayuntamiento del Municipio de Celaya, Gto.

Por otro lado, de conformidad a lo establecido por los Arts. 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, y 36 del mismo ordenamiento legal citado, las discusiones en la sesión del Ayuntamiento deben apegarse a la reglas siguientes:

El Presidente Municipal presidirá la sesión y dirigirá los debates

en la misma; sometiendo al Ayuntamiento la aprobación del Orden del Día, haciendo la declaratoria de existencia de Quórum y declarando abierta la Asamblea, en su caso.

Los miembros del Ayuntamiento pueden hacer uso de la voz hasta en dos ocasiones, respetando el lapso de 10 minutos como máximo, excepto cuando sean autores del dictamen que se discuta o cuando se hagan nociones o proposiciones.

Cuando una propuesta se pone a discusión sin que ninguno de los miembros del Ayuntamiento haga uso de la voz para refutar alguna cuestión, se someterá a votación de manera inmediata.

Cuando alguno de los miembros del Organo de Gobierno haga uso de la palabra tendrá plena libertad para expresarse, sin más límites que el de abstenerse de ofender a alguien y respetando el tiempo que tenga para su intervención.

La intervención de los Municipios deberá ser centrada siempre al tema de discusión, de no ser así será llamado al orden y si después de 2 llamadas de atención no entiende las indicaciones, el Presidente Municipal podrá hacerle salir de la sesión.

Tratándose de la discusión de un dictamen o propuesta que conste de más de un artículo, fracción, inciso o apartado, se discutirá primeramente en lo

general y si es necesario votar se hará, para discutirse posteriormente las partes en lo particular, esto con la finalidad de facilitar su discusión, votandose cada aspecto también en lo particular.

En un caso concreto, si se propusieran modificaciones a un proyecto, el autor del mismo deberá manifestar su conformidad con las enmiendas; de no estar conforme el autor con las modificaciones sugeridas, se discutirá su proyecto tal y como lo propuesto originalmente; en el supuesto de que su proyecto original hubiese sido desechado si podrá discutirse las enmiendas o modificaciones, pues en este caso estaremos en presencia de un proyecto diverso.

Ningún proyecto podrá discutirse en el seno del Ayuntamiento si el autor se encuentra ausente con causa justificada, salvo que este hubiese dejado su consentimiento por escrito; cuando el autor sea colectivo, bastará que la autorización la exprese uno de ellos.

El Presidente Municipal es el responsable de ejecutar todos los acuerdos emanados del Ayuntamiento, informando de ello en las sesiones posteriores.

En otro orden de ideas, cabe advertirse que por disposición del Reglamento Materia de Análisis, en sus numerales 37, 38, 39, 40, 41 y 42, las votaciones son de 3 clase:

a).- La votación económica, que consiste en levantar la mano los que aprueben; y no hacerlo los que votan en sentido negativo.

b).- La votación nominal, que consiste en preguntar personalmente a cada uno de los ediles si aprueba o desaprueba, debiendo contestar con un si o con un no.

c).- La votación secreta, que consiste en emitir el voto a través de cédulas especiales y de manera impersonal.

Quando se trata de nombrar al Secretario del Ayuntamiento, Tesorero Municipal y demás funcionarios, el Ayuntamiento decidirá por mayoría de votos, utilizando la votación económica o nominal si se nombra a la persona propuesta por el Presidente Municipal. Si la propuesta se desecha, el nombramiento se hará utilizando la votación secreta, pudiendo suspenderse este acto por una sola sesión.

En la votación de los asuntos deberán abstenerse de votar los que tengan interés personal en el negocio, así como los que fueren apoderados de la persona interesada o parientes de la misma, dentro del tercer grado de consanguinidad o segundo de afinidad.

Si el Presidente Municipal se ubicara en el supuesto anterior, no podrá ejercer su voto de calidad en caso de empate, y si diera este, se suspenderá el asunto para discutirse y volverse a votar en otra sesión.

Finalmente, cabe advertir que los acuerdos del Ayuntamiento solo podrán revocarse por el voto de la mayoría absoluta de sus miembros.

También es importante resaltar que no podrá solicitarse la revocación de un acuerdo que se haya tomado en la misma sesión, sino que esta deberá ser solicitada en la siguiente sesión ordinaria, expresamente en el Orden del Día del acuerdo que se pretenda revocar.

Cuando alguno de los miembros del Ayuntamiento no pueda asistir por causa justificada a una sesión en que deba tratarse la revocación de un acuerdo, podrá dejar por escrito su voto firmando en sobre cerrado, mismo que abrirá el Secretario en el momento de la votación, contandose el voto conjuntamente con los demás que se emitieron, sin que ello obste para tener por presente el ausente, para efectos diversos al voto específico.

2.5. COMPETENCIA DEL AYUNTAMIENTO.

La competencia del Organo de Gobierno Municipal se encuentra delimitada en el artículo 16 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, mismo que en su parte conducente señala lo siguiente:

- I.- Iniciar Leyes ante el Congreso del Estado;
- II.- Prestar y administrar, dentro de las modalidades que la Ley establezca, los servicios públicos en su cargo;

III.- Fomentar los intereses materiales, cívicos y culturales del Municipio;

IV.- Auxiliar a las autoridades sanitarias en la planeación y ejecución de sus disposiciones.

V.- Elaborar los censos de su municipio y auxiliar a las autoridades federales y estatales en la formación de los censos y estadísticas de toda índole;

VI.- Realizar los trabajos electorales en la esfera de su competencia;

VII.- Elaborar conforme a las leyes respectivas las listas de ciudadanos para la insaculación de jurados;

VIII.- Aprobar conforme a esta Ley y además disposiciones aplicables, su Presupuesto de Egresos, remitiendo al Congreso del Estado, copia autorizada del mismo y vigilar su exacta aplicación.

IX.- Formular el pronóstico de ingresos y someterlo para su conocimiento al congreso del Estado, en los primeros diez días del mes de noviembre;

X.- Determinar la forma y casos en que se deba caucionar el manejo de los fondos públicos;

XI.- Formar y mantener los cuerpos de seguridad pública;

XII.- Nombrar y remover al Secretario del Ayuntamiento, al Tesorero Municipal y a los demás funcionarios, por mayoría absoluta de votos, a propuesta del Presidente Municipal;

XIII.- Establecer el territorio del municipio las delegaciones que se hagan necesarias.

XIV.- Nombrar Delegados Municipales, propietarios y suplentes, a propuesta del Presidente Municipal.

XV.- Expedir su reglamento interior, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos circulares y disposiciones administrativas de observancia general;

XVI.- Proponer y, en su caso, aprobar las bases para la celebración de contratos y empréstitos y a cualquier otro acto jurídico que pueda afectar el patrimonio del municipio, observando la Ley de Deuda Pública para el Estado y Municipio.

XVII.- Celebrar convenios con el Gobierno del Estado para la ejecución y operación de obras y de coordinación fiscal, colaboración administrativa y presentación de servicios;

XVIII.- Auxiliar a las autoridades de la Federación y del Estado en las funciones de su competencia;

XIX.- Dentro del mes de diciembre de cada año, rendir a la ciudadanía un Informe por conducto del Presidente Municipal en sesión pública y solemne, del estado que guarda la administración municipal;

XX.- Conceder licencia hasta por dos meses para separarse de sus cargos a los regidores y a los síndicos del Ayuntamiento, y autorizar al Presidente Municipal para ausentarse del municipio por un término de quince días;

XXI.- Distribuir entre síndicos y regidores, las comisiones unitarias o conjuntas permanentes o temporales, para la atención de los diversos asuntos del Municipio, y conferir eventualmente a los regidores, comisiones específicas concretas;

XXII.- Impartir la instrucción cívica y militar a que se refiere la fracción II del artículo 31 de la Constitución Federal de la República;

XXIII.- Dictar las disposiciones que se estimen pertinentes para hacer efectiva la obligatoriedad de la enseñanza primaria, en los términos del artículo tercero de la Constitución Federal de la República;

XXIV.- Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo municipal, participar en la creación y administración de sus reservas territoriales, intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra; otorgar licencias y permisos para construcciones y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas, en los términos de las leyes federales y locales relativas;

XXV.- Establecer en forma general las bases bajo las cuales han de celebrarse los contratos de obras fuera de concurso, y, en su caso, las modalidades para la celebración de éste;

XXVI.- Proponer la apertura o ampliación de las vías públicas y decretar la nomenclatura de calles, plazas y jardines públicos, así como el alineamiento y numeración oficial de avenidas y calles, conforme al reglamento correspondiente;

XXVII.- Nombrar apoderados y representantes en asuntos jurídicos concretos, excepto en negocios judiciales;

XXVIII.- En general, promover en la esfera administrativa todo lo necesario para la creación y sostenimiento de los servicios municipales, y para el acrecentamiento del patrimonio del municipio;

XXIX.- Los demás que le confieran las leyes.

2.6. DESAPARICION DEL AYUNTAMIENTO.

De conformidad con lo dispuesto por el Art. 97 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, el Congreso del Estado, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, puede declarar la desaparición de un Ayuntamiento, siguiendo para ello el procedimiento legal previamente establecido en este mismo ordenamiento jurídico.

La desaparición de un Ayuntamiento será procedente solo por falta absoluta de la mayoría de sus miembros. Entendiéndose por falta absoluta de la mayoría, cuando la mitad más uno de los miembros del Ayuntamiento, o del Consejo en su caso, abandonen sus funciones por más de quince días consecutivos, sin causa justificada. Esta causal la contempla la Ley mencionada en su Art. 98.

Señala por otro lado el Art. 109 de la mencionada Ley, que cuando la denuncia se deba a la ausencia absoluta de la mayoría de sus miembros propietarios, bastará que las comisiones receptoras de la misma verifique el hecho para que en forma inmediata se someta a la denuncia al dictamen del Congreso, el cual emitirá resolución declarando procedente la desaparición del Ayuntamiento y en la misma resolución procederá a designar el Consejo Municipal nombrando a los ciudadanos que considere conveniente. El procedimiento en este caso no podrá tardar más de 15 días naturales y mientras tanto acutaran los suplentes.

Las resoluciones emitidas en esta materia son inatacables y no admiten ningún recurso. Una vez dictadas, se dejan ejecutar en un plazo máximo de 5 días.

CAPITULO III

EL PRESIDENTE MUNICIPAL

SUMARIO

3.1. Concepto y Generalidades. 3.2. Atribuciones. 3.3. Formas de Suplir las Faltas. 3.4. Suspensión y Revocación del Mandato.

3.1. CONCEPTO Y GENERALIDADES.

El Presidente Municipal es el órgano que ostenta la representación legal del municipio y tiene encomendado el gobierno y administración de los intereses públicos de su territorio.

El Presidente Municipal, como cualquier otro miembro del Ayuntamiento, debe llenar los requisitos que exige la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, en su artículo 110; además, cabe agregar que para dicho cargo deberá aplicarse el Principio de Mayoría Relativa en relación con la elección del mismo. También por disposición de la misma Constitución durará en su cargo tres años y no podrá ser reelecto para el mismo cargo en el período inmediato. Es importante subrayar también, que ningún ciudadano puede renunciar ni excusarse de servir al cargo de Presidente Municipal, sólo que sea por una causa justificada, a juicio del Congreso del Estado; o de la Diputación Permanente en su caso. De la misma forma, al igual que los demás miembros del Ayuntamiento, deberá reunirse el día 1º de Enero del año en que empiece su ejercicio, para dar inicio a sus actividades correspondientes.

3.2. ATRIBUCIONES.

Respecto a las atribuciones del Presidente Municipal, éstas son señaladas por la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, mismas que tienen el carácter de enunciativas al no ser limitativas, considerando, por

nuestra parte que el legislador se limitó a enunciar aquellas que consideró elementales para el buen funcionamiento para el Organo Municipal. Estas son las siguientes:

Artículo 17 de la Ley Orgánica Municipal. Compete al Presidente Municipal.

I.- Ejecutar las determinaciones del Ayuntamiento.

II.- Cuidar del buen orden y operatividad de los servicios municipales.

III.- Convocar al Ayuntamiento a sesiones ordinarias y extraordinarias de acuerdo con lo establecido en esta Ley y el Reglamento Interior del Ayuntamiento.

IV.- Residir las sesiones del Ayuntamiento, en las que tendrá además de su voto particular el de calidad.

V.- Representar al Municipio en la celebración de actos y contratos previamente aprobados por el Ayuntamiento.

VI.- Representar al Municipio en todos los actos oficiales o delegar esa representación.

VII.- Dirigir el funcionamiento de los servicios municipales mediante las dependencias administrativas que se establezcan.

VIII.- Proponer al Secretario, Tesorero y demás funcionarios ante el Ayuntamiento y nombrar a los empleados municipales.

X.- Publicar en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado los Bandos de Policía y Buen Gobierno, Reglamentos Circulares y Disposiciones Administrativas de Observancia General.

X.- Organizar, dirigir e inspeccionar las dependencias municipales.

XI.- Calificar las faltas y sancionar a los infractores de los reglamentos gubernativos y de policía y de los demás reglamentos y disposiciones administrativas. Esta facultad podrá ser delegada.

XII.- Cuidar el buen estado y mejoramiento de los bienes de aprovechamiento común, de los efectos a un servicio público y de los propios del Municipio.

XIII.- Disponer de los elementos de seguridad pública municipal para la conservación del orden y la tranquilidad pública.

XIV.- Ejercer las atribuciones que le confieran las leyes federales o locales.

XV.- Avisar a la Secretaría del Ayuntamiento, cuando pretenda ausentarse del municipio por más de veinticuatro horas y hasta por quince días consecutivos. Cuando la ausencia exceda de este lapso, requerirá la autorización del Ayuntamiento.

XVI.- Las demás que le confiera las leyes y reglamentos.

3.3. FORMAS DE SUPLIR LAS FALTAS.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 17 Fracción XV de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, un Presidente Municipal

puede ausentarse del Municipio por más de veinticuatro horas y hasta por quince días consecutivos, debiendo avisar solamente al Secretario del Ayuntamiento para que este en su ausencia se encargue del despacho de los asuntos.

Previendo la misma Fracción que cuando el Presidente Municipal requiere de ausentarse del Municipio por tiempo que exceda de quince días, necesita solicitar la autorización correspondiente al Ayuntamiento respectivo.

Por otro lado, la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato contempla un capítulo especial denominado precisamente " Del modo de suplir las faltas "; en dicho capítulo se precisa con toda claridad la forma en que deberá substituirse a los miembros del Ayuntamiento, así como la de aquellos funcionarios que por la naturaleza de su función son consideradas de suma importancia para el correcto funcionamiento del gobierno y de la administración Municipal.

En efecto, por lo que se refiere específicamente al cargo de Presidente Municipal, señala la Ley Orgánica mencionada en su artículo 30, que cuando este requiera de ausentarse del Municipio por más de quince días y hasta por dos meses, sus faltas temporales se cubrirán con el nombramiento de un Presidente Municipal Provisional, que deberá ser electo dentro de los demás miembros del Ayuntamiento por mayoría de votos.

Ahora bien, para el caso de que el Presidente Municipal, requiera de licencia por más de dos meses, sus faltas serán cubiertas, con el nombramiento de un Presidente Municipal Interino, quien podrá recaer o no en los demás miembros del Ayuntamiento, en ambos casos la elección deberá ser decidida por mayoría de votos de la totalidad de los miembros del Ayuntamiento.

Finalmente, el Ayuntamiento podrá proceder a nombrar por mayoría de votos de la totalidad de integrantes, un Presidente Municipal sustituto, cuyo nombramiento podrá recaer o no en uno de los miembros de éste. Esta modalidad deberá adecuarse en los supuestos siguientes:

a).- Por falta absoluta del Presidente Municipal electo. Esta hipótesis se dará en aquellos casos en que el Presidente Municipal abandone su cargo sin causa justificada, por causa de muerte, por negativa injustificada a tomar posesión de su cargo, etc..

b).- Por revocación del mandato. Debiéndose entender en la presente hipótesis deberá existir una resolución emitida por el Congreso del Estado en donde se haya seguido el procedimiento que se encuentra establecido para tales casos en la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato.

c).- Por declaración de procedencia, en cuyo caso el Presidente sustituto desempeñará la función durante el transcurso del juicio hasta que se dicte sentencia firme, si está fuere condenatoria, el Presidente Municipal electo por

el Ayuntamiento, concluirá el período correspondiente. En el caso concreto nos estamos refiriendo a una conducta cuya sanción no se limita simplemente una responsabilidad administrativa sino incluso de carácter civil o penal.

3.4. SUSPENSIÓN Y REVOCACIÓN DEL MANDATO.

El Presidente Municipal, dentro de la Administración Pública esta sujeto a la Ley como el más modesto de los servidores públicos. De tal forma que su conducta como gobernante debe sujetarse escrupulosamente a un marco jurídico.

En este orden de ideas, la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato establece cual es la normatividad que debe aplicarse para aplicar las sanciones correspondientes en el supuesto de que el Presidente Municipal incurra en las hipótesis jurídicas que a juicio del legislador así lo ameritan.

Así, pues empieza señalando la mencionada legislación que el Congreso del Estado, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrá declarar la desaparición de un Ayuntamiento, suspender o revocar el mandato a uno o varios de sus miembros, previo respeto de su derecho a la defensa, ofreciendo pruebas y rindiendo alegatos.

Son causas de suspensión del mandato al Presidente Municipal las siguientes:

a).- La declaración de procedencia dictada por el Congreso del Estado en los términos de la Ley de responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y de los Municipios.

b).- La incapacidad física o mental para el desempeño del cargo.

En tanto que para la revocación del mandato la Ley considera como causas:

I.- El ataque a las instituciones democráticas.

II.- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal.

III.- Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Constitución Política del Estado de Guanajuato.

IV.- El ataque a la libertad del sufragio.

V.- Cuando la infracción a la Constitución y a las leyes de que ella emanen, cause perjuicios graves al municipio o se motiven trastornos en el funcionamiento normal de la institución, y

VI.- Las violaciones sistemáticas y graves a los planes, programas y presupuestos de la administración pública y a las leyes que determinen el manejo de los recursos económicos.

Ahora bien, en cuanto al procedimiento legal para decretar la suspensión y revocación del Mandato al Presidente Municipal, este puede ser iniciado por cualquier ciudadano bajo su más estricta responsabilidad.

Las formalidades deben ser las siguientes: La denuncia será por escrito, precisando la causa de suspensión o revocación que pretenda hacer valer y aportar las pruebas correspondientes, debiendo presentarse ante el Congreso del Estado.

Presentada y ratificada la denuncia dentro del plazo de tres días naturales, se turna a Comisiones de Gobernación y de Justicia del Congreso del Estado para que determinen si la causa atribuida corresponde a las mencionadas con anterioridad y resuelva si la denuncia es procedente ameritando incoar el proceso.

Verificado lo anterior, la denuncia se turnará a la Comisión de Gran Jurado cuyo Presidente emplazará al Presidente Municipal, quien tendrá derecho a nombrar defensor o a que se le nombre uno de oficio, salvo que decida defenderse por sí mismo.

La Comisión de Gran Jurado actuará como sección instructora del Congreso y abrirá un período de pruebas por treinta días hábiles común para ambas partes. Para su desahogo es aplicable supletoriamente el Código de Procedimiento Civiles del Estado.

El término ordinario de prueba es prorrogable en caso de ser necesario y una vez concluido el expediente se pondrá a la vista de las partes para que produzcan sus alegatos.

Presentados o no los alegatos, la Comisión procederá a formular sus conclusiones con carácter de dictamen, se presentara al pleno del Congreso en la sesión más próxima.

Cuando el Congreso del Estado dicte la declaración de procedencia contra el Presidente Municipal en los términos de la Ley de responsabilidades de los servidores públicos, procediéndose a nombrar un Presidente Municipal Substituto, pudiendo recaer o no tal nombramiento en los demás miembros del Ayuntamiento, en los términos de los artículo 32 y 33 de la Ley de la Materia.

Finalmente, cabe señalar que la resolución dictada por el Congreso es inatacable, no admite ningún recurso y una vez dictada debe ejecutarse en un plazo máximo de cinco días.

CAPITULO IV

EL SINDICO

SUMARIO

4.1. Concepto y Generalidades. 4.2. Atribuciones. 4.3. Forma de suplir las faltas. 4.4. Suspensión y Revocación de Mandato.

4.1. CONCEPTO Y GENERALIDADES.

El Síndico es un miembro del Ayuntamiento electo popularmente, bajo el principio de mayoría relativa, al igual que el Presidente Municipal, encargado de representar al gobierno municipal ante las autoridades judiciales. Podríamos afirmar que el Síndico es el abogado del Municipio.

Para ser Síndico de un Ayuntamiento también se requiere llenar los mismo requisitos que el Presidente Municipal y los Regidores.

Los Ayuntamientos en el Estado de Guanajuato se integran además del Presidente Municipal y los Regidores, con un Síndico, a excepción de los de Guanajuato, León, Irapuato, Celaya y Salamanca que tiene dos, por cada propietario se elige un suplente, duran en su cargo tres años y no pueden reelegirse para el período inmediato, salvo que sea para diferente cargo.

4.2. ATRIBUCIONES.

La Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato y los Reglamentos Interiores de cada Municipio, marcan cuales son las atribuciones de los Síndicos.

Debe aclararse que la norma jurídica por ser general y abstracta, solo contempla aquellas que son consideradas prioritarias a todo Municipio, dejando a cada uno de éstos la facultad de particularizar sus funciones en razón a sus

necesidades locales y a sus posibilidades en materia de recursos humanos y financieros, sin soslayar la problemática que presenta su propia realidad social.

De esta manera, el artículo 18 de la Ley Orgánica Municipal prevee la competencia mínima del Síndico del Ayuntamiento, señalando de manera enunciativa las siguientes atribuciones:

I.- Asistir puntualmente a las sesiones del Ayuntamiento.

II.- Desempeñar las comisiones que le encomiende el Ayuntamiento informando su resultado.

III.- Representar al Ayuntamiento ante toda clase de autoridades judiciales, pudiendo delegar, bajo su más estricta responsabilidad, esa representación en negocios judiciales concretos.

IV.- Asumir las funciones de Ministerio Público en los términos de la Ley Orgánica de la Institución y

V.- Las demás que le señalen las leyes y los reglamentos.

Agregar la misma legislación que en aquellos Municipios en donde existan más de un Síndico, que éstos ejercerán sus funciones en los términos del Reglamento Interior.

Por nuestra parte señalamos que es necesario reformar la Ley con la finalidad de ampliar la competencia del Síndico, pues la complejidad de la vida municipal es mayor cada vez más. Muestra de ello es como en la práctica en la

mayoría de los Municipios del Estado de Guanajuato, los Síndicos ocurren ante todo tipo de autoridades representando al Municipio, sin importar que no sean específicamente judiciales como lo prevee la Ley, sino de naturaleza diversa como son las de carácter laboral, administrativos y hasta legislativas; sin pasar desapercibido también como interviene de hecho en la celebración de todo acto jurídico donde va de por medio el interés de la municipalidad. Es por éste que pugnamos por la adecuación de la Ley a la realidad que reglamenta, de otra forma pronto estaremos en presencia de ordenamientos normativos obsoletos, superados e ineficaces.

4.3. FORMA DE SUPLIR LAS FALTAS.

Como cualquier servidor público, el Síndico es titular de derechos y obligaciones; por tanto, en este renglón la Ley orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato prevee que las faltas definitivas y las temporales del Síndico propietario se cubrirán con su respectivo suplente. De lo anterior se desprende que el Síndico tiene derecho a solicitar licencia para separarse de su cargo por tiempo determinado o por tiempo indefinido; debiéndose entender que en el primero de los casos esta en todo su derecho a ocupar su cargo una vez agotado su derecho a ocupar su cargo una vez agotado el tiempo de su licencia, en tanto que en el segundo de los supuestos lo podrá hacer en cualquier momento que lo solicite.

Por otra parte, la propia legislación también contempla a manera de

sanción que para aquellos casos en que el Síndico se separe de su cargo sin la licencia correspondiente y sin causa justificada por más de dos meses, se considerará como abandono de cargo, perderá todo derecho al mismo y se llamará a su suplente. Infiriéndose que en el caso de que éste no acuda al llamado, deberá permanecer vacante dicho cargo por lo que resta al período.

4.4. SUSPENSION Y REVOCACION DE MANDATO.

En complemento de lo anterior, cabe mencionar que la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, prevee la posibilidad de una conducta grave por parte del Síndico de un Ayuntamiento, estableciendo como consecuencia de derecho a tal supuesto jurídico una sanción de igual naturaleza a la falta que va desde la suspensión hasta la revocación del mandato.

En efecto, establece el artículo 99 de la mencionada ley como causas de suspensión para los miembros del Ayuntamiento, la declaración de procedencia dictada por el Congreso del Estado en los términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y de los Municipios; así como la incapacidad física o mental para el desempeño del cargo, cuando fuere por causas independientes a su voluntad, más que una sanción este sería un impedimento para ocupar el cargo.

En tanto que el artículo 100 de la misma ley señala que son causas de revocación del mandato, las siguientes.

sanción que para aquellos casos en que el Síndico se separe de su cargo sin la licencia correspondiente y sin causa justificada por más de dos meses, se considerará como abandono de cargo, perderá todo derecho al mismo y se llamará a su suplente. Infiriéndose que en el caso de que éste no acuda al llamado, deberá permanecer vacante dicho cargo por lo que resta al período.

4.4. SUSPENSIÓN Y REVOCACIÓN DE MANDATO.

En complemento de lo anterior, cabe mencionar que la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, prevee la posibilidad de una conducta grave por parte del Síndico de un Ayuntamiento, estableciendo como consecuencia de derecho a tal supuesto jurídico una sanción de igual naturaleza a la falta que va desde la suspensión hasta la revocación del mandato.

En efecto, establece el artículo 99 de la mencionada ley como causas de suspensión para los miembros del Ayuntamiento, la declaración de procedencia dictada por el Congreso del Estado en los términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y de los Municipios; así como la incapacidad física o mental para el desempeño del cargo, cuando fuere por causas independientes a su voluntad, más que una sanción este sería un impedimento para ocupar el cargo.

En tanto que el artículo 100 de la misma ley señala que son causas de revocación del mandato, las siguientes.

- I.- El ataque a las instituciones democráticas.
- II.- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal.
- III.- Las violaciones graves y sistemáticas las garantías individuales o sociales consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en la Constitución Política del Estado de Guanajuato.
- IV.- El ataque a la libertad del sufragio.
- V.- Cuando la infracción a la Constitución y a las leyes que de ella emanen, cause perjuicios graves al Municipio o se motiven trastornos en el funcionamiento normal de la institución, y
- VI.- Las violaciones sistemáticas y graves a los planes, programas y presupuestos de la administración pública y a las leyes que determinen el manejo de los recursos económicos.

Es el Congreso del Estado, siguiendo el procedimiento previsto por la ley, ya detallado en el capítulo anterior, el encargado de decretar y ejecutar ambas sanciones.

CAPITULO V

LOS REGIDORES MUNICIPALES

SUMARIO

- 5.1. Concepto y Características. 5.2. Atribuciones. 5.3. Modo de suplir las faltas. 5.4. Suspensión y Revocación del cargo de Regidor.

5.1. CONCEPTO Y CARACTERISTICAS.

Los regidores son los miembros del Ayuntamiento encargados de gobernar y administrar, como cuerpo colegiado los intereses del Municipio. Carecen de facultades de gobierno en forma individual, pues está queda delegada en el Presidente Municipal, quien para tales efectos hace las veces de ejecutivo, sin embargo, los regidores deben cumplir con las comisiones que les señale el Ayuntamiento, de acuerdo con las que se encuentren debidamente específicas en el reglamento interior de cada uno de los Ayuntamientos y con las modalidades que establezcan al respecto.

Los regidores son funcionarios de elección popular, que se eligen bajo el principio de representación proporcional; consecuentemente a cada partido político corresponderá un número determinado de regidurías en proporción a la cantidad de votos obtenidos en la contienda electoral, de acuerdo con las bases señaladas por la Ley de la materia.

Cualquier ciudadano puede válidamente aspirar un cargo de regidor en un Ayuntamiento, sólo tendrá que llenar los requisitos que establece su Constitución local, como son los que señala el artículo 110 en el caso del estado de Guanajuato. A menos que sea una de las personas que por disposición Constitucional se encuentre impedida por encontrarse en alguno de los supuestos contemplados en dicha Ley. Fuera de los requisitos enumerados por la Constitución no existe limitación alguna de carácter cultural, económica, religioso o social para formar parte del órgano de gobierno Municipal.

5.2. ATRIBUCIONES.

Respecto a las atribuciones que competen a los regidores en su calidad de miembros de un Ayuntamiento o un Consejo Municipal, en su caso, estas se encuentran perfectamente precisadas en la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, mismas que en su parte conducente señala:

Artículo 19.- Compete a los regidores:

- 1.- Asistir puntualmente a las sesiones del Ayuntamiento;
- 2.- Desempeñar las comisiones que les encomiende el Ayuntamiento informando de su resultado;
- 3.- Proponer al Ayuntamiento los acuerdos que deben dictarse para el mejoramiento de los servicios municipales y en especial de aquellos cuya vigilancia les haya sido encomendada;
- 4.- Citar a sesiones ordinarias y extraordinarias del Ayuntamiento si no lo hace el Presidente Municipal, en los términos de esta Ley y del reglamento interior;
- 5.- Recabar en las dependencias municipales los datos de información que requiera para el mejor desempeño de sus funciones; y
- 6.- Los demás asuntos que esta Ley y los reglamentos le señalen.

5.3. MODO DE SUPLIR LAS FALTAS.

El cargo de regidor es irrenunciable en virtud de ello la Ley Orgánica Municipal establece modos para separarse del mismo, para ello señala el artículo 28 que las faltas definitivas y las temporales por licencia de más de dos meses, los regidores propietarios, se cubrirán con los suplentes.

Igualmente, la Ley establece como sanción el abandono de cargo para aquellos regidores que falten a su función por más de dos meses, en forma continua y sin causa justificada, debiéndose llamar en tales casos al respectivo suplente.

5.4. SUSPENSION Y REVOCACION DEL CARGO DE REGIDOR.

En el presente caso, nos encontramos frente a dos supuestos diferentes. El primero de ellos puede tener naturaleza de sanción o de remedio, el segundo se aplica solamente como sanción.

En efecto, establece la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato en su artículo 99 que podrá decretarse por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Congreso del Estado la suspensión en el cargo a un regidor de un Ayuntamiento si se encuentra en alguna de las siguientes hipótesis:

a).- Por haber incurrido en responsabilidad en los términos de la Ley de responsabilidades de los servidores Públicos del Estado y de los Municipios.

b).- Por incapacidad física.

c).- Por incapacidad mental.

Por otra parte, señala en el artículo 100 del mismo ordenamiento legal mencionado en el párrafo anterior, la revocación del mandato al regidor o regidores podrá decretarse con las mismas formalidades cuando incurran en las siguientes causales:

a).- El ataque a las instituciones democráticas;

b).- El ataque a la forma de Gobierno Republicano, Representativo y Federal;

c).- Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales consagradas en la Constitución Federal y Local;

d).- Por ataque a la libertad de voto;

e).- Cuando la infracción a la Constitución local y a las leyes que de ella emanen, ocasionen graves perjuicios al Municipio o serios trastornos al funcionamiento normal de la institución;

f).- Por violaciones sistemáticas y graves a los planes, programas y presupuestos de la administración pública y a las leyes que determinen el manejo de los recursos económicos.

En todos los casos deberá seguirse el procedimiento y respetarse las formalidades que para tales efectos se establezcan en un capítulo especial de la Ley Orgánica Municipal para el estado de Guanajuato, mismo que quedo debidamente analizado en el tema referido al Ayuntamiento como Organo de Gobierno Municipal.

CAPITULO VI

MARCO JURIDICO DE LA REPRESENTACION DEL MUNICIPIO COMO PERSONA MORAL.

SUMARIO

- 6.1. Definición de Representación. 6.2. Diferencia entre Representación y Asistencia. 6.3. Representación y Legitimación. 6.4. Representación y Personalidad. 6.5. Representación y Procura. 6.6. Teorías de la Representación. 6.7. Clasificación de la Representación. 6.8. La Representación del Municipio.

6.1. DEFINICION DE REPRESENTACION.

Se puede definir a la representación como la facultad que tiene una persona de actuar, obligar y decidir en nombre o por cuenta de otra.

Es una institución jurídica muy antigua: su utilidad está fuera de duda, pues permite actuar a una persona, simultáneamente y en lugares distintos, produciendo el milagro jurídico de la multiplicidad en la unidad. A través de ella se obtiene una doble ventaja: por parte del representado se da la ubicuidad por la utilización de la habilidad ajena para los propios negocios, y por parte del representante, en caso de representación legal, se tiene la posibilidad de activar la capacidad de ejercicio de quien la tiene limitada.

La representación normalmente se estudia dentro del derecho privado, concretamente en los negocios jurídicos, cuando en realidad es más amplia ya que se extiende: en el derecho privado, a la familia, sucesiones, concurso y demás; en el derecho público, en el procesal, constitucional, administrativo, etcétera.

La posibilidad de representación está restringida tratándose de actos personalísimos, como en el testamento y el reconocimiento de hijos, que por esencia tienen esta característica (Art. 2251 Código Civil del Edo. de Gto).

6.2. DIFERENCIA ENTRE REPRESENTACION Y ASISTENCIA.

Julien Bonnetcase, (1) distingue entre representación legal y

(1) NUJINA Villegas, Rafael, cita a Julien Bonnetcase, COMPENDIO DE DERECHO CIVIL, T.I Edit. Porrúa, México, 1972, p. 169

asistencia. La diferencia estriba en la causa y grado de incapacidad del representado. Es representación cuando el incapaz no puede manifestar su voluntad o no actúa en absoluto, sino por medio de otra persona, como cuando se está sujeto a la patria potestad o tutela. Es asistencia cuando el incapaz actúa bajo el control o con la colaboración de otra persona, como la curatela, la autorización judicial que requiere el emancipado para la enajenación, el gravamen y la hipoteca de bienes raíces; la autorización necesaria del menor para contraer matrimonio o para aportar bienes a la sociedad conyugal. También es el caso de los cónyuges que requieren autorización judicial para contratar entre sí.

6.3. REPRESENTACION Y LEGITIMACION.

La legitimación es un término procesal que actualmente está invadiendo al derecho mercantil y civil. Los procesalistas estudian la legitimación activa y pasiva, en los procedimientos judiciales. En derecho mercantil, para hacer valer el derecho incorporado al título de crédito, se habla de la legitimación del poseedor del título. En el civil, sobre todo los tratadistas italianos, usan este término para distinguirlo del de capacidad. En México, Ramón Sánchez Meda⁽²⁾ y Leopoldo Aguilar Carbajal,⁽³⁾ en sus respectivos libros sobre contratos civiles emplean este término como un elemento de eficacia del contrato.

(2) SÁNCHEZ Meda, Ramón, DE LOS CONTRATOS CIVILES, Edit. Porrúa, México, 1980, p. 54

(3) AGUILAR y Carbajal, Leopoldo, CONTRATOS CIVILES, Edit. Porrúa, México, 1982, p. 17.

En general la doctrina considera la legitimación como la idoneidad de la persona para realizar un acto jurídico eficaz, inferida de la posición que se tiene frente al acto; o sea, en la realización de un acto jurídico, la relación que existe entre los sujetos o uno de los sujetos con el objeto. Así, la compraventa uno debe estar legitimado para vender o adquirir, por ejemplo, los padres en ejercicio de la patria potestad no puede adquirir los bienes del menor; un extranjero tampoco puede adquirir los bienes del menor; un extranjero tampoco puede adquirir un bien inmueble ubicado en la "zona prohibida". Existen además los supuestos del artículo 1778 del Código Civil del Estado de Guanajuato, que establece:

No pueden comprar los bienes de cuya venta o administración se hallen encargados:

- I.- Los tutores y curadores;
- II.- Los mandatarios;
- III.- Los ejecutores testamentarios y los que fueren nombrados en caso de intestado;
- IV.- Los interventores nombrados por el testador o por los herederos;
- V.- Los representantes, administradores e interventores en caso de ausencia, y
- VI.- Los empleados públicos.

Los autores que siguen esta teoría, consideran que la representación es un caso típico de legitimación.

En la legislación mexicana el término legitimación no es usado dentro de los Códigos Civil y de Comercio, al estar esta figura encuadrada dentro de la capacidad.

6.4. REPRESENTACION Y PERSONALIDAD.

En la práctica notarial y procesal, a veces se emplean como sinónimos, indistintamente representación y personalidad. El segundo término es el adecuado, pues es una reminiscencia del uso que tenía en el siglo XIX. Así, el Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia de Joaquín Escriche, dice: "Personero. El Constituido procurador o mandatario para desempeñar o solicitar el negocio ajeno"...

6.5. REPRESENTACION Y PROCURA.

La procura en las leyes más antigua incluyendo el Código de Napoleón, la consideran como término similar al del poder. Nuestro Código Civil cuando regula el mandato judicial lo confunde con el de poder (Arts. 2098, 2100 2101 del Código Civil para el Estado de Guanajuato). El Diccionario de Escriche define al procurador como: "El que en virtud de poder o facultad de otro ejecuta en su nombre alguna cosa; o como dice la Ley de las Partidas: Aquel que recabda o face algunos pleitos o cosas ajenas por mandato del dueño de ellas; ley 1 tit. 5, part. 5. Antiguamente se llamaba personero, porque se presenta en juicio o fuera de él en lugar de la persona mandante. Hay procurador judicial y procurador extrajudicial que puede haber tomado a su cargo el desempeño de los

negocios ajenos en virtud del mandato del dueño o sin su noticia: en el primer caso se llama mandatario, y en el segundo se llamaba entre los romanos negotirum gestor, y entre nosotros no tiene nombre particular, pero se designa con la denominación de administrador voluntario".

6.6. TEORIAS DE LA REPRESENTACION.

Las que la niegan

1.- Como hemos visto con anterioridad, el Derecho romano no aceptaba la representación directa pero sí la indirecta, como en el mandato, la fiducia y la presentación de servicios.

2.- León de Duiguit, no la acepta por considerar que no corresponde a la realidad.

Las que la aceptan

1.- Quienes sostienen la teoría de la ficción, principalmente Geny y Renar, consideran que la representación se deriva de una ficción legal.

Geny dice.

Según la concepción, que nos sugiere una vista ingenua de las cosas, cada uno no está ligado, en la vida jurídica, sino por los actos que ejecuta personalmente... Ha parecido que convenía reconocer directamente, mediante ciertas condiciones voluntarias o legales, la facultad de hacer nacer, en la

persona de un tercero, los derechos creados por la voluntad de un contratante, que se convierte así en extraño a sus propios actos. Bastaría, se dirá, para llegar a ese resultado con invertir el principio inicial. ¿Quién no ve, sin embargo, que eso es precisamente deformar la realidad, y que si se pretendiera hacerlo brutalmente y por vía de autoridad se arriesgaría a destruir la noción de individualidad que sigue siendo un fundamento necesario de toda nuestra concepción del derecho? No se puede escapar a la dificultad, sino aceptando aquí la ficción de la representación por otro, de la cual se apartarán los excesos, sometiéndola a las circunstancias y condiciones necesarias.

2.- Teoría del nuncio. Savigny estima que el representante tiene como única función llevar las palabras del representado como un simple mensajero portador de una voluntad ajena. Esta teoría no explica el caso de los representantes de menores o incapaces y sin embargo, es útil para explicar el mandato especial.

3.- Teoría de la cooperación. Esta teoría sostiene que representante y representado forman una sola voluntad, o sea, que ambos participan en la conformación de la expresión de la voluntad. Recibe la misma crítica que la anterior (Mitteis).

4.- Teoría de la sustitución real de la personalidad del representante por el representado. Los autores de esta teoría sostienen que el representante sustituye real y completamente la personalidad jurídica del

representado, por eso los efectos jurídicos surten en la esfera patrimonial. del representado y no del representante. La siguen Pillón, Colín y Capitant, Plantol, Ripert, Esmein, Lévy-Ullmann, Ihering, Enneccerus, Nipperdey, Madray y Bonnecase.

Manuel Borja soriano (4) dice. "La teoría de la sustitución real de la personalidad del representado por la del representante, es a mi juicio la mejor desde el punto de vista doctrinal. Sin embargo, teniendo en cuenta que los artículos de nuestros Códigos de 1884 y de 1928 en materia de representación proceden del Código de 1870, época en la que entre nosotros la teoría conocida era la de la ficción, que ésta es la tradicional en México, como en Francia, creemos que con el criterio de esa teoría es como debemos interpretar nuestros preceptos legales en materia de representación, aceptando esa teoría, como la acepta Geny".

6.7. CLASIFICACION DE LA REPRESENTACION.

La representación se clasifica en directa o indirecta; voluntaria, legal y orgánica.

Es directa cuando una persona actúa en nombre y por cuenta de otra, produciendo una relación directa e inmediata entre representado y tercero, como en los casos del poder y de la tutela.

(4) BORJA Soriano, Manuel TEORIA DE LAS OBLIGACIONES, Edit. Porrúa, S.A., México, 1962, p. 250

Es indirecta, cuando actúa una persona en nombre propio y por cuenta de otra, adquiriendo para sí los derechos y obligaciones del representado frente al tercero, por ejemplo, el mandato, prestación de servicios, asociación en participación, en los que se establece, entre dos personas, una relación jurídica interna, desconocida y en ocasiones, fingida para el tercero, pero al final de cuentas los efectos jurídicos van a repercutir en el patrimonio de quien encomendó el negocio. De ahí que se considere representación indirecta.

Voluntaria cuando una persona, en virtud de la autonomía de la voluntad, autoriza a otra para actuar en su nombre y representación, como en el poder, fideicomiso.

Es legal cuando una persona por ser incapaz o encontrarse ausente, es representada por otra de entre las señaladas por las disposiciones legales.

Se llama representación orgánica, necesaria o estatutaria, en el caso de personas jurídicas. La doctrina moderna, para evitar confusiones, prefiere hablar de órganos representativos y no de mandatarios o representantes.

6.8. LA REPRESENTACION DEL MUNICIPIO.

La doctrina organista a influido en la legislación mexicana, al considerar a la persona jurídica como un organismo parecido al humano, que cuenta con los órganos de decisión y ejecución, siendo estos últimos los administradores.

El Código Civil para el Distrito Federal, refiriéndose a las personas morales señala:

Art. 27.- Las personas morales obran y se obligan por medio de los órganos que las representan, sea por disposición de la Ley o conforme a las disposiciones relativas de sus escrituras constitutivas y de sus estatutos.

En la legislación mexicana se considera que sólo tienen personalidad jurídica, aquellas entidades o corporaciones a quienes la Ley expresamente se las otorga. Las personas morales necesitan ser representadas por personas físicas que tengan capacidad de goce y ejercicio.

El Art. 25 del mismo Código Civil establece quienes son personas morales:

Son personas morales:

- I.- La nación, los estados y los municipios;
- II.- Las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la Ley;
- III.- Las sociedades civiles o mercantiles;
- IV.- etcétera.

Por otro lado lo anterior es reiterado por nuestro Código Civil en sus correlativos artículos 26 y 24 respectivamente.

En referencia al Estado Mexicano, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dispone que la administración pública centralizada está compuesta por las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y se auxilia con los Organismos Paraestatales, enunciados en el Art. 3º de la siguiente manera:

" El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliara en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la Administración Pública Paraestatal:

I.- Organismos Descentralizados;

II.- Empresas de Participación Estatal, Instituciones Nacionales de Crédito, Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito e Instituciones Nacionales de Seguros y de Fianzas, y

III.- Fideicomisos.

Por lo que se refiere a los fideicomisos, la Ley les da el carácter de entidades, cuando ciertamente no tienen personalidad jurídica ya que se trata de un contrato para destinar ciertos bienes a un fin determinado.

La representación de los Secretarios de Estado y Jefes de Departamentos Administrativos, se acreditan con la constancia expedida por la Secretaría de Gobernación, de acuerdo con lo establecido en el Art. 27, Fracc. XI y XII de la mencionada Ley. En caso de las Entidades Públicas Paraestatales, se acredita con el nombramiento del funcionario, en los términos del decreto o

ley que creó el organismo y su inscripción en el Registro Público de Organismos Descentralizados, de acuerdo con el Art. 23 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales que dice:

" Para acreditar la personalidad y facultades según el caso, de los miembros del órgano de gobierno, del Secretario y Prosecretario de este, del Director General y de los Apoderados Generales de los Organismos Descentralizados, bastará con exhibir una certificación de la inscripción de su nombramiento o mandato en el Registro Público de Organismos Descentralizados. "

Ahora bien por lo que respecta a los Municipios, señala el Art. 115 constitucional en su Fracc. I, que cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre este y el Gobierno del Estado; en tanto que la Fracc. II del mismo ordenamiento establece, que los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejaran su patrimonio conforme a la Ley; agregándose, 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, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones

Por su parte, la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, dispone en su Art. 5º que el Gobierno Municipal, ordinariamente estará a cargo de un Ayuntamiento de elección popular; agregándose en otra de

sus disposiciones que los Ayuntamientos serán integrados por un Presidente Municipal y el número de Síndicos y Regidores que establezca la Ley de la Materia; y que cada Ayuntamiento tendrá un Secretario, un Tesorero y los demás funcionarios y empleados que señalen el Reglamento Interior y el presupuesto de egresos. El Secretario, el Tesorero y los demás funcionarios serán nombrados por el Ayuntamiento a mayoría absoluta de votos a propuesta del Presidente Municipal, y los empleados serán nombrados por el Presidente Municipal en forma directa.

En forma separada, la misma legislación establece las facultades propias del Ayuntamiento como órgano colegiado; y las facultades de sus miembros en forma individual de acuerdo con su cargo. De esta manera, se infiere del Art. 17 que es al Presidente Municipal a quién corresponde representar al Municipio en la celebración de actos y contratos que hubieren sido previamente aprobados por el Ayuntamiento; de igual forma, se infiere del Art. 18 del mismo ordenamiento, que compete al Síndico representar al Ayuntamiento ante toda clase de Autoridades Judiciales, pudiendo delegar, bajo su más estricta responsabilidad, esa representación de negocios judiciales concretos.

Sin embargo, la Ley es omisa en cuanto a la formalidad que el Presidente Municipal y el Síndico deben cubrir para acreditar su personalidad como representantes legales del Ayuntamiento; el primero en actos jurídicos y el segundo ante autoridades judiciales.

La práctica, de acuerdo a las reglas más elementales de la lógica jurídica, en ambos casos, son utilizados los siguientes documentos: La Constancia de Mayoría otorgada por el organismo electoral competente; el Periódico Oficial del Gobierno del Estado donde consta su publicación y la Copia Certificada del Acta levantada con motivo de la Primera Sesión de Ayuntamiento donde se hace constar la Protesta del cargo y la toma de posesión del mismo.

En nuestro concepto, consideramos que es suficiente el último de los documentos mencionados, siempre y cuando conste en su texto la presentación y lectura tanto de la constancia de mayoría como del Periódico Oficial del Gobierno del Estado, en atención al carácter público que tiene la Copia Certificada de la Primera Sesión del Ayuntamiento, validada por el Secretario del mismo en su carácter de fedatario.

Con la finalidad de observar la problemática del Municipio como persona moral, consideramos conveniente analizar un caso práctico en el cual se aplican todas las disposiciones y criterios referidos tanto a la naturaleza jurídica y política, como a su representación en su calidad de persona moral.

CAPITULO VII

PROBLEMATICA JURIDICA DEL MUNICIPIO COMO PERSONA MORAL

SUMARIO

7.1. Planteamiento del Problema. Controversia Constitucional entre el Ayuntamiento de Delicias y el Gobierno del Estado de Chihuahua. 7.2. Primera Hipótesis de Trabajo. La Naturaleza Jurídica y Política del Municipio. 7.3. Segunda Hipótesis. El Municipio como Autoridad. 7.4. Análisis Jurídico y Desarrollo sobre la Naturaleza y Representación del Municipio. 7.5. Conclusión del Problema. El Municipio como Cuarto Poder y su Representante Legal.

7.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES ENTRE EL AYUNTAMIENTO DE DELICIAS Y EL GOBIERNO DEL ESTADO DE CHIHUAHUA.

Con el afán de conocer la problemática jurídica que enfrenta un municipio en su calidad de persona moral, hemos seleccionado para su análisis la controversia constitucional sostenida por el Ayuntamiento del Municipio de Delicias con el Gobierno del Estado de Chihuahua.

En ese sentido, la fuente primaria será el propio expediente que con tal motivo se integro por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, fallado en día 30 de agosto de 1994, mismo que en su parte conducente señala:

Por escrito presentado el 29 de abril de 1993, Héctor Villasana R., Representante legal del Ayuntamiento de la Ciudad de Delicias, con apoyo en el Art. 105 de la Constitución Federal demandó del Gobernador y Secretario de Gobierno de Chihuahua, lo siguiente:

a).- La declaratoria de inconstitucionalidad del acuerdo número 4, de fecha 26 de enero de 1993, tendiente a privar al Municipio de Ciudad Delicias de las funciones relativas a la prestación del servicio del Registro Civil y en consecuencia afectar el patrimonio económico consistente en los ingresos que se obtienen con motivo de dicha prestación a través del cobro de la celebración, asiento y expedición de las actas del Registro Civil a saber: nacimiento, matrimonio, divorcio, defunción, tutela, etc., y por ende el despojo de los bienes y enseres que constituyen las oficinas propiedad del municipio donde se presta dicho servicio.

b).- Como consecuencia de la declaración de inconstitucionalidad, la nulificación del mencionado acuerdo para todos los efectos legales a que haya lugar.

Fundó su demanda en los hechos que se transcriben a continuación.

1.- En los términos de la Constitución General de la República, de la Particular del Estado y del Código Municipal, así como las diferentes Leyes de carácter administrativo, la base política del Estado Mexicano la constituyen los Municipios, cuya circunscripción territorial se encuentra perfectamente delimitada en los términos que establecen las leyes que rigen la materia. El Estado Federal se divide para su ejercicio en la Unidad Política denominada Estados Unidos Mexicanos, los Estados con el carácter de autónomos en su régimen interior y a su vez el Municipio como base de integración de cada uno de los Estados.

2.- El Municipio de Delicias, Chih., se encuentra política y jurídicamente organizado en los términos del artículo 115 del Pacto Federal, de la Constitución Política del Estado de Chihuahua, según lo establecen los artículos 125 y 126 y se integran en los términos del artículo 8º. del Código Municipal con los Municipios... fracción XX DELICIAS como cabecera en la Ciudad del mismo nombre y su régimen gubernamental se integra según lo dispone el artículo 14 del propio ordenamiento por los Ayuntamientos... 2º. DELICIAS por un Presidente Municipal y ocho Regidores y está representado ante todas las Autoridades por un Presidente Municipal, cuyas facultades le otorga el artículo

26 fracción XIII del ordenamiento en cita.

3.- El año próximo pasado en los términos que marca la Constitución Política del Estado, se celebró elección para GOBERNADOR, AYUNTAMIENTOS Y CONGRESO DEL ESTADO; el Partido Revolucionario Institucional propuso la fórmula encabezada por el ING. ROGELIO BEJARANO GARCIA, para competir en la elección para la renovación del AYUNTAMIENTO DE LA CIUDAD DE DELICIAS, CHIH., y celebrados los comicios el 12 de Julio de 1992 obtuvo la mayoría de la voluntad ciudadana, quienes a través de su voto directo depositado en las urnas lo eligió como PRESIDENTE MUNICIPAL DE LA CIUDAD DE DELICIAS CHIH., el H. CONGRESO DEL ESTADO constituido en Colegio Electoral declaró válidas las elecciones y le ratificó la calidad de Presidente Municipal, para la cual se expidió el Decreto que apareció en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de fecha 5 de Agosto de 1992, convirtiéndose por este motivo en Presidente Municipal Constitucional del Municipio de Delicias, y tomó posesión de su cargo el 10 de Octubre de 1992, habiendo protestado el cargo el 10 de Octubre de 1992 tal y como lo marca la Constitución Política del Estado, protestado en el cargo en los términos del artículo 128 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

4.- En ejercicio de la responsabilidad que le fue otorgada a través del voto directo del Pueblo de DELICIAS, se iniciaron las labores de acuerdo con el plan de trabajo que se propuso y entre otras actividades previo acuerdo del H. AYUNTAMIENTO se modernizó y transformó la Institución del REGISTRO CIVIL, para lo cual se le dotó de un sistema computalizado a fin de facilitar la

presentación del servicio y se elaboró una organización interna con el objeto de que los actos del estado civil de las personas se asentarán en forma adecuada, ágil y eficaz y sobre todo establecer el principio de seguridad jurídica en la circunscripción territorial que comprende el Municipio de Delicias.

4.- Con fecha 30 de Enero de 1993, mi Mandante se enteró del acuerdo que se identifica con el número 4 firmado por el C. GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO C.P. FRANCISCO BARRIO, acompañado el C. SECRETARIO DE GOBIERNO, EDUARDO ROMERO RAMOS, en virtud del cual se decide por el Titular del Poder Ejecutivo por sí y ante sí privar a los Ayuntamiento del Estado de Chihuahua, entre ellos el de CD. DELICIAS CHIH., que preside ROGELIO BEJARANO GARCIA, de realizar la función del REGISTRO CIVIL, y a su vez ordena que se entreguen muebles, enseres, libros, etc. acto que debe llevarse a cabo ante el C. SECRETARIO DE GOBIERNO, por conducto del Departamento del Registro Civil en el Estado; en virtud de dicho acuerdo y su ejecución por las Autoridades Inferiores de carácter administrativo, se atenta en contra de la vida constitucional del Municipio, se viola el artículo 115 Constitucional y se afecta el patrimonio económico del Municipio de Delicias, Chih., motivo por el cual y por acuerdo del H. AYUNTAMIENTO que preside el ING. ROGELIO BEJARANO GARCIA, se acudió a la vía de Amparo ante los Tribunales Federales de la Ciudad de Chih., concretamente ante el C. JUEZ PRIMERO DE DISTRITO EN EL ESTADO.

7.2. PRIMERA HIPOTESIS DE TRABAJO. LA NATURALEZA JURIDICA Y POLITICA DEL MUNICIPIO.

Con fecha 16 de febrero de 1993, la Juez Primero de Distrito en el

Estado de Chihuahua dicto acuerdo en virtud del cual se desecha la demanda de garantías a través del siguiente argumento: "El aludido desechamiento se sustenta en que si bien es cierto que conforme a lo dispuesto por el Art. 9º de la Ley de Amparo del Municipio quejoso como persona moral oficial puede ocurrir en demanda de amparo; también es verdad que las personas morales oficiales pueden promover el juicio de garantías en defensa de sus derechos privados frente a los abusos del poder público, lo cual no sucede en la especie, porque dada la naturaleza de los actos reclamados, no es de estimarse que el Municipio quejoso, en la prestación del servicio del Registro Civil, y por ende, al recabar los ingresos derivados de ese servicio, actúe como entidad jurídica de derecho privado, entrando en relaciones de naturaleza civil con los particulares que solicitan al servicio; por el contrario, esta ejerciendo funciones que como el mismo lo aduce le son encomendadas legalmente, esto es, actúa como, ente de derecho público, y en tal caso, se puede acudir a la vía constitucional, sin desconocer su propia autoridad e imperio; de donde se concluye que en el particular se esta ante la presencia de una contienda de poderes, más aún si se toma en consideración que el juicio de garantías constituye una queja de un particular que se hace valer contra el abuso de un poder. Por lo tanto si el municipio no presenta su demanda en defensa de derechos privados, sino como entidad pública, reclamando actos del gobernador que lesionan derechos públicos, dicha demanda, como ya se preciso es notoriamente improcedente. Por otra parte no debe soslayarse que el juicio de amparo fue estatuido por el Art. 103 Constitucional para proteger las garantías individuales y el Municipio como

persona moral o derecho público no goza de tales garantías, en tal virtud es de concluirse que en el caso no se dan los supuestos de los invocados en el Art. 103 Fracc. I de la Constitución Federal y 1º de la Ley de Amparo. Se tiene al Doctor IGNACIO BURGOA ORIHUELA y al Licenciado HECTOR VILLASANA R., como autorizados en términos del artículo 27 de la invocada ley reglamentaria y por señalando el domicilio que se indica en la demanda para oír y recibir notificaciones.

7.3. SEGUNDA HIPOTESIS. EL MUNICIPIO COMO AUTORIDAD.

Contra el acuerdo de desechamiento de la demanda se interpuso recurso de revisión que fue tramitado ante el H. PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DE DECIMOSEPTIMO CIRCUITO, quien confirmó el acuerdo de desechamiento en todas y cada una de sus partes. Sin estar de acuerdo con dicho desechamiento pero impedidos para establecer el Juicio Constitucional de Garantías entre el GOBERNADOR DEL ESTADO Y SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO Y MUNICIPIO, a través de Juicio de Amparo, es procedente el ejercicio de la Acción Constitucional Ordinaria que establece el Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En efecto de acuerdo con la interpretación de carácter constitucional, el Artículo 115, reformado en el año de 1983, estableciendo la forma de Gobierno que los Estados deben adoptar, siendo Republicano, Representativo, Popular, teniendo como base de la división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, estableciéndose las bases normativas de carácter jurídico a través del cual el

Municipio existe como un verdadero poder dentro de la organización del Estado Mexicano, y así se establece en el artículo 115, Fracc. II, que los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley. Los Ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas leyes, llamados bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones. Se establece asimismo cuáles Servicios Públicos prestarán a la comunidad, administrarán libremente su hacienda y en general se le da vida a la piedra angular del Sistema Político Mexicano, el Municipio Libre.

El Municipio a partir de la reforma de 1983 ha sido fortalecido y reconocido para que ejerza sus funciones en el ámbito sociopolítico mexicano, que permiten concluir que a partir de esa Reforma se pueda hablar de los Poderes Municipales. Así se estableció en el Amparo en Revisión 451/90 del Tribunal Pleno en la que sustancialmente se dijo: "Que los Municipios participan en el Poder de manera originaria debido a su naturaleza anterior a la del Estado. El Municipio goza de plena autonomía, porque el origen de su ejercicio, en cuanto a su organización y gobierno fue previo al de los Estados y Federación. Se dijo también que el Municipio no es creado por el Legislador ni tampoco por el Constituyente, sino que es hecho anterior al Estado con Poder originario que fue reconocido por la Constitución, por tratarse de una institución nacida en la Constitución para la vida política y el desarrollo integral del País. Se reconoce en el Sistema Federal Mexicano tres entes morales distintos: Federación

Entidades Federativas y Municipios, y de acuerdo con una interpretación de los artículos 105, 115 y 116 Constitucionales, el relacionado para desempeñar su verdadero sentido y alcance, para el Municipio en la actualidad un verdadero poder, está facultado para provocar una controversia constitucional a fin de defender las prerrogativas que la Reforma le confiere cuando sus intereses son lesionados por otro de los Poderes del Estado, al prevenir en los artículos citados darle competencia a la SUPREMA CORTE DE JUSTICIA, en la controversia que se susciten entre los Poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos.

La controversia constitucional a que alude el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos debe ser interpretada con relación al artículo 116, teniendo como base el artículo 115 del propio ordenamiento, ya que después de la Reforma de 1993, el Municipio en México adquiere la verdadera característica de un Poder y por lo tanto cuando como en el presente caso los Gobernadores de los Estados, a través de sus conductas lesivas pretenden afectar la vida constitucional de los Municipios, estos tienen expedita la Vía Ordinaria Constitucional para defenderse de aquellos actos que se traducen en verdaderos ataques a la existencia constitucional de los Municipios como en el presente caso. Pensar lo contrario sería tanto como desconocer la existencia constitucional de los Municipios y dar paso a la arbitrariedad y dejar inermes a los Ayuntamientos sujetos al capricho político más que la decisión jurídica.

En consecuencia al ACUERDO que se impugna se considera violatorio del artículo 35 del Código Civil con relación al artículo 49 de la Constitución General de la República y del 125 de la Constitución Política del Estado de Chihuahua.

Mediante proveído dictado por el Presidente de este alto Tribunal el día cuatro de mayo de mil novecientos noventa y tres, se mandó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional y se ordenó emplazar mediante notificación personal a las autoridades demandadas por conducto del Juez de Distrito en turno en el Estado de Chihuahua, para que contestaran la demanda en su contra dentro del término de nueve días contados a partir de la legal notificación de dicho acuerdo.

7.4. ANALISIS JURIDICO Y DESARROLLO SOBRE LA NATURALEZA Y REPRESENTACION DEL MUNICIPIO.

Por escrito presentado el veinticuatro de mayo de 1993, Francisco Javier Barrio Terrazas y Eduardo Romero Ramos, en su carácter de Gobernador Constitucional y Secretario de Gobierno del Estado de Chihuahua, respectivamente, dieron contestación a la demanda instaurada en su contra, en los siguientes términos:

Reconocemos a esa Suprema Corte de Justicia la competencia propia, que el artículo 105 constitucional en relación con el 115 de la Ley fundamental, le confiere para conocer de las controversias que se susciten entre

los poderes de un mismo Estado, incluyéndose dentro de éstos a los municipios, que en el caso no se surte porque el Presidente Municipal de Ciudad Delicias, para los efectos de dichos preceptos no puede conceptuarse como un poder del Estado -Ciudad Delicias no constituye poder alguno- pero suponiendo sin conceder que ese Colegio, con base en el precedente de fecha siete de noviembre de 1991, dictado con el Amparo de revisión número 4521/90 promovido por el Ayuntamiento de Mexicali, Baja California Norte, tuviera competencia constitucional para intervenir en un conflicto como el que plantea el LIC. VILLASANA ROSALES, atendiendo a los fundamentos del precedente que se cita, tal facultad sólo le correspondería cuando el Poder Ejecutivo del Estado de Chihuahua que representamos estuviera invadiendo la esfera competencial del Municipio de Delicias, lo que no acontece en la especie. En efecto, el artículo 115 constitucional no atribuye a los municipios la función de Registro Civil sino que limitativamente enumera una serie de prerrogativas municipales, ninguna de las cuales el Estado ha invadido. En consecuencia, al no existir transgresión a este precepto, no se actualiza la hipótesis del artículo 105 constitucional y ese H. Tribunal carece de facultades para conocer y resolver el planteamiento de constitucionalidad que hace el citado profesionista.

Efectivamente, en la referida resolución, textualmente se asienta lo siguiente: Debe interpretarse conjuntamente por los artículos 115 y 116 de la Carta Magna Federal, y de ello concluir que el municipio constituye con sus propias peculiaridades, uno de los poderes que existen en las entidades federativas al cual debe permitírsele el acceso a la controversia constitucional

en aras de hacer efectivo los derechos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le reconocen; interpretación que se ajusta, además, al espíritu de la reforma municipal... la única forma de garantizar la efectividad de los objetivos perseguidos con la reforma al artículo 115 constitucional, concretamente el de la autonomía municipal es la de abrir la vía de la controversia constitucional al municipio cuando se vean vulnerados o restringidos los derechos públicos que le fueron reconocidos.

Si lo anterior se uniere a la circunstancia de que se considerara que el municipio no es un poder y que por ende, no puede promover la controversia constitucional a que alude el artículo 105 de la Carta Magna, prácticamente se haría nugatorio para los municipios negar la efectividad del artículo 115 constitucional, al dejársele indefenso frente a los actos que se transgredieran su autonomía.

Por lo tanto, ante la necesidad de dar al municipio dicho medio de defensa para hacer efectivos los derechos que la reforma constitucional le reconoció y el claro espíritu del legislador de darle las características de un verdadero poder, este Tribunal Pleno considera que el municipio está facultado para promover la controversia constitucional establecida en el artículo 105 de la Carta Magna, cuando alguno o algunos de los demás poderes del Estado le afecten sus prerrogativas.

El anterior análisis de la precitada resolución, que interpreta la

aplicación del artículo 105 constitucional, demuestra sin lugar a dudas que, en la controversia que formula el LIC. VILLASANA ROSALES, carece de aplicación dicho precepto, puesto que si el artículo 115 constitucional no reconoce para el municipio la función del Registro Civil, nuestro acuerdo en el sentido de que dicha función se ejercerá por el Ejecutivo del Estado, en nada lesiona las prerrogativas del municipio de Delicias, en consecuencia este acuerdo no le da acceso a la vía de la controversia constitucional que ha planteado, por lo que esa Suprema Corte ha de resolver que es incompetente para conocer de este asunto.

Independientemente de lo anterior, debe observarse que el LIC. HECTOR VILLASANA ROSALES, no tiene acción para elevar la solicitud de inconstitucionalidad referida, ni existe legitimación para hacerlo, según se advierte de las siguientes consideraciones: El mandato que exhibe le fue conferido por el ING. ROGELIO BEJARANO GARCIA en su carácter de Presidente Municipal de Cd. Delicias, Chihuahua, y además de que dicho municipio no existe en el Estado, porque sólo existe el Municipio de Delicias, ese mandato fue otorgado sin la asistencia del Secretario del Ayuntamiento, quien de conformidad con la Fracción II del artículo 52 del Código Municipal tiene la facultad y la obligación de expedir y certificar las copias de documentos oficiales del municipio y suscribir aquellos que contengan acuerdos y órdenes del Ayuntamiento y del Presidente Municipal, y siendo indudable que el mencionado mandato contiene un acuerdo o disposición del Presidente Municipal, debió ser suscrito por el Secretario del Ayuntamiento, lo que sucedió y hace que dicho acto sea

nulo e insuficiente para conferir al multireferido profesionista representación alguna, por así disponerlos el artículo 8°. del Código Civil, que señala que los actos ejecutados contra el tenor de las leyes del interés público como lo es el Código Municipal será nulo, por consiguiente el LIC. HECTOR VILLASANA ROSALES, no tiene la representación que ostenta.

Por otra parte debe destacarse que en el acuerdo admisorio de la controversia, de fecha cuatro de mayo del año en curso, se tuvo a HECTOR VILLASANA ROSALES como apoderado legal del Ayuntamiento de la ciudad de Delicias, no obstante que como antes se dice, ese órgano no existe, porque sólo existe el Ayuntamiento del Municipio de Delicias, en consecuencia no puede tramitarse ninguna controversia constitucional formulada por un ente inexistente, lo anterior obedece precisamente a que dicho acuerdo se ajustó a los términos en que se confeccionó el mandato con el que pretende acreditar su responsabilidad, observación ésta que tiene trascendencia para demostrar que no existen los presupuestos necesarios para dar curso a una controversia constitucional planteada por un Municipio que no existe, y que en todo caso de ser el Municipio, el que sintiera invadida su esfera competencial, debería existir un acuerdo de su Ayuntamiento que autorizara a su Presidente para formular la reclamación, lo que tampoco se da, puesto que en el documento que el LIC. HECTOR VILLASANA ROSALES exhibe no consta que el mandato que el ING. ROGELIO BEJARANO GARCIA pretendió otorgar lo haya hecho en cumplimiento a un acuerdo previo del Ayuntamiento, lo que en el evento que se menciona lo ilegítima para elevar a ese H. Cuerpo la solicitud de inconstitucionalidad de

que se trata...

Por proveído de fecha 31 de mayo de 1993, dictado por el Presidente de este alto Tribunal, se tuvo por contestada la demanda planteada; por exhibidas las pruebas ofrecidas por las partes, citándose a las mismas a la audiencia de pruebas y alegatos; donde con la asistencia de dichas partes, fue desahogada la audiencia correspondiente, turnándose el expediente para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

7.5. CONCLUSION DEL PROBLEMA. EL MUNICIPIO COMO CUARTO PODER Y SU REPRESENTACION LEGAL.

De acuerdo a los considerandos correspondientes, el Tribunal se considero competente para conocer y resolver la presente controversia constitucional.

De las constancias que obran en autos, se advierte que en la especie, HECTOR VILLASANA ROSALES, quién se ostenta como representante legal del Ayuntamiento de Cd. Delicias en Chihuahua, Chihuahua, demanda en la vía ordinaria constitucional al Gobernador y Secretario General de Gobierno de la propia Entidad Federativa, lo siguiente:

a) La declaratoria de inconstitucionalidad del acuerdo número 4 de fecha 26 de enero de 1993, publicado en el Periódico Oficial de fecha 30 de enero de 1993...

b) Como consecuencia de la declaración de inconstitucionalidad, la nulificación del mencionado acuerdo para todos los efectos legales a que haya lugar.

Asimismo se desprende que FRANCISCO JAVIER BARRIO TERRAZAS y EDUARDO ROMERO RAMOS, en su carácter respectivamente, de Gobernado Constitucional y Secretario de Gobierno del estado de Chihuahua, al dar contestación a la demanda en su contra, hicieron valer las excepciones siguientes:

1.- La falta de legitimación de HECTOR VILLASANA ROSALES, en virtud de que el mandato que exhibe le fue conferido por el Presidente Municipal sin la autorización del Secretario del Ayuntamiento.

2.- La derivada del hecho de que el Municipio, no es un poder y por ende no se surte la hipótesis prevista en el artículo 105 constitucional para la procedencia de la presente controversia constitucional.

Del estudio de dichas excepciones, se concluyo que las mismas resultan infundadas.

Efectivamente, en relación a la excepción de falta de legitimación conviene precisar los siguientes hechos:

a) Mediante escrito recibido en la oficina de certificación y correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, HECTOR VILLASANA

ROSALES ostentándose como representante legal del Ayuntamiento de Delicias, Chihuahua, demando en la vía ordinaria constitucional al Gobernador y Secretario de Gobierno del Estado de Chihuahua, requiriendo la declaración de inconstitucionalidad del acuerdo número 4 mencionado con anterioridad.

b) Para acreditar su personalidad HECTOR VILLASANA ROSALES, exhibió el testimonio notarial número 246, en el que se hace contra que el señor ROGELIO BEJARANO GARCIA, Presidente Municipal del Ayuntamiento mencionado, otorgó Poder General para Pleitos y Cobranzas a IGNACIO BURGUO ORIHUELA y al promovente de la controversia constitucional, HECTOR VILLASANA ROSALES.

Asimismo, del documento notarial que se analiza, se advierte que el fedatario público asentó que el Presidente Municipal del Ayuntamiento de Cd. Delicias, Chihuahua, acreditó su personalidad y facultades con que compareció al otorgamiento del referido poder para pleitos y cobranzas, con los siguientes documentos:

a).- Copia certificada del Periódico Oficial del Estado de fecha 5 cinco de Agosto de mil novecientos noventa y dos, donde aparece la relación de los ciudadanos que obtuvieron la mayoría de votos en las elecciones que para Presidente Municipal se celebraron el día doce de julio del mismo año, e integrado el Ayuntamiento del Municipio de Delicias, Estado de Chihuahua, resultó electo Presidente Municipal el Señor Ingeniero ROGELIO BEJARANO GARCIA.

b).- Copia Certificada del Acta de sesión de Cabildos, del día 9 nueve de Octubre de mil novecientos noventa y dos, en la que se hace constar la protesta de ley rendida por el Presidente Municipal.

c).- En el testimonio notarial de referencia se hizo constar que el poder de que se trata fue conferido por el Presidente Municipal de Delicias, Chihuahua, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26 fracción XIII, del Código Municipal de esa entidad federativa.

El tenor literal de dicho precepto legal es el siguiente:

ARTICULO 26.- Los presidentes municipales además de las facultades y obligaciones que les señalan las diferentes disposiciones legales aplicables, tendrán las siguientes:....XIII.- Representar al Municipio ante los tribunales con todas las facultades de un apoderado general; nombrar asesores y delegados y otorgar poderes generales y especiales para pleitos y cobranzas.

De los elementos anteriores se concluye que el poder general para pleitos y cobranzas que el Presidente Municipal de Delicias, Chihuahua, otorgó a Héctor Villasana Rosales, fue conferido con fundamento en lo dispuesto en el artículo 26, fracción XIII, del Código Municipal de esa entidad Federativa; precepto de cuyo contenido se deriva a la vez el carácter del presidente municipal como representante del ayuntamiento ante los tribunales federales y la facultad de dicho funcionario para nombrar asesores, delegados y otorgar poderes generales y especiales.

En tales condiciones, resulta claro que por disposición expresa del código invocado, la representación del municipio recae en el presidente municipal y que éste a la vez, puede conferir poderes; motivo por el que HECTOR VILLASANA ROSALES, apoderado de dicho funcionario, se encuentra legitimado para promover la presente controversia constitucional como representante legal del ayuntamiento de que se trata, sin necesidad de autorizar por parte del secretario del ayuntamiento ni de algún otro funcionario menor pues como se ha puesto en evidencia, en el caso concreto el presidente municipal se encuentra facultado para conferir poderes por mandato legal, lo que lleva a declarar infundada la excepción que se analiza.

Por otra parte, debe decirse que si bien el acuerdo impugnado se refiere a los presidentes municipales y no a los ayuntamientos como órganos colegiados, ello no se traduce como lo pretenden las partes demandadas, en una falta de legitimación de dichos funcionarios para promover en nombre del municipio, toda vez que el acuerdo cuya inconstitucionalidad se reclama tiene consecuencias sobre el municipio por ser éste como órgano político el que en su caso se vería privado de los ingresos que venía obteniendo por presentar el servicio público del registro civil.

Por otro lado, también resultó infundada la excepción que hizo valer el Gobernador del Estado de Chihuahua y el ex-secretario de Gobernación de la propia entidad, habida cuenta que la Suprema Corte de Justicia de la Nación había considerado, que el municipio constituye un poder, pues ejerce las

funciones ejecutivas, legislativas y judiciales, propias de un verdadero poder político, y si verdaderamente se llama poder a uno de los órganos que ejerce una de las funciones de soberanía, con mayor razón puede atribuirsele al Municipio tal carácter, al ser un órgano que ejerce las tres funciones de gobierno.

Agregándose que, el Municipio, como forma de poder público de la sociedad debe cumplir debidamente las funciones administrativa, legislativa, ejecutiva, judicial, social y hacendaria, por lo que su autonomía debe expresarse en el ejercicio de sus derechos de autoadministración, autodesarrollo, autogobierno, autoimposición y autoseguridad, todo ello por decisión y a nombre de los integrantes que conforman la municipalidad.

De lo anteriormente expuesto deriva que el análisis histórico de nuestra evolución política y jurídica, por una parte, y la interpretación relacionada de los artículos 115, 105 y 108 constitucionales, por la otra, permiten concluir que a partir de la reforma al primero de los numerales mencionados, publicada en el Diario Oficial de la Federación el tres de febrero de 1983, se puede aseverar que en el sistema federal mexicano existen tres diferentes niveles de gobierno en los que se manifiesta el ejercicio del poder público: Federal, Estatal y Municipal. Cabe interpretar que existen razones para que se considere incluido al Municipio dentro de los poderes del Estado, resultando innecesario hablar expresamente de poder municipal en el artículo 116 pues en él se regula el poder estatal como segundo nivel de gobierno y ya en el artículo 115 se encuentra regulado lo relativo al poder municipal como tercer

nivel de gobierno.

Sentado lo anterior y ante lo infundado de las excepciones hechas valer, cabe arribar a las siguientes conclusiones:

1o.- Es procedente la controversia constitucional planteada por el Ayuntamiento de Ciudad Delicias Chihuahua, con apoyo en el artículo 105 de la Constitución Federal.

2o.- Se declara que es inválido el acuerdo número 4 emitido por el Gobierno de Estado de Chihuahua publicado en el Periódico Oficial para el efecto de que el Presidente de Ciudad Delicias continúe prestando el servicio público del Registro Civil en la cabecera municipal a su cargo en los términos de las disposiciones conducentes del Código Civil estatal.

Así lo resolvió la Suprema Corte de Justicia de la Nación ...

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El Municipio como persona moral es un ente al cual se le pueden válidamente imputar derechos y obligaciones; sin embargo por ser un ente de naturaleza pública, no actúa propiamente dentro de un plano de coordinación en sus relaciones de derecho privado, lo cual nos permite afirmar que el Municipio, junto a la Federación y a la Entidad Federativa, son los únicos tres entes que tienen el privilegio de regirse por un régimen jurídico especial de privilegios.

SEGUNDA.- El Municipio, como persona moral, obra y se obliga por medio del órgano que lo representa, por disposición de la ley; consecuentemente es el Ayuntamiento, como cuerpo colegiado, el único que puede celebrar actos jurídicos a su nombre, éstos son los únicos actos a los que propiamente puede considerárseles como actos de gobierno.

TERCERA.- El Ayuntamiento como órgano de gobierno, se trata de un cuerpo colegiado, integrado por personas físicas, que actúan a nombre y representación del Municipio, y que por ende, los actos que realizan surten sus efectos en el patrimonio del representado y nunca en el propio. Sólo por excepción, y por razones de orden procesal, en los asuntos de carácter judicial, la ley reserva la facultad para representar al Municipio sólo a una persona, que puede ser al Presidente Municipal como en el Estado de Chihuahua, o bien, al Síndico como en el Estado de Guanajuato; en tales casos y por la naturaleza de los mismos, para representar al Municipio no requieren acuerdo previo del órgano de gobierno, sino que tal facultad deviene por ministerio de ley.

CUARTO.- Al Presidente Municipal, por su parte, le está reservada la facultad para celebrar todo tipo de convenios y contratos, pero la misma, se encuentra siempre limitada a la existencia previa de un acuerdo del Ayuntamiento, lo cual le convierte propiamente en un mandatario de éste. Interpretado a contrario sensu, implica que cuando el Presidente Municipal realiza tales actos jurídicos, por simples e intrascendentes que sean, actúa a nombre propio y los efectos de los mismos repercuten en su patrimonio, a menos que dichos actos sean ratificados expresa o tácitamente, por lo que en tales casos su actuación se equipara a la de un gestor oficioso.

QUINTA.- Respecto a la formalidad de la representación, tanto como órgano colegiado, como miembro de éste, es suficiente, la copia certificada del Acta de la Primera Sesión de Ayuntamiento expedida por su Secretario, siempre y cuando en su texto se inserte, el Decreto que declara válidas las elecciones y legítimos los triunfos de los integrantes del Ayuntamiento, los datos relativos a su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, el hecho de haber tomado posesión de sus cargos, así como el de haber protestado su legal desempeño; en caso contrario, deberán acompañarse siempre y de manera conjunta, tanto la constancia de mayoría, como el ejemplar del Periódico Oficial que contiene su publicación y la copia certificada de Acta de la Primera Sesión de Ayuntamiento.

BIBLIOGRAFIA

I.- LIBROS Y TEXTOS

- 1.- GERALDO, Venegas Rubén, Régimen Constitucional de los Municipios y Examen del Juicio a los Ayuntamientos y sus miembros, Editado por el C.N.E.M., México, D.F., 1986.
- 2.- LORET, de Mola Rafael, Problemática del Municipio sin Recursos, Textos Universitarios, S.A., México, D.F., Agosto de 1976.
- 3.- OCHOA, Campos Moisés, El Municipio su Evolución Institucional, Publicaciones del Instituto de Asesoría y Capacitación Financiera, año de 1981.
- 4.- RUIZ, Masieu José Francisco, Estudios de Derecho Político de Estados y Municipios, Edit. Porrúa, S.A., México, D.F., 1990.
- 5.- RENDON, Huerta Teresita, Derecho Municipal, Edit., Porrúa, S.A., México, D.F., 1985.
- 6.- VAZQUEZ, Héctor, El Nuevo Municipio Mexicano, S.E.P., México D.F., 1986.

II.- CODIGOS Y LEYES.

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Edit. Porrúa, S.A., México, D.F., 1992.
- 2.- Constitución Política para el Estado de Guanajuato, Editada por la Legislatura del Gobierno del Estado de Guanajuato, 1984.
- 3.- Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, Editada por la Legislatura del Gobierno del Estado de Guanajuato, 1984.

III.- REVISTAS Y FOLLETOS.

- 1.- Democratización Integral, Reforma Municipal Tomo I, Editada por la Secretaría de Gobernación, México, D.F., 1983.
- 2.- Desaparición, Suspensión y Revocación del Mandato del Ayuntamiento, Tomo X, Editada por el C.N.E.M., México, D.F., Julio de 1986.
- 3.- El Municipio Mexicano, Editado por el C.N.E.M., México, D.F., 1985.
- 4.- El Desafío Municipal, Editado por el C.N.E.M., México, D.F., 1985.
- 5.- Estudios Municipales, Política, Gobierno, Derecho, Administración, Tomo XIX, Editado por el C.N.E.M., México, D.F., Enero-Febrero de 1988.
- 6.- Encuentro de Presidentes Municipales, Los Municipios de la Frontera Norte III, Editada por el C.N.E.M., del Estado de Sonora, México, D.F., 1987.
- 7.- Encuentro de Presidentes Municipales, Los Municipios de la Frontera Norte II, Editada por el C.N.E.M., del Estado de Piedras Negras, Coahuila, México, 1986.
- 8.- Encuentro de Presidentes Municipales, el Municipio y el Desarrollo de los Transportes y las Comunicaciones, Editada por el C.N.E.M., México, D.F., 1987.
- 9.- Revista del Ayuntamiento Mexicano No. 14, El Municipio, Editada por el C.N.E.M., México, D.F., Agosto de 1987.
- 10.- Revista del Ayuntamiento Mexicano No. 28, El Municipio, Editada por el C.N.E.M., México, D.F., Octubre de 1988.
- 11.- Revista del Ayuntamiento Mexicano No. 29, El Municipio, Editada por el C.N.E.M., México, D.F., Noviembre de 1988.