

302909

11
2es.



**UNIVERSIDAD FEMENINA
DE MEXICO**

ESCUELA DE DERECHO

CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

**EL MUNICIPIO LIBRE EN MÉXICO
(Análisis del artículo 115 Constitucional)**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO**

**P R E S E N T A :
CLAUDIA ESPERANZA MOYA CEDEÑO**

ASESOR: LIC. IRMA RUBIO SOLIS

MEXICO, D.F.

1998

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

260909



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Irma Rubio Solís

Director de Tesis
Lic. Irma Rubio Solís.

Jorge Sánchez Medina

Revisor
Dr. Jorge Sánchez Medina.
BoVo.

A MI MADRE

Sabiendo que jamas existirá una forma de agradecer toda una vida de lucha, sacrificio y esfuerzo constantes, solo quiero que sepas que el objetivo logrado también es tuyo, y que la fuerza que me ayudo a conseguirlo fue tu incondicional apoyo.

Tu forma de Lucha fue mi ideal, tu sacrificio mi aliento y tu gran esfuerzo, la fuerza de mi voluntad.

Por darme la oportunidad de vivir y
poder ver realizado un sueño más, al lado
de la gente que amo, a ti **DIOS.**

GRACIAS.

A mis hermanos

SONIA, ASTENIA,

SILVIA, MELITON,

VERONICA Y ARCADIO.

Por su comprensión y apoyo.

- GRACIAS -

A la Lic. IRMA RUBIO

Agradezco el tiempo dedicado para
asesorarme en la elaboración de esta
tesis, porque su ayuda incondicional
ha sido de gran importancia para la
elaboración de la misma.

A la persona que posee una
gran calidad humana, y el
ser diferente lo hace alguien
especial.

JEFB

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

CAPITULO 1. "ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL MUNICIPIO EN MÉXICO"	4
1.1. Época prehispánica	4
1.1.1. Estructura político-social de los aztecas	6
1.1.2. Las tierras comunales	9
1.2. Época colonial	12
1.3. Época independiente	19
1.3.1. Constitución de 1824	20
1.3.2. Constitución de 1857	27
1.4. Época contemporánea	32
1.5. Definición de municipio	37
CAPITULO 2. "NIVELES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA"	41
2.1. Breve evolución histórica de la administración pública	41
2.2. Concepto	42
2.3. Administración pública federal	42
2.4. Administración pública estatal	49
2.5. Administración pública municipal	54
2.5.1. Elementos que constituyen al municipio	56

CAPITULO 3. "MARCO JURÍDICO Y REGLAMENTACIÓN MUNICIPAL"	60
3.1. Marco jurídico del municipio	60
3.1.1. Estructura jurídica del municipio	60
3.2.1. Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	61
3.1.3. Constituciones estatales	66
3.1.4. Facultad reglamentaria	67
3.1.5. Integración del ayuntamiento	67
3.1.6. Forma de elección	67
3.1.7. Requisitos para ser miembro del ayuntamiento	68
3.1.8. Renovación del ayuntamiento	68
3.2. La reglamentación municipal	68
3.2.1. Facultad reglamentaria de los ayuntamientos	68
3.2.2. Bando de Policía y Buen Gobierno	69
3.2.3. Los reglamentos municipales	73
3.2.4. Desarrollo legislativo de los reglamentos	81
3.2.5. Aplicación de los reglamentos	82
3.2.6. Modificación de los reglamentos	83
CAPITULO 4. "INTEGRACIÓN Y FUNCIONES DEL AYUNTAMIENTO"	85
4.1. El ayuntamiento	85
4.1.1. Integración del ayuntamiento	86
4.1.2. Funciones del ayuntamiento	87

4.2. Funciones de los miembros del ayuntamiento	88
4.2.1. El presidente municipal	88
4.2.2. Los síndicos	90
4.2.3. Los regidores	91
4.3. Organización del ayuntamiento	92
4.3.1. Organización del cabildo	92
4.3.2. Organización administrativa	95
4.4. Autoridades auxiliares del ayuntamiento	102
CAPITULO 5. "ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL"	105
5.1. Necesidad de reformar disposiciones legales municipales	116
CONCLUSIONES	121
BIBLIOGRAFÍA	125
LEGISLACIÓN CONSULTADA	128

INTRODUCCIÓN

El presente estudio tiene como finalidad conocer la problemática que en materia de Derecho Municipal se presenta en la actualidad y, cuyos principios doctrinarios y legales no son acordes con la realidad actual.

Es decir, que hoy en día las características que presentan en su estructura orgánica los municipios, se alejan a la dinámica que las entidades federativas presentan en cuanto al desenvolvimiento democrático y demanda que en la actualidad se exige en su estructuración integral y legal.

Por ello, nuestras inquietudes van encaminadas a encontrar soluciones más acordes a la organización municipal, que van desde la contemplación doctrinaria de los principales sustentos en que se funda el municipio, así como de reformas o modificaciones tanto a la Carta Magna como a las Constituciones locales, Leyes Orgánicas y demás disposiciones de naturaleza administrativa.

En base a lo anterior, iniciamos nuestro estudio con un capítulo relativo a los antecedentes históricos que del municipio hubo en México, con la finalidad de observar tanto su surgimiento como la evolución que aquél ha presentado y cómo se conocía desde tiempos antiguos por parte de los indios, por las leyes españolas aplicadas en el México Colonial e Independiente, al igual que en la actualidad arribando por lo tanto, a la definición de municipio.

En cuanto al capítulo segundo, consideramos que es importante señalar la estructura de la administración pública en sus diversos niveles, para concretar una idea acerca de lo que es el municipio en cuanto al papel que desempeña dentro de aquélla, pasando por una definición genérica de lo que es la Administración Pública federal, estatal y municipal.

En lo referente al capítulo tercero realizamos el marco jurídico y la reglamentación del municipio partiendo de la Constitución Política hasta los reglamentos municipales, señalándose además, la forma e integración de los ayuntamientos para dar una idea de las que consideramos carencias técnicas en las modificaciones que han sufrido los reglamentos.

En el capítulo cuarto, señalamos de manera pormenorizada la forma de integración y funciones que desempeña el ayuntamiento, desde los presidentes municipales hasta los directores de diversas áreas administrativas.

Por último, en el capítulo quinto hacemos una crítica substancial acerca de que las principales autoridades que integran al ayuntamiento, no son acordes ni a las Constituciones, ni a las Leyes Orgánicas ni municipales; es decir, que se sugiere que los determinados servidores públicos que integran el ayuntamiento, deben de poseer un perfil adecuado a las labores a desempeñar, ya que no en todas las entidades federativas existe una reglamentación uniforme de los requisitos formales que dicho personal debe de poseer.

CAPITULO 1

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL MUNICIPIO EN MÉXICO

1.1. Época prehispánica.

México como un país de geografía enorme, diversificada y de recursos naturales extraordinarios, ha permitido grandes contrastes tanto económicos como sociales en la configuración histórica de sus culturas.

Como podemos mencionar a la llegada de los españoles, México era un mosaico étnico de mas de 600 grupos indígenas según lo menciona el Lic. Moisés Ochoa Campos que se encontraban en muy diversos estados de desarrollo y se hablaban aproximadamente unas 800 lenguas pertenecientes a 15 diferentes familias; en las cuales se encontraban diversas economías clasificables en dos tipos fundamentales: en las estepas y desiertos del norte habitaban grupos nómadas que se dedicaban a la recolección, caza y pesca. En el resto del país había una población más densa, cuya ocupación era la agricultura sedentaria.

De esta manera, lo que nos interesa revisar es la fase histórica inmediata anterior a la llegada del conquistador español; esta fase es conocida como el horizonte histórico y está comprendido del año 1300 al año 1521, siendo éste último el de la caída de la gran Tenochtitlán.

En esta fase encontraremos una división de las clases sociales, distinguiéndose dos principalmente: la clase social dirigente que forma a su vez parte de la nobleza, dentro de la cual encontramos a la clase gobernante, a la clase militar o guerrera, a la clase sacerdotal y finalmente a los Pochtecas o comerciantes.

Es interesante resaltar también que en esta fase, los indígenas mexicanos contaban con toda una organización política, social, económica y jurídica. Relevante la organización señalada, tuvo las características de ser una monarquía hereditaria, teocrática, militar, oligárquica y sacerdotal.

La otra clase social era la baja o económicamente débil y ésta estuvo formada por los Mecchuales, Flamemes, Mayequés y esclavos que en términos generales eran los desposeídos de la sociedad Náhuatl.

Nuestro objetivo principal, es conocer si en esta fase histórica aparece o no la figura del Municipio Mexicano, para ello, consideramos necesario establecer aunque sea de una forma muy general, la organización político y social de estos pueblos. Las tribus o reinos más poderosos que encontraron los españoles, fueron los reinos de México, Tacuba y Texcoco. Estos entre sí, constituyeron una triple alianza tanto defensiva como ofensiva en lo militar, siendo su objetivo fundamental someter o conquistar a las demás tribus enemigas, para que con el correspondiente sojuzgamiento que exigiera a éstas el pago de un tributo repartiéndose el botín entre los aliados correspondiéndoles, según el maestro Lucio Mendieta y Nuñez, a los reinos de México y Texcoco. Las dos quintas partes de ese botín correspondió al de Tacuba que era el más débil de los tres. Debe recalarse que esta alianza se dio para los efectos militares ya que cada uno de esos reinos contaba con su propia organización político y social interna.

Incluso, cuando estas conquistaban a otras tribus, "la tribu conquistada se comprometía al pago del tributo, en algunas ocasiones se les privaba de las mejores tierras, y sin embargo, el conquistador era estrictamente respetuoso de la organización interna incluyendo las autoridades de las tribus vencidas."¹ Así que la organización político administrativa de la tribu conquistada era respetada.

(1) Medina Cervantes, José Ramon. "Derecho Agrario". Editorial Harla. 1ra. Edición, México, 1987. Pags. 30,31.

1.1.1. Estructura político-social de los aztecas

Tomamos como referencia a uno de los integrantes de la Triple Alianza como era la de los aztecas. Esta estructura es válida para otros reinos de la época a la que ya hemos hecho mención, nos debe quedar claro que en aquel tiempo la organización política es trivial, y dentro de un sistema patriarcal donde parte de la nobleza, constituye la clase social dirigente, producida ésta bajo los lineamientos de un sistema de gobierno monárquico absolutista donde la cabeza la constituye el Tlacatecutli, Tlatoque, Hueytlahuani, o Supremo Señor. Al inicio de esta estructura, la elección del monarca se hacía a través del voto directo del pueblo; después esta elección se transformó en indirecta produciéndose a través de cuatro supremos electores quienes eran designados en votación directa por el propio pueblo.

Estos cuatro supremos electores una vez que realizaban el nombramiento del Hueytlatuani, pasaban a formar el Consejo Supremo del señor de Tlatocan y al mismo tiempo se designaba por el pueblo a cuatro nuevos electores para elecciones futuras; sin embargo, no cualquiera podía ser Tlatoque pues eran requisitos indispensables para estar en la posibilidad de lograrlo y pertenecer a la nobleza, emparentando con el anterior monarca y además haber sido educado en el Calmecac, institución en la cual se enseñaba al educando buenas costumbres, astrología, astronomía, matemáticas, historia, canto, formación humanística y sobre todo, retórica para el buen manejo del lenguaje.

De esta manera la estructura político-social económica, estaba bien delimitada en esta fase de igual forma la superficie territorial dentro de la cual se ejercía este poder político, monárquico, oligárquico, militar y sacerdotal que fue clasificado en razón al linaje, a la clase social y a los fines propios que se dieron a los diversos

tipos de tierras que se producen durante esta fase de acuerdo con la mayoría de los tratadistas; entre ellos, Mendieta y Nuñez y Medina Cervantes, coinciden en que la clasificación de las tierras y los regímenes de propiedad imperantes en esta etapa fueron los siguientes:

En principio, el régimen de propiedad de las tierras con fines de producción se dividen en tierras colectivas y privadas. Dentro de las primeras se distinguen a las tierras públicas y a las tierras comunales también, se consideran las llamadas tierras de conquista.

Enseguida, procedemos a hacer una referencia general a esas diversas formas en las que se manifestaba la propiedad, y tomamos como base al pueblo azteca remarcando que ... "Para ellos era determinante la clase social, el objeto a que se estaba orientada la producción de la tierra y el tipo de cultivo y la posesión que se ejercía sobre la heredada, de ahí el empleo de colores para distinguirlas: El amarillo claro era de los barrios o (calpullallis); el púrpura, del rey y el encarnado de los nobles." ²

Las tierras públicas están integradas por las siguientes especies:

1.- TLATOCACALLALI- Estas son el conjunto de tierras de la organización política azteca que se entregaba al TLATOQUE o rey en función de su cargo; las mismas deberían de estar cercanas a los pueblos donde tenía su domicilio el Supremo Señor y eran las de mejor calidad. Estas tierras se les entregaron para que desempeñaran su función pública y eran independientes de su patrimonio particular, propias de los cuales el TLATOQUE sí tenía pleno dominio.

(2) Opus Cit. Idem. Pag. 94

2.- **TECPANTLALLI**- El (TECPANPOUHQUE) era el palacio y el (TECPANTLALLI) consistía en la superficie de la tierra que recibían los nobles que servían al palacio, usufructuaban esas tierras, ya que a la vez financiaban los gastos de gobierno, así como la conservación y el mantenimiento de los palacios.

Estas tierras no se podían enajenar pero sí era posible heredarlas a sus sucesores pero si el detentador de esa tierra caía en pena o era separado del cargo o la familia se extinguía, el predio se reincorporaba al patrimonio del rey.

Estas tierras eran trabajadas generalmente por los macehuales; es decir, por la clase social baja carente de un sólido patrimonio que le posibilitara autonomía económica; de hecho, la principal fuente de ingresos de los macehuales era su fuerza de trabajo que ponían a disposición de la clase alta.

3.- **TEOTLALPAN**- Eran las superficies de tierras que se destinaban a sufragar los gastos del culto religioso y el mantenimiento de los templos. El trabajo también lo realizaban los macehuales o bien los arrendatarios.

4.- **MILCHMALLI**- Superficie de tierras destinadas a sufragar los gastos de guerra y mantenimiento del ejército; también eran trabajadas por los macehuales o eran arrendadas.

5.- **PILLALLI**- Eran aquellas tierras entregadas a los nobles por alguna de las circunstancias siguientes:

- a) Por servicios prestados al rey; en este supuesto, no podían enajenar estas tierras que recibían; solo las podían heredar a sus hijos. Con esto se fueron constituyendo verdaderos mayorazgos "(el mayorazgo consistía en que el jefe de la familia al morir heredaba todo el patrimonio de la familia al hijo primogénito

para conservar así el apellido y el poder económico), esto fue provocando latifundismo individual).”³

- b) Por recompensa de un servicio; en este supuesto se le permitía al noble cederla o enajenarla excepto a los de la clase social baja; estas tierras estaban sujetas a revisión del monarca cuando el noble dejaba de prestar servicios al soberano, o bien cuando se extinguiera a la familia en forma directa.

Como contraprestación al privilegio que daban las tierras, los nobles prestaban servicios particulares al rey, además del vasallaje. Así las tierras públicas eran destinadas a satisfacer necesidades colectivas y a favorecer a los nobles.

1.1.2. Las tierras comunales

Estas, para nuestra investigación, revisten especial importancia teniendo a las siguientes especies:

CALPULLALLI - El CALPULLALLI ó CHINANCALLI es el barrio que sirve como base de la división geográfica y política de los aztecas; así, el asentamiento de un territorio específico va a iniciar la configuración social, fundada en principio en los lazos de parentesco que van a servir para constituir a los Calpullis, palabra ésta que se deriva de los vocablos Calli que significa “Casa”, y Pulli o Polli que indica “agrupación de cosas semejantes o aumento”; sin embargo, como ya se dijo, la connotación más aceptada del Calpulli es la del barrio o vecindario.

Se dice que en los albores de la gran Tenochtitlán, estaba dividida en cuatro grandes Calpullis; aunque algunos tratadistas afirman la existencia de 20 Calpullis, a nosotros no nos preocupa tanto el número exacto de los Calpullis, sino corroborar su existencia y su estructura; así tenemos que los Calpullis tenían sus

(3) Opus Cit. Idem. Pag. 108.

propias organizaciones internas como la junta de ancianos llamada "Huehues la cual constituía el centro de decisiones del Calpulli y también era el responsable de las funciones administrativas, civiles; y principalmente era responsable de distribuir las tierras o parcelas que constituían al Calpulli bajo un régimen de propiedad comunal, por su parte el Teachcacuhtin tenía la responsabilidad militar y de vigilancia del Calpulli." ⁴

Como órganos internos del Calpulli, tenemos a la plaza sacerdotal para que esta proteja espiritualmente a los Calpullis de los malos espíritus; en esta fase, también se distinguen dos tipos de Calpullis el rural y el urbano, que no difieren en estructura y funcionamiento excepto en la localización.

Por otro lado, cada Calpulli estaba dotado de tierras conocidas como Calpullallis con responsabilidad jurídica, al cual se le daban en propiedad estas heredades que a su vez eran poseídas y usufructuadas por los integrantes del Calpulli.

De hecho, esta posesión se consolidaba en propiedad precaria por tres elementos: trabajo continuo de la tierra, vecindad y herencia. Consideramos oportuno mencionar los principales aspectos o características de las tierras del Calpullalli:

1. Se asignaban las parcelas (Tlallmilles o milpas) exclusivamente a los miembros del Calpulli que vivieran en el barrio correspondiente.
2. No se podía recibir más de una parcela, que se cercaba con magueyes o piedras (de ahí que se castigara la monopolización de predios).
3. Era requisito cultivar personalmente la parcela, excepto que fuera huérfano, menor, muy viejo o que estuviese enfermo.
4. No se permitía arrendar la tierra, salvo que cuando el titular del Calpulli se la arrendaba a otro Calpulli para satisfacer un servicio público.

(4) Opus Cit. Idem. Pag. 117.

5. La falta de cultivo de la tierra por dos años continuos era la causa de sanción; y si durante el siguiente año continuaba sin sembrarse, se le privaba sobre los derechos de la parcela y ésta se reintegraba al Calpulli para hacer adjudicado.
6. Mediante la herencia se transmitía la parcela a los descendientes. En caso de que no hubiese familiares la parcela se reintegraba al Calpulli.

De lo anterior, resulta que al Calpulli se le compare con el municipio considerando su estructura territorial, su organización económica, política, militar y religiosa. Esto es a lo que se requiere llegar para poder afirmar que los antecedentes más remotos del municipio los tenemos en la época *prehispánica-mexicana*, aunque no con el nombre de "municipio".

Para no dejar inconclusa la panorámica de la tenencia de la tierra señalada, se indica también que dentro del régimen comunal encontramos tierras denominadas "Altepetlalli que eran aquellas que estaban comprendidas en los bosques, pastos y aguas que eran propiedad del Calpulli o barrio y que con el producto de éstas se cubrían gastos locales, tributos y obras de servicio colectivo." ⁵

El cultivo de las mismas lo debían hacer los jefes de familia en sus tiempos libres, sin que recibieran pago alguno.

Además, había las llamadas "tierras de conquista", dentro de las cuales se encontraban al Tlatocamilli y al Yahutlalli; "...el Tlatocamilli eran tierras propiedad del Señorío que impedían al Soberano disponer libremente de ellas, solo podían arrendarlas. Estas tierras estaban designadas a pagar el gasto de la casa del señor así como a ofrecer alimentos." ⁶

(5) Florescan, Enrique. "Precios de Maíz y crisis agrícola en México". El colegio de México. 1969. Pag. 4.

(6). Opus Cit. Idem. Pag. 12

El Yahuatlalli eran aquellas tierras que quedaban en posesión del pueblo sojuzgado, el cual, además del vasallaje, pagaba los tributos correspondientes.

Por lo anterior, se concluye brevemente que la fase prehispánica ofreció al mundo todo un cúmulo de cultura y organización dentro de la cual se concibió aunque fuera en forma directa a través de la figura del Calpulli o barrio al municipio autónomo, quedando éste como el antecedente más remoto del municipio.

1.2. Época colonial

En seguida, analizaremos en una forma general el período comprendido desde la llegada de los conquistadores españoles a la Villa Rica de la Veracruz en 1519. Aunque el nuevo continente había sido descubierto desde el año de 1492 por Cristóbal Colon, a estos primeros descubrimientos siguieron sucesivas expediciones hasta la llegada de Hernán Cortés al lugar indicado que daría inicio a la cruel conquista de los que habitaron tierras del Náhuatl hasta los inicios del movimiento independiente iniciado en 1810 por don Miguel Hidalgo y Costilla.

Adelantándonos un poco a la explicación y narración de los hechos que dieron origen al municipio en nuestro país, diremos que éste surgió cuando Diego de Velázquez gobernador de la isla de Cuba, envió a Hernán Cortés a tierras mexicanas, sin alguna capitulación o facultad y por lo tanto, no quedaba autorizado para realizar alguna. Valiéndose de su encomienda, Cortés fundó la Villa Rica de la Veracruz y como si tuviera capitulaciones que lo facultaran para ello, nombró el ayuntamiento de la ciudad fundada y ante éste, renunció a la comisión que le había conferido Diego de Velázquez.

“Veracruz. fue fundada por Hernán Cortés a manera de campamento frente a la Isla de San Juan de Ulúa, en las playas de Chelchihuacan en las que se desembarcó el 22 de abril de 1519. Por ser viernes santo y por la riqueza del país bautizó el lugar con el nombre de Villa Rica de la Veracruz.”⁷

“El 4 de julio de 1523, el emperador Carlos V le había concedido a la Villa Escudo de Armas, y el título de Ciudad le fue otorgado por el rey Felipe III el 19 de junio de 1651.”⁸

Pero, ¿cómo es que surge el municipio en la España? Esta figura llega durante el dominio Romano a España. Es en este país, Italia, donde surgió el Derecho Municipal codificado por Sexto Papirio en el siglo VI a.C.

Además, recibió gran influencia de otras dos corrientes: el Derecho Visigótico, que durante el dominio Visigodo implantó el *consilium*, de donde se deriva la palabra “Consejo Municipal”, donde también surge como una corporación. Cabe mencionarse que el Derecho Árabe influyó notablemente durante la intervención Árabe en España, inclusive muchos de los vocablos que empleamos actualmente provienen de este Derecho, como por ejemplo la palabra “alcalde”, que proviene de la palabra “alcaldi”, palabra árabe usada por vez primera en el siglo XI que significa jefe.

De lo anterior podemos mencionar que la institución que nos ocupa, tiene sus antecedentes en el mismo Derecho Romano y en otras legislaciones extranjeras como lo es la árabe y la visigótica.

(7) Ochoa Campos, Moisés. “Municipio y su evolución institucional”, México, BANOBRAS, 1987. Pag. 189.

(8) Sin autor. “Historia, Bibliografía y Geografía de México”. Editorial Porrúa, 1936. Pag. 3105.

Independientemente del nombre que se le quiera dar, la organización de una sociedad en lo que hoy llamamos municipio deviene en forma natural como producto de las propias necesidades de la vida social. Según las antiguas leyes españolas, los ayuntamientos estaban capacitados para designar a su alcalde mayor, en los casos en que por la distancia era posible obtener la real provisión de España, y según esas mismas leyes, se suplían a los gobernadores cuando faltaba alguno en caso de que el rey estuviera lejos sin poder hacer el nombramiento.

Basándose en estas leyes y considerándose legítimamente constituidos, el ayuntamiento de la nueva ciudad, nombró a *Hernán Cortés* como gobernador, celebrando ante él, diversas capitulaciones por medio de las cuales se le concedió permiso para emprender la conquista de México.

Tanto Cortés como sus capitanes, tan pronto lograban la adhesión o la sumisión de los pueblos indígenas importantes, nombraban ese territorio como el ayuntamiento respectivo. Esto más que provechoso, lo vemos como un sentimiento de codicia, ambición y corrupción.

Idea similar nos da *Ochoa Campos* cuando dice: "Entre los expedicionarios de Cortés, llegaron a México algunos escribanos que influyeron en la constitución de los Ayuntamientos. Esta circunstancia y el hecho de que Cortés ejercía una verdadera dictadura, determinaron el carácter irregular de los primeros municipios de la Nueva España." ⁹

El Rey de España, enterado de las corruptelas de Cortés, envió a cinco mensajeros para que verificaran la situación en la Nueva España, pero éstos fueron comprados por Cortés, quien pudo continuar al mando de las tropas y del poder.

(9) *Ochoa Campos, Moisés. "El Municipio, su evolución institucional". Editorial Porrúa. México, 1985. Pag. 97.*

Abundemos un poco más acerca de los motivos y orígenes del nuevo sistema político mexicano de esa época. Cortés intentaba convertir a México en una provincia española sobre los indígenas, cruel hacia aquellas tribus que se sometían a ser sojuzgadas. De esta manera siempre fomentó en concordancia con las políticas de la Corona Española, la colonización de la Nueva España por Ibéricos con todas las ventajas para éstos en su calidad de conquistadores, lo que lograron a partir de la caída de la gran Tenochtitlán el 13 de agosto de 1521.

Cortés conquistó Tenochtitlán como un aventurero libre, sin contar con la aprobación del gobierno español. Escribió cartas al emperador Carlos V, para justificar sus acciones. Le envió un cargamento de tesoros aztecas y de animales extraños, pero el barco fue capturado por los corsarios franceses y los tesoros sólo sirvieron para enriquecer al enemigo de España: los franceses. El emperador español sospechaba de Cortés, ya que era un súbdito que se estaba convirtiendo en alguien poderosamente peligroso.

Organizó la importación de bueyes, borregos y cerdos; de arroz, trigo, azúcar y arboles frutales. Se constituyeron ruedas hidráulicas para la molienda del maíz. Las aldeas que no habían sido entregadas a los encomendadores se convirtieron en propiedad de la Corona Española y pagaban al gobierno, tributo que se entregaba anteriormente a los aztecas. Los caciques continuaron gobernándolos, actuando ahora como agentes de España, cesándose los miembros de su familia con individuos de la raza española y donde, las hijas de Moctezuma se convirtieron en esposas de los nobles.

Cortés decidió reconstruir Tenochtitlán, que se conocía desde entonces como la Nueva España, y prometió a Carlos V que su grandeza sería aun mayor que la anterior. Con este propósito hizo trabajar a los indígenas sin propiedad

convirtiendo los antiguos terrenos en la plaza central y en el mercado principal. Organizó un consejo Municipal, el cual organizaba sus reuniones en su casa de Coyoacán publicando ordenanzas para evitar monopolios, regular los precios y establecer altas condiciones de sanidad.

En 1528, Cortés es destituido de su cargo tras habersele sometido a una audiencia enviada por el rey, donde se designó como gobernante a Nuño Guzman, quien solo duró en su encargo dos años debido a los malos manejos que también realizó. Un noble español conocido personalmente por el emperador, debería ser nombrado por Virrey. El nombramiento recayó en Antonio Mendoza, miembro de una de las familias más distinguidas españolas, comenzando una nueva etapa en la vida político-social de la Nueva España, dando como resultado que la era épica de los conquistadores llegara a su fin.

La Nueva España había sido conquistada por aventureros privados que tenían la esperanza de obtener gloria y riquezas para sí mismos; pero ésta sería gobernada por funcionarios de la Corona Española cuyas actividades estaban estrictamente reguladas por la monarquía y por el Consejo de Indias. Los reyes españoles tenían la determinación de evitar el surgimiento de un espíritu de independencia entre sus súbditos americanos. Los conquistadores así como los hijos nacidos en América, fueron colocados bajo el control de una despótica burocracia cuyos miembros eran enviados desde España.

El poder y los privilegios estaban monopolizados por los españoles, mientras que los criollos (hijos de españoles nacidos en América), eran discriminados y eran tratados como una raza inferior.

Desde la llegada de Mendoza en 1535 hasta el establecimiento de la independencia en 1821, la Nueva España estuvo gobernada por un Virrey quien vivía magníficamente y tenía honores casi reales, como los de la Corona.

Al virrey entrante se le pedía que como una garantía en contra de la mala conducta o deslealtad en que pudiera éste incurrir, al término de su mandato pasara por una residencia, durante la cual era nombrado otro funcionario para oír las quejas que hubiera en su contra e investigar su administración siendo efectivo dicho procedimiento ya que en varias ocasiones se le sentenciaba a pagar multas o cumplir penas por malos manejos de su administración. Aunque estas en realidad poco honradas favorecieron a los indígenas.

El virrey se auxiliaba de una audiencia domiciliaria en la Nueva España y la cual actuaba como una corte judicial así como un cuerpo consultor en asuntos de administración. La administración menor estaba a cargo de corregidores o alcaldes mayores. Todos estos funcionarios así como las altas autoridades de la Iglesia eran españoles.

Los únicos vestigios de democracia en la estructura gubernamental eran los Consejos Municipales, los cuales eran conocidos como ayuntamientos o cabildos, y estaban compuestos por regidores o alcaldes comunes; es decir, no importaba si fueran españoles o no nacidos en Europa o en América.

En cuanto a la Iglesia se refiere, el rey español era la cabeza de la iglesia en la Nueva España. El papa le había conferido el poder de designar a los oficiales eclesiásticos, así como recoger diezmos y de reservar una parte de ellos para los gastos de su gobierno. "En la Nueva España después del virrey, el arzobispo era el personaje más importante, bajo sus ordenes se encontraban ocho obispos, miembros de la inquisición así como de otras organizaciones del clero." ¹⁰

(10) Banford, P. Henry. "La historia de México". Editorial Diana, 6ta. Edición. México, 1988. Opiniones de la pag. 140.

Como hasta aquí hemos observado, el gobierno de la Nueva España fue un gobierno muy cerrado, monopólico y antidemocrático, donde solo podían tener acceso al gobierno los españoles y europeos, ya que los hijos nacidos en la Nueva España, o sea, hijos de españoles, eran miembros de una raza inferior y no tenían ninguna oportunidad de aspirar a puestos importantes.

De lo anterior, recordamos que la fase colonial también se produce de la división de clases sociales: la de la nobleza, que era la clase social privilegiada, dirigente, integrada por los conquistadores, sacerdotes y militares.

El despotismo de los gobernantes, degeneró en corrupción, malos manejos de la hacienda pública y muchos vicios que se volvieron comunes en la vida de los habitantes de todas las ciudades y provincias americanas. Se dieron el municipio y el ayuntamiento como órganos auxiliares del gobierno, pero estaban subordinados a las ordenes directas del virrey.

Poco a poco, la Nueva España se fue llenando de pobladores españoles y con ello aumenta el número de municipios donde se comenzaba a centralizar la administración municipal.

El virrey Carlos III estableció un régimen municipal de tendencia francesa por el año de 1770, mismo que se utilizó en la Constitución de Cádiz que no fue sino una copia perfecta del francés.

A principios del siglo XIX, surge una figura, el jefe político, que era el encargado de un distrito territorial donde estaban comprendidos varios ayuntamientos, y donde era el administrador de diversos municipios; es así como nace la figura del gobernador.

No queremos finalizar este inciso sin antes dejar aclarado que el marco jurídico a través del cual la Corona Española pretendió justificar la conquista sobre los pobladores de la tierra de Anáhuac, que fueron en un principio las tres bulas decretadas por el emperador Alejandro VI en 1493; estas bulas pretendieron resolver un problema de Derecho Internacional Público que existía entre los reyes españoles y los reyes de Portugal en relación con la superficie de territorio del continente latinoamericano que correspondía a cada uno de estos estados.

El papa, fundándose en el derecho divino y considerándose depositario de la voluntad divina y representante de Dios en la tierra, se atribuyó la facultad de poder servir en favor de los reyes parte del territorio de la tierra y es así como hacía graciosas donaciones a favor de tales o cuales monarcas. Como España y Portugal estaban en conflicto, fue preciso dictar estas tres bulas. Además de éstas, se aplicaron las primeras ordenanzas de Cortés de 1524 y las de 1525, y hasta 1573 el Rey Felipe II expidió las ordenanzas sobre descubrimiento, población y pacificación de las Indias que perduraron hasta 1876, cuando fueron dictadas las ordenanzas con las cuales se conllevó una limitante a la autonomía municipal.

1.3. Época independiente

México surge a la vida independiente el 27 de septiembre de 1821, en medio de varias crisis. La tarea de liquidar las instituciones legadas por el gobierno español y de crear una nacionalidad mexicana, era solamente el principio de la ardua tarea. El siguiente medio siglo sería un periodo de anarquía, resolución y guerra civil.

Los criollos asumieron el poder. A pesar de la división de castas y de la gran ignorancia, falta de experiencia política y de los hábitos de corrupción, los abogados e intelectuales criollos esperaban crear en México una democracia parlamentaria basada en el modelo anglosajón el cual en el siglo XIX gozaba de un prestigio

mundial. De esta manera, durante 50 años se estuvo bajo la guía de un grupo de criollos que eran conocidos como los moderados. México experimentó con el sistema parlamentario y los resultados fueron desastrosos; los principales impedimentos fueron las autoridades tradicionales de la iglesia y del ejército. La iglesia emergió de la guerra de independencia con mayor poder y propiedades más grandes. El ejército después del establecimiento de la independencia degeneró rápidamente; el grado y fila se integraron muy pronto por concriptos indígenas, quienes eran reclutados a través de ataques a sus aldeas.

1.3.1. Constitución de 1824

En esta Constitución se estableció la República Federal, los Estados Libres, Soberanos e Independientes en su gobierno interior. Durante su vigencia en los años 1825 a 1836, encontramos tan solo una disposición en materia de policía municipal para el Distrito Federal, bajo el título de "Celadores Públicos" la cual duró hasta 1935.

En la Sexta Ley Constitucional del 19 de diciembre de 1836, la Legislación Municipal Centralista, hizo la consagración Constitucional al incorporar la esfera municipal, unificando en todo el país el régimen edilicio y sin permitir a las provincias el reconocimiento de las modalidades y peculiaridades.

"Este ordenamiento consagró constitucionalmente a los ayuntamientos disponiendo que fueran elegidos popularmente y que hubiera en las capitales, los puertos, cuya población fuera de 4,000 habitantes y en los pueblos de 8,000 habitantes." ¹¹

En las localidades que no hubiese ayuntamiento tendrían jueces de paz designados por las juntas popularmente y el número de alcaldes, regidores y síndicos serían fijados por las juntas departamentales de acuerdo con el gobernador; además de

(11) Viyao de la Prida, Pedro. "Notas para un estudio del municipio". Ed. Colonia, 1943. Tesis de Licenciatura en Derecho. Pag. 69.

establecer los requisitos para ser funcionario del ayuntamiento así como sus obligaciones.

Durante la guerra, México había adquirido el hábito de ignorar las restricciones legales fusilando a los sospechosos bajo cualquier pretexto y confiscando propiedades a su arbitrio. Acuartelados en diferentes sitios, el mando recaía en 18 comandantes generales. Los treinta años siguientes a la independencia fueron pronunciamientos y cuartelazos. Generalmente era que la situación que un grupo de generales conducidos por un caudillo se pronunciaban en contra del gobierno, componían un "Plan" donde prometían reformas y patriotismo. El más inescrupuloso de los pronunciamientos fue el de Santa Anna, el cual realizó durante casi treinta años revoluciones armadas y fue el responsable de que en 1847 perdiéramos más de la mitad de nuestro territorio nacional.

La clave del problema político era de índole financiero. Los generales tenían que recibir una paga y los políticos debían ser reducidos en la nómina del gobierno. Así, cualquier gobierno que pagase a sus generales y a sus burócratas podían tener el poder indefinidamente, y en cambio un presupuesto no equilibrado equivalía a una revolución.

La prosperidad siempre había dependido principalmente de las minas; era el producto que daba el superávit a la Corona Española. En 1821, las minas fueron inundadas y se descuidó su producción, provocando la alteración de la economía del país. No fue hasta 1824 cuando el país logra tener un equilibrio presupuestal. Entre 1821 y 1868 el ingreso anual del gobierno ascendió a diez y medio millones de pesos.

La situación exigía una reestructuración inmediata en todos los planos y se tenía que adelgazar principalmente la nómina, dejando fuera de ésta a varios generales, además de confiscarle propiedades al clero y poniendo a circular su capital.

Todo esto no fue permitido por los criollos, y por lo tanto apareció una nueva profesión: el de agiotista, quien prestaba dinero al gobierno a corto plazo con altos intereses; recibiendo a cambio hipotecas sobre alguna propiedad gubernamental. Obteniendo ganancias con el déficit del gobierno, los agiotistas estimulaban el desorden y se aliaban con los caudillos que encabezaban rebeliones militares. La actividad económica empezó a renacer lentamente pero el capital de inmigrantes e industriales extranjeros podían tener pocas fuentes de poder dentro de México, y en cambio, detrás de ellos estaban los cañones y los gobiernos extranjeros.

El caciquismo fue la forma de democracia que asumió nuestro país por lo menos durante un siglo. Después de la guerra de reforma, y de nuevo después de la revolución de 1910, México era una teoría de democracia de congreso, pero en la práctica el gobierno siempre fue dictatorial. El presidente era ahora el cacique nacional.

Nuestro país surge a la vida independiente inmerso en una total ignorancia política de administración patrimonial e incapaz de crear sus propios organismos gobernadores y administrativos que le permitieran un buen desarrollo social y económico. Debido a esto y a la gran ambición que existía entre los pobladores, civiles y militares de aquella época, México se vio enfrascado en muchos movimientos políticos y militares que tendían a la lucha por el poder.

No había un gobierno debidamente establecido, no había una estructura uniforme de gobierno y el municipio no funcionaba como tal; el gobierno local que era

controlado y manejado por los municipios, ahora pasaba a manos de los jefes militares y de las personas acaudaladas, por lo que a esta institución se le relegaba. La toma de decisiones sería a cargo de los generales y de caciques. Mucho tiempo tuvo que pasar para que la figura del municipio resurgiera.

Al principio de la época independiente de nuestro país, la gran mayoría de los pobladores y aspirantes a gobernantes pugnaban porque en México se estableciera una monarquía. Existiendo dos partidos políticos, los conservadores y los liberales, ambos bandos confiaron siempre en que México se ubicaría entre las grandes naciones.

El primero en intentar la consumación de una monarquía fue Iturbide, quien planteaba obtener una corona para sí mismo, a través de dos formas: La primera de ellas es que sabía que contaba con préstamos eclesiásticos, mientras pudiera pagarlos y cubrir la nómina del ejército, podía estar seguro de que triunfaría.

Efectivamente, Iturbide muy pronto se convirtió en ídolo del pueblo, algunos liberales como Vicente Guerrero lo decidieron, para así poder lograr la independencia.

Iturbide gozó de una gran oportunidad para gobernar, pero carecía de cualquier talento para realizarlo. Una vez al mando del gobierno, Iturbide nombró una junta y un consejo de cinco regentes, haciendo las preparaciones para integrar un Congreso. Para sí mismo, tomó la presidencia del Consejo, así como los títulos de generalísimo y gran almirante, con un salario de ciento veinte mil pesos.

El Congreso integrado se reunió en el mes de febrero de 1822, habiendo sido elegido por medio de un complicado esquema que daba preponderancia a los criollos acaudalados.

Todas las acciones emprendidas por Iturbide y por el Congreso estaban encaminadas a establecer una monarquía en nuestro país. La mayoría de los miembros del Congreso eran borbonistas por lo que propusieron al Rey Fernando de España, que se postulara como monarca mexicano, pero éste ya había manifestado que no estaba interesado en ser rey de México o inclusive en reconocer la independencia mexicana.

En México aún había miles de comerciantes y funcionarios españoles, y en combinación con el ejército español de San Juan de Ulúa estaban conspirando contra el gobierno para lograr la conquista española.

Cada sector de la población estaba preocupado por sus propios intereses; los españoles querían conquistar México, Iturbide y el Congreso deseaban implantar una monarquía, el clero y el ejército luchaban para obtener mayor poder y riquezas; y mientras tanto, el poder se centralizaba más y más, por lo que no se tenía bien establecida la figura del municipio, la cual pasó a un segundo orden subordinado a la voluntad de los intereses de cada uno de los gobernantes.

En mayo de 1822, el Congreso propuso reducir el ejército a veinte mil componentes, así como a despojar a los miembros de la regencia de su mando militar, que querían separar las funciones de gobernar y de ser militar.

Siguiendo los modelos europeos, México estableció su monarquía, Iturbide pago títulos entre sus defensores clericales y militares, nombrando un encargado de limosnas, un mayordomo mayor, un capitán de la guardia imperial y damas para su corte. La Corona se declaró hereditaria y el padre, la madre, los hermanos, hermanas y los siete hijos y el emperador, se convirtieron en príncipes y princesas, celebrándose en julio de 1822 la coronación del nuevo rey.

Menos de diez meses después de haber sido declarado emperador, Iturbide se encontró solo. En marzo de 1823 convocó al Congreso enviándole un mensaje explicando que había aceptado la Corona únicamente por haberse visto obligado y que ahora deseaba abdicar, aceptándose ésta y condenándosele al destierro perpetuo.

Después de que Iturbide dejó el poder, México se declara República, tomando los moderados el control del gobierno. En noviembre de 1823 se reúne un nuevo Congreso que adoptó una nueva Constitución, la cual era una copia casi fiel de la estadounidense (1776), adaptada a las tradiciones mexicanas omitiendo la tolerancia religiosa (solamente se aceptaba la católica). México se dividiría en 19 estados y 4 territorios. El presidente y el vicepresidente serían elegidos por las legislaturas estatales la primera elección recayó sobre Guadalupe Victoria y Nicolás Bravo, respectivamente, quienes tomaron posesión de su cargo durante el otoño de 1824.

Guadalupe Victoria quién se había distinguido por los innumerables logros en batallas por su gran habilidad militar, lo habían convertido en una figura muy popular en nuestro país, pero desafortunadamente como mandatario, se mostró torpe e inepto, rodeado de gente capaz a la cual celaba por ser mejores que él, aunque en su periodo prevaleció la tranquilidad y la paz social, y fue el único gobernante que completó su período presidencial en medio siglo.

Por otro lado, el principal ingreso del gobierno eran las aduanas. Este abrió las puertas al comercio de todas las naciones y fijó un impuesto del 25% sobre todas las importaciones. No tardó en aparecer el contrabando a lo largo del extenso territorio mexicano por lo fácil que era descargar en puntos desérticos.

En 1825 la captación del gobierno por concepto de ingresos fue de 10 millones, durante ese mismo año, el presupuesto tan solo para el ejército fue de 12 millones de pesos. y los gastos totales ascendieron a poco más de 18 millones.

“El gobierno se había comprometido a absolver la deuda externa que habían dejado los ~~reyes~~ así como los gobiernos insurgentes, la cual ascendía a 76 millones de pesos.”¹²

Guadalupe Victoria pronto se encontró frente a un gran problema; tenía que completar el déficit económico existente, debía elegir entre imponer impuestos a la iglesia, o sacar de la nómina a miembros del ejército o buscar otra fuente. Victoria prefirió pedir préstamos a otros países empezando México a depender del capital extranjero. Dicho problema persiste hasta nuestros días.

Con éstos datos tan relevantes, podemos darnos cuenta que la situación por la que atravesaba el país en esa época era muy complicada, aunando a la lucha por el poder; además se encontraba la precaria situación económica prevaleciente que se venía arrastrando desde la Corona Española. El ejército era el sector que más dinero y presupuesto se llevaba, mientras que el gobierno sólo ocupaba la tercera parte.

Además de los problemas internos por los que atravesaba el país, surgió la presión externa por parte de los países capitalistas, en su afán de encontrar un buen mercado en México, por lo que la Gran Bretaña, Francia y Estados Unidos se dieron a la tarea de ganar el terreno comercial; ésto en conjunto con la voracidad de Estados Unidos por arrebatarse el territorio del Norte del país, hacían mucho más precaria la situación del Estado mexicano.

(12) Ocho Campos, Moisés. "El Municipio, su evolución Institucional". Editorial Porrúa. México, 1985. Pag. 49.

Después de que se estableció la República Mexicana, un hombre originario de Connecticut, llamado Stephen Austin, había visitado la ciudad de México, obteniendo una concesión de tierras en Texas, así como el derecho de poblarla con colonizadores. Posteriormente se otorgaron concesiones similares a otras quince personas. Los colonos pagarían únicamente un precio nominal por las tierras pero asumirían todas las responsabilidades de un ciudadano mexicano. Los federalistas mexicanos creían que tales colonias actuarían como barreras en contra de la anexión por parte de Estados Unidos. Al comenzarse a poblar el territorio texano, éste contaba con aproximadamente 3,000 pobladores y a diez años de haberse concesionado, la población era ya de 30,000.

Después de la Constitución de 1824 continuó rigiendo la vida política de nuestro país después de la firma del tratado de Guadalupe-Hidalgo el cual puso fin a la guerra con Estados Unidos en febrero de 1848. El federalismo permanecería poco tiempo en el poder ya que en 1851 Santa Anna regresó para a gobernar y restableció el sistema centralista, suprimió las legislaturas de los Estados y los gobernadores se convirtieron en incondicionales. Esta situación provocó un movimiento rebelde con lo cual se destituyó a Santa Anna y se convocó a la reunión de un nuevo Congreso. El triunfo de éste movimiento, conocido como Revolución de Ayutla y liberado por el general don Juan N. Álvarez, dio lugar a la Constitución de 1857.

1.3.2. Constitución de 1857

Esta corte liberal estableció que los estados adoptarían para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular (art. 109); señaló que los estados podían arreglar entre sí, "por convenios amistosos", sus respectivos límites;

pero esos arreglos no se llevarían a cabo más que con la aprobación del Congreso de la Unión (art. 110). Enlistó las restricciones de los estados (art. 111 y 112), determinó por separado la obligación de los estados de entregar sin tardanza alguna, a los criminales de otro estado o del extranjero y afirmó que los Poderes de la Unión tenían un deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior (art. 116), esta Ley Suprema no hizo ninguna referencia al régimen municipal, aunque el diputado. Manuel del Castillo Velazco, presentó un proyecto de adiciones sobre el tema y solo dejó la reglamentación municipal como materia de competencia estrictamente local; sin embargo, la Ley de Desamortización de Fincas Rústicas y Urbanas de 1856 ya había afectado irremediabilmente la hacienda de los ayuntamientos.

“Las medidas políticas y económicas adoptadas en esta Constitución dio como consecuencia una reacción de los conservadores y en diciembre de 1857 se desató una guerra civil y por tres años México fue gobernado por dos regímenes; y es a principio de enero de 1861 que los liberales logran derrotar a los conservadores y se logra implantar la Constitución de 1857. Concluida esta guerra conocida como Guerra de Reforma o de tres años.”¹³ Se convocó a elecciones ganando Juárez la contienda electoral. Pero sin embargo la paz conseguida terminó por los conservadores apoyadas por Napoleón III, y se implantó un régimen monárquico encabezado por Maximiliano de Hamsburgo.

El emperador arribó en 1864 y un año más tarde se dictó el fundamento legal de su gobierno: el estatuto provisional del Imperio Mexicano. El país fue dividido en departamentos, estos en distritos y a su vez en municipalidades.

(13) Opus Cit. Idem. Pag. 63

Los departamentos se administraban por perfectos imperiales auxiliados por un Consejo de Gobierno, los distritos por sub-prefectos y los ayuntamientos por alcaldes.

Las fuerzas juaristas lograron restaurar la república al ser expulsados los franceses y el gobierno de Juárez se dió a la tarea de reorganizar tanto al gobierno como a su administración, la hacienda y el ejército. Pero toda esta reestructura quedó interrumpida por la muerte de Juárez en 1872.

Al asumir la presidencia de la república Sebastián Lerdo de Tejada quedó interino, se convocó a elecciones y fue favorecido para el periodo 1872-1876.

Al reelegirse Lerdo de Tejada posteriormente, lo que provocó el levantamiento del General Porfirio Díaz, revelándose mediante los planes de Tuxtepec y la Noria, los cuales no mencionaban nada sobre los municipios.

Derrocado Sebastián Lerdo de Tejada, Porfirio Díaz asumió el poder durante el periodo de 1876- 1880. Posteriormente de 1880 a 1884 gobernó el General Manuel González sólo para preparar el escenario e introducir reformas constitucionales que permitieran al Gral. Porfirio Díaz retomar ininterrumpidamente la presidencia hasta el año de 1910.

Durante los períodos de gobierno del Gral. Porfirio Díaz, la realidad municipal fue la siguiente: el centralismo cobró mayor fuerza y terminó con la vida municipal que de por sí era muy débil pasando a ser una instancia secundaria y subordinada definitivamente a los prefectos políticos, figura que era superior jerárquicamente a los ayuntamientos y que representaba una autoridad entre estas y el gobierno.

En esta época, los ayuntamientos tenían únicamente la función de cuerpos consultivos concediéndoles solamente facultades relativas a la vigilancia y a la prestación de algunos servicios públicos.

En cambio, a los prefectos se les atribuía realmente el gobierno y el control de las municipalidades indicando expresamente en el artículo 32 de la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal, que los ayuntamientos estarían bajo la inspección y dependencia del prefecto político.

Más adelante, la Ley de Organización Municipal de 1903, relativa al Distrito Federal cuyas disposiciones se extendieron a todo el país, señalaban que los prefectos políticos "serán la primera autoridad política local en la jurisdicción de sus respectivas municipalidades" (art. 60), y que también "serán sus jefes de todos los servicios en las municipalidades y estarán subordinados al gobernador del estado".¹⁴

Lo anterior significaba que los prefectos eran representantes del centralismo político y presidentes natos de los ayuntamientos.

Por su parte, la Ley General de Ingresos de las Municipalidades de la República Mexicana en 1897, establecía como clases de ingresos: las rentas propias, los impuestos municipales, las asignaciones de impuestos federales, las subvenciones del gobierno federal, los ingresos extraordinarios y accidentados.

A pesar de tales disposiciones, los ingresos de los municipios eran deficientes y hubo de pasar largo tiempo para que se incrementaran los recursos de las localidades.

(14) Opus Cit. Idem. Pag. 71.

Podemos concluir que durante el gobierno de Porfirio Díaz, los municipios eran considerados la parte más insignificante de la estructura política y económica del país.

Los municipios fueron gobernados por regidores que eran designados previamente por los gobernadores de los estados y después electos por el voto del pueblo.

El régimen partidista sólo los tomó en cuenta para que apoyaran los procesos electorales de diputados, quienes determinaban verdaderamente las elecciones presidenciales.

Frente a tales situaciones, se comenzó a discutir en los parlamentos la importancia de la vida municipal.

Todo lo anterior provocó el surgimiento y malestar de una demanda revolucionaria que exigía la supresión de las prefecturas o jefaturas políticas: el establecimiento del Municipio Libre.

De esta forma el problema de la falta de autonomía municipal cobró importancia en la lucha revolucionaria; ya en 1906 el Partido Liberal Mexicano incluyó en su programa: "La supresión de los jefes políticos que tan funestos han sido para la República como útiles al sistema reinante."¹⁵

Es importante mencionar la *Ley General de Ingresos de las Municipalidades de la República Mexicana* que se decretó en 1879, en la que se establecía que los municipios podían obtener ingresos de sus rentas de impuestos federales y de ayuda extraordinaria del gobierno federal.

(15) Opus Cit. Idem. Pag. 82.

1.4. Época contemporánea

Es en el año de 1908 que se dió la apertura política en México, su origen fue la entrevista concedida por Porfirio Díaz, presidente de la república, al periodista norteamericano James Creelman, en la cual manifestó el presidente que se retiraría de la presidencia y permitiría la creación de grupos de oposición; con lo cual, se dió una movilización de clubes, partidos y asociaciones políticas, las cuales contendrían para las elecciones presidenciales de 1910.

En el año de 1909, se crearon diversos partidos políticos, siendo de los más importantes el Partido Democrático, presidido por Benito Juárez Meza y entre sus demandas se encontraba la libertad presidida por Emilio Vázquez Gómez y el vicepresidente Francisco I. Madero, teniendo como principal tendencia la soberanía, el sufragio efectivo y la no reelección.

En abril de 1910 se llevó a cabo la convención nacional independiente, donde se formuló un programa de gobierno estipulando sus bases, algunas reformas a la Ley Electoral, la independencia de los poderes y la libertad de los municipios donde, la convención postuló a Francisco I. Madero para la presidencia de la república y al Dr. Francisco Vázquez Gómez para la vicepresidencia, mientras que Díaz y Corral eran propuestos nuevamente por el Partido Reeleccionista

La campaña electoral del candidato independiente fue exitosa, situación que motivó la represión del gobierno porfirista y bajo el pretexto de injurias, fue aprehendido en Monterrey el presidente Francisco I. Madero, siendo trasladado a la cárcel de San Luis Potosí.

Durante los meses de junio y julio de 1910, en que se encontraba encarcelado Madero, se realizaron las elecciones presidenciales, resultando electos nuevamente Porfirio Díaz y Ramón Corral para la presidencia y vicepresidencia respectivamente.

Madero logra escapar y junto con su grupo de antirreleccionistas redacta el Plan de San Luis, de fecha 5 de octubre de 1910, donde se expresaban las cuestiones fraudulentas de las elecciones, la opresión del régimen, la falta de autonomía de los poderes legislativos y judicial, así como las condiciones en que se encontraban los estados y ayuntamientos, con respecto a estos dos últimos, se manifestó que: "La Soberanía de los Estados, la libertad de los ayuntamientos y los derechos de los ciudadanos, no sólo existen escritos en nuestra Carta Magna, ...Los Gobernadores de los Estados son designados por él y ellos a su vez, designan e imponen de igual manera a las autoridades municipales." ¹⁶

En mayo de 1911, las fuerzas maderistas tomaron Ciudad Juárez; el día 21 de ese mes, se dio fin al conflicto con la firma del Tratado de Ciudad Juárez, donde Díaz y Corral renunciarían a sus cargos, siéndo relevado como presidente provisional el entonces secretario de Relaciones Exteriores, Francisco León de la Barra, en tanto se preparaban nuevas elecciones.

El 6 de noviembre de 1911, Francisco I. Madero inició su período presidencial, teniendo que combatir las rebeliones zapatistas, orozquistas, registas y felicistas; por su parte, Pascual Orozco, emitió el 25 de marzo de 1912, el Plan de la Empacadora, en el cual desconocía y declaraban a Madero fuera de la Ley, pretendiendo la autonomía de los municipios. Finalmente, Madero no pudo

(16) Opus Cit. Idem. Pag. 94.

terminar su período presidencial, ya que en febrero de 1913 es obligado a renunciar y posteriormente es asesinado.

El 26 de marzo de 1913, el Gobernador de Coahuila, Venustiano Carranza, promulgó el Plan de Guadalupe, mismo que sirvió para formar el ejército constitucionalista, el cual se integró por Alvaro Obregón y Francisco Villa en el Norte; éstos, junto con Emiliano Zapata, dirigieron las batallas que derrocaran a Victoriano Huerta en junio de 1914.

El cargo presidencial recayó en Francisco F. Carbajal, secretario de Relaciones Exteriores, quien renunció al cargo el día 12 de agosto y el día siguiente firmó los tratados de Teoloyucan, donde se disolvía el Ejército Federal, dando entrada triunfal a la ciudad de México al Ejército Constitucionalista y a Carranza, como presidente provisional de la república, quien en octubre asistieron las fuerzas a su favor y al rendir un informe ante la propia convención, planteó las necesidades inmediatas del país, y sobre el municipio, expresó que *el aseguramiento de la libertad municipal, como base de la división política de los estados y como principio y enseñanza de todas las prácticas democráticas.*

La Convención determinó trasladarse a Aguascalientes para que asistieran Zapatistas, Villistas y Carrancistas; ahí se nombró a Eulalio Gutiérrez Presidente provisional de la república, decisión negada por Carranza, trasladándose a Veracruz para establecer su gobierno y legitimar su poder; Carranza realizó una serie de reformas y leyes, plasmándolas en las adiciones al Plan de Guadalupe el 12 de diciembre de 1914, y por lo que respecta al municipio, manifestó lo siguiente:

“Artículo 2... Establecimiento de la libertad municipal como institución constitucional...”

El 25 de diciembre de 1914, Carranza decretó la reforma al artículo 109 de la Constitución de 1857 para quedar de la siguiente manera:

- Los Estados, adoptarán para su régimen interior, la forma de Gobierno Republicano, Representativo y Popular teniendo como base de su división territorial y de organización política el Municipio libre, administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y sin que haya autoridades intermedias entre éstas y el Gobierno del Estado.

El Ejecutivo y los Gobernadores de los estados, tendrán el mando de la fuerza pública de los municipios, donde residen habitual o transitoriamente. Los Gobernadores, no podrán ser reelectos ni duraran en su cargo por un período mayor de seis años. Esta disposición adquirió la categoría de norma suprema denominada Ley del Municipio Libre. Además de ésta, propuso proyectos de legislación social, resaltando en materia municipal la ley que faculta a los Ayuntamientos para establecer oficinas, mercados y cementerios y la Ley sobre Organización Municipal en el Distrito y territorios federales.

Zapata lanzó el 13 de abril de 1916, en Morelos, el Programa de Reformas Políticas y Sociales; entre las demandas, se hacía alusión al municipio libre, plasmada en el Artículo 32.

“Realizar la independencia de los municipios, procurando a estos una amplia libertad de acción que les permita atender eficazmente a los intereses comunales y los preserve de los ataques y sujeciones de los Gobiernos Federal y Locales.”¹⁷

(17) Opus Cit. Idem. Pag. 82

El gobierno provisional de Carranza, se consolidó ideológica y militarmente ante los otros grupos revolucionarios a mediados de 1916. Este gobierno planteó la necesidad de reformar la Carta Magna de 1857 y en septiembre, se convocó a un Congreso Constituyente. El Constituyente llevó a cabo su sesión del 10. de diciembre de 1916. En relación al municipio, Carranza señaló:

“El Municipio Independiente, que es sin disputa una de las grandes conquistas de la revolución, como que es la base del gobierno libre, conquista que no sólo dará libertad política a la vida municipal, sino también, le dará independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, sustrayéndose así, a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores, y una buena Ley Electoral que tenga a éstos completamente alejados del voto público y que castigue en toda severidad toda tentativa para violarla, establecerá el poder electoral sobre bases racionales que le permitirán cumplir su cometido, de una manera bastante aceptable.”¹⁸

La segunda Comisión, dictaminó los Artículos 115 al 122, en enero de 1917; en el caso del Artículo 115, fue el más debatido, pero en la II fracción, es donde se discutió lo relacionado a la autonomía económica del municipio, y durante los días 29, 20 y 31 de enero de 1917, se dieron las siguientes propuestas:

1. Que el municipio podía recaudar el total de los ingresos y que contribuiría a los gastos del estado.
2. Que el estado recolectaría los ingresos y los distribuiría entre los municipios existentes.
3. Que el municipio como el estado recaudarían dichos ingresos económicos.

(18) Opus Cit. Idem. Pag. 103

Fue finalmente que el Secretario y el Diputado de Carranza, Gerzayn Ugarte, señalaría que... "Los municipios administrarán libremente su hacienda la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados, y que en todo caso, serán las suficientes para atender sus necesidades." ¹⁹

Sin embargo, desde siempre la libertad debe ir aparejada a una suficiencia económica, y a una capacidad técnica y política para enfrentar sus obligaciones, funciones y atención de los servicios públicos que le compete proporcionar al Estado.

1.5. Definición de municipio

Los enfoques desde los cuales puede definirse al municipio son múltiples; van desde la perspectiva jurídico-constitucional, noción que aquí se privilegia, hasta las variantes sociológicas, pasando por la administrativas y otras. Lo cierto es que cada área de estudio enfatiza determinados aspectos y minimiza o descarta otros.

En realidad el municipio mexicano es tan rico, diverso y complejo, que todas las versiones que de él se dan contribuyen parcialmente su definición integral, sin serla por sí misma ninguna por separado.

Así se listan algunas definiciones en diversos ángulos sobre el municipio.

Desde la óptica constitucional, el municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa en el régimen interior de los estados.

Sociológicamente, el municipio es visto como una unidad alrededor de la cual se crean las formas arcaicas y modernas del estado. Y se basa en la familia como una

(19) Opus Cit. Idem. Pag. 106.

forma de organización social, según lo menciona Elvira Calcano en su obra "Análisis del municipio".

Por otro lado desde la perspectiva política, se le ha definido como entidad política primaria o básica y autónoma de la organización nacional, dotada de personalidad jurídica propia, según lo menciona Otto Martínez en su obra "Vocabulario municipal básico".

Se le describe también como la base de la división territorial y la organización política y administrativa de los Estados de la República Mexicana. Administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa que se forma por un Presidente Municipal, Síndicos y Regidores, según aparece plasmado en la "agenda del presidente municipal".

Otras definiciones sintéticas lo llaman: unidad básica de la organización política y administrativa del estado. Así como aquella que lo refiere como el nombre específico dado a todas las ciudades o poblaciones que se gobiernan por sus propias leyes.

Las definiciones podrían continuarse, y en cada caso se mostraría el punto de vista de quienes, vinculados con el estudio del municipio, la aprecian desde su propia perspectiva; no por ello desligada de las múltiples facetas que ofrece la figura municipal.

Con estos ejemplos, se ha proporcionado una idea de la vasta descripción existente que define al municipio y cuyo significado semántico es "el trabajo de la ciudad", de origen romano; del latín *municipium*, de *munis* "carga" y *civitas*, "ciudad", según lo define Miguel Angel Valdivia de Dios en su obra "Estructura del Municipio: fortalecimiento municipal".

Sin pretender establecer una definición absoluta, pues la naturaleza del municipio delimita su significación jurídico-política, se propone una que mencione sus elementos constitutivos, más o menos presentes en las definiciones anteriores.

El municipio en México, es la institución político-jurídica integrada por una población que comparte identidades culturales, históricas y un idioma común, asentada en un territorio delimitado que se administra por autoridades constituidas en un ayuntamiento electo por sufragio universal y directo, para su progreso y desarrollo.

CAPITULO 2

NIVELES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

2.1. Breve evolución histórica de la administración pública

Desde las más remotas sociedades aparece la Administración Pública, primero para regular la distribución de los escasos satisfactores que poseían los grupos humanos, y después con fines tributarios. Con el surgimiento y la expansión de los grandes imperios de la antigüedad, experimenta un salto cualitativo y cuantitativo, a efecto de adaptarse al manejo de las riquezas obtenidas mediante la guerra.

Según Omar Guerrero los primeros escritos acerca de la administración pública los aporta la India entre los siglos IV y VI a.C.

Así, los entes de la administración existen, se modifican, se adaptan al apogeo de la Roma imperial. Este mismo proceso de cambio de adaptación se repite en la alta Edad Media, con la baja Edad Media, en el surgimiento del Estado moderno (siglo XV) y en el nuevo régimen surgido a raíz de la Revolución Francesa (1789). Dinámica que, por otra parte, se mantiene en nuestros días, que, también, se dio en otras sociedades políticas no occidentales (las civilizaciones americanas anteriores al siglo XV, el Lejano Oriente, etc.)

La administración pública moderna ha visto extender cada vez más sus funciones, por lo que se podría decir que va paralela con la ampliación del Estado; por lo mismo, encontramos que día a día la administración pública va aumentando sus agencias, oficinas, departamentos o unidades administrativas, el personal de estas y los medios materiales con los que cuenta para ello.

2.2. Concepto.

Los estudiosos del *Derecho Administrativo* han dado algunas definiciones de la administración pública.

Según Miguel Acosta Romero, "La Administración Pública es la actividad administrativa encaminada a satisfacer las necesidades del interés público, por medio de los órganos que dependen del Poder Ejecutivo, ya sea en forma directa o indirecta." ²⁰

Por otro lado, Rafael I. Martínez menciona que: "la Administración Pública es el objeto de estudio de la disciplina denominada Administración Pública." ²¹

Otra definición nos la ofrece Manuel Colmerio que manifiesta "La Administración Pública es la parte más dinámica de la estructura estatal, actúa en forma permanente, sin descanso, sin horario y, acompaña al hombre desde su nacimiento hasta su desaparición de la vida terrestre." ²²

2.3. Administración pública federal.

El Estado como todo ente jurídico tiene su propia organización, y de acuerdo con nuestra Constitución Política vigente, en su artículo 40, establece que: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental".

(20). Acosta Romero Miguel. "Teoría General de Derecho Administrativo". Edit. Porrúa. Mexico, 1990. pag. 149.

(21). Rafael I. Martínez Morales. "Derecho Administrativo. Primer curso.". Edit. Harla. México, 1994. pag. 150.

(22). Opus Cit. Idem. Pag. 43.

También, se establece en el artículo 49 de nuestra Ley Suprema que: "El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. A nosotros sólo nos toca analizar todo aquello que corresponde al ejecutivo federal, respecto de sus funciones y de cuya organización hará necesaria la utilización de diferentes formas de estructura vinculadas con las necesidades y fines que se proponga la administración pública.

Al respecto, el artículo 89 constitucional en su fracción I, señala entre las facultades y obligaciones del presidente las siguientes: "Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa su exacta observancia".

En el artículo 40 constitucional, se establece que "La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a Ley Orgánica que expida el Congreso que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estará a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de la creación de Entidades Paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación".

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el ejecutivo federal o entre estos y las secretarías de Estado y departamentos administrativos.

La centralización presupone una estructura que agrupa a los diferentes órganos que dependen directamente del titular del Poder Ejecutivo y son los siguientes:

1. Un centro de dirección y toma de decisión de toda la actividad que tiene a su cargo.

2. Una organización que se mantiene fundamentalmente en razón de un vínculo, denominado jerarquía o poder jerárquico.
3. Hay una coordinación de los órganos que la componen; esto permite un orden y agrupación específica y se establece el principio del orden jerárquico en línea vertical.

“Por ello la centralización es el conjunto de los órganos que desempeñan la función administrativa y tienen que estar coordinados tanto en estructura como en acción; ello se logrará vinculándolos entre si de diversas formas o maneras.”²³

El ejecutivo federal o presidente de la república es propiamente la cabecera de la estructura de la administración pública federal y cuenta con las secretarías de Estado y departamentos administrativos para realizar sus actividades, incluyendo asesoría jurídica.

La organización se establece en términos generales de la siguiente manera:

1. Presidente de la república.
2. Secretarías de Estado.
3. Departamento del Distrito Federal.
4. Procuraduría General de la República.

Por lo que respecta a la presidencia de la república, ésta cuenta con los siguientes órganos o unidades:

1. Secretaría particular.
2. Estado Mayor Presidencial.
3. Dirección General del Secretariado Técnico del Gabinete.

(23). Opus Cit Idem. Pag. 63.

4. Dirección General de Asuntos Jurídicos.
5. Dirección General de Administración.
6. Dirección General de Comunicación Social.

Por lo que respecta a las Secretarías de Estado que auxilian al jefe de gobierno son las siguientes:

1. Secretaría de Gobernación.
2. Secretaría de Relaciones Exteriores.
3. Secretaría de la Defensa Nacional.
4. Secretaría de Marina.
5. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
6. Secretaría de Desarrollo Social.
7. Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.
8. Secretaría de Energía.
9. Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
10. Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.
11. Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
12. Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.
13. Secretaría de Educación Pública.
14. Secretaría de Salud.
15. Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
16. Secretaría de la Reforma Agraria.
17. Secretaría de Turismo.

El Departamento del Distrito Federal también forma parte de la administración pública federal y es muy importante porque es el asiento de los poderes de la Federación; actualmente se divide en las siguientes delegaciones:

1. Alvaro Obregon.
2. Atzacapotzalco.
3. Benito Juárez.
4. Coyoacán.
5. Cuajimalpa de Morelos.
6. Cuahutémoc.
7. Gustavo A. Madero.
8. Iztacalco.
9. Ixtapalapa.
10. Magdalena Contreras.
11. Miguel Hidalgo.
12. Milpa Alta.
13. Tláhuac.
14. Tlalpan.
15. Venustiano Carranza.
16. Xochimilco.

En relación a los órganos que integran la estructura del Departamento del Distrito Federal son los siguientes:

1. Secretaría General de Gobierno.
 2. Secretaría General de Planeación y Evaluación.
 3. Secretaría General de Obras.
 4. Secretaría General de Desarrollo y Ecología.
 5. Secretaría General de Desarrollo Social.
 6. Secretaría General de Protección y Vialidad.
 7. Oficialía Mayor.
-

8. Tesorería.
9. Contraloría General.
10. Delegaciones.
11. Dos Secretarías Generales Adjuntas.

La Procuraduría General de la República también forma parte de la administración pública federal y el procurador tiene funciones de Consejero Jurídico del presidente de la república.

Por lo que respecta al régimen de administración pública paraestatal está compuesto de la siguiente manera:

1. Organismos descentralizados.
2. Empresas de participación estatal.
3. Instituciones nacionales de crédito.
4. Organizaciones auxiliares nacionales de crédito.
5. Institutos nacionales de seguros y finanzas.
6. Fideicomiso público.

Siguiendo los lineamientos que se establecen en el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual nos indica que son organismos descentralizados las entidades creadas por la ley o por decreto del Congreso de la Unión y que dichos organismos tienen personalidad jurídica y patrimonios propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

Estos organismos tienen como fundamento para su creación la realización de actividades estratégicas o prioritarias que requiera el Estado.

En relación a las empresas de participación estatal surgieron propiamente como un control en que el Estado intervino a fin de proteger las fuentes de empleo en el periodo de la posguerra, ya que de otra manera hubieran sido cerrados y despedidos en forma masiva los trabajadores de éstos.

Son empresas de participación estatal mayoritaria de acuerdo con el artículo 46 de la Ley Organica de la Administración Pública Federal, las sociedades nacionales de crédito, las sociedades en que la administración pública federal aporten más del 50% de su capital o bien, que tenga serie especial de acciones suscritas por el gobierno federal, las sociedades o asociaciones civiles en que la mayoría de los asociados sean del gobierno federal o bien, cuando éste se obligue a realizar aportaciones preponderantes.

Los fideicomisos públicos son figuras jurídicas de gran importancia y se diferencian del fideicomiso privado por las siguientes características:

1. Porque son establecidos por la administración pública federal.
2. Porque su propósito es auxiliar al ejecutivo federal en las actividades prioritarias del desarrollo.
3. Porque su estructura es análoga a la de las otras entidades y que tengan comités técnicos.

En el fideicomiso existen los siguientes organismos a saber:

1. "De Gobierno- El comité técnico que si en los fideicomisos públicos en general no es indispensable, en el fideicomiso público lo es. Por definición, funge como el órgano de gobierno y debe ser previsto en el instrumento de su creación.

2. De Dirección- El Director General quien funge como su administrador y representante de la entidad. En ocasiones se le designa como delegado fiduciario.
3. De Control y Evaluación- A nivel externo esas funciones las realiza la Secretaría de la Contraloría General de la Federación., y en su caso la coordinación del sector que le corresponda. En lo interno esta función la llevan a cabo los comisarios públicos que designa la Secretaria de la Contraloría General de la Federación.”²⁴

2.4 Administración pública estatal

La federación se compone de 31 estados que son los siguientes:

1. Aguascalientes.
2. Baja California Norte.
3. Baja California Sur.
4. Campeche.
5. Coahuila.
6. Colima.
7. Chiapas.
8. Chihuahua.
9. Durango.
10. Guanajuato.
11. Guerrero.
12. Hidalgo.
13. Jalisco.
14. México.

(24) Opus Cit. Idem. Pag. 129.

15. Michoacán.
16. Morelos.
17. Nayarit.
18. Nuevo León.
19. Oaxaca.
20. Puebla.
21. Querétaro.
22. Quintana Roo.
23. San Luis Potosí.
24. Sinaloa.
25. Sonora.
26. Tabasco.
27. Tamaulipas.
28. Tlaxcala.
29. Veracruz.
30. Yucatán.
31. Zacatecas.

Cabe señalar que el Distrito Federal constitucionalmente también forma parte de la federación en virtud que es el asiento de los poderes de la Nación, pero en caso de que los Poderes Federales se trasladasen a otro lugar del D.F. se erigiría en el Estado del Valle de México.

Ahora bien, de acuerdo con el artículo 124 constitucional, las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los servidores públicos federales se encuentran reservadas a los estados; sin embargo sabemos que existe un espíritu integracionista que está fundamentado en el proceso histórico de nuestra patria.

La Organización del Estado Mexicano, obliga a los integrantes de la federación a establecer una organización y estructura íntima que siga los lineamientos que el Pacto Federal determina. Sabemos que de acuerdo con el artículo 115 constitucional, los estados adoptan para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular y que los gobernadores para desempeñar ese puesto serán electos en forma directa y tendrán para el desempeño de su ejercicio un término de seis años, quedando prohibida su reelección, además de que de acuerdo con el artículo 125 constitucional, ningún individuo podrá desempeñar a la vez dos cargos federales de elección popular ni uno de la federación y otro de un estado que sean también de elección; pero el nombrado, puede elegir entre ambos el que quiera desempeñar.

Los estados también siguen el mismo principio de la división de poderes que sigue la Federación; así, encontramos que el gobernador del estado funge como jefe del ejecutivo y en consecuencia lógica, será el encargado de la administración pública estatal y al igual que el ejecutivo federal, tiene facultades para nombrar y remover libremente a sus colaboradores y a proveer en la esfera administrativa la exacta observancia de las leyes que expida la legislatura local; además, tiene facultades para elaborar los reglamentos internos que complementan las leyes estatales para su debida ejecución y cumplimiento.

Así, encontramos que también en el gobierno estatal se dan las formas de la administración pública centralizada y paraestatal.

Por lo tanto, la administración pública centralizada estatal se compone de los siguientes organismos que coadyuvan con el ejecutivo local y sugerimos como ejemplo, el Estado de México:

1. Unidad Administrativa de Salud Pública.
2. Unidad Administrativa de Comunicación Social.
3. Unidad Administrativa de Auditoría y Coordinación de Servicios de Asesorías y Apoyo Técnico.
4. El Procurador General de Justicia, funge como consejero jurídico del gobierno, pero además, se encarga del ministerio público en cuanto a la integración de las averiguaciones previas que se dan en esta jurisdicción.

Ahora bien, siguiendo lo que establece respecto a la administración pública estatal, el maestro Luis Humberto Delgadillo de su texto, diremos que existen las siguientes dependencias de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México:

- a) Secretaría de Gobierno.- Encargada de conducir por delegación del ejecutivo la política interna del estado; cuenta con dos subsecretarías. (art. 20, 21 y 22)
- b) Secretaría de Finanzas.- Encargada de la administración financiera y tributaria del estado. (arts. 23 y 24)
- c) Secretaría de Planeación.- Tiene encomendada la Dirección de Planeación, Programación, Presupuestación y Evaluación de las actividades del ejecutivo del Estado. (art. 25 y 26)
- d) Secretaría del Trabajo.- Ejerce las distribuciones que en materia del trabajo correspondan al Ejecutivo del trabajo. (arts. 27 y 28)
- e) Secretaría de Educación Pública y Bienestar Social.- Promueve la superación cultural y el bienestar de la población. (arts. 29 y 30)

- f) Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas.- Encargada de ordenar los asentamientos humanos, regular el desarrollo urbano y proyectar y ejecutar las obras públicas del estado. (arts. 31 y 32)
- g) Secretaría de Desarrollo Agropecuario.- Tiene encomendado regular, promover y fomentar el desarrollo agrícola, ganadero, e hidrológico del estado. (arts. 33 y 34)
- h) Secretaría de Desarrollo Económico.- Regula, promueve y fomenta el desarrollo industrial y comercial del estado. (arts. 35 y 36)
- i) Secretaría de Administración.- Se encarga de prestar el apoyo administrativo que requieren las dependencias del poder ejecutivo del estado. (arts. 36 y 38)

También se prevee la desconcentración dentro de la Organización Centralizada, así como la existencia de un Tribunal de Arbitraje, una Junta Local de Conciliación y Arbitraje y un Tribunal Fiscal, como órganos de la administración pública estatal dotados de plena autonomía jurisdiccional.

- j) Administración Paraestatal.- Está integrada por los organismos auxiliares creados por el Congreso Estatal a solicitud del ejecutivo o por una orden de éste, quien puede además ordenar su fusión o liquidación. Estos organismos auxiliares son:

- 1) Organismos Descentralizados.
- 2) Empresas de Participación Estatal.
- 3) Fideicomisos Públicos.

Las formas de la administración pública estatal, responden a los mismos lineamientos conceptuales que ya hemos estudiado en la administración pública

federal; nos estamos refiriendo específicamente, a la centralización, descentralización y administración paraestatal.

Hay que resaltar que los lineamientos jurídicos en los tres niveles de gobierno, responden a un patrón común para los mismos que se encuentra ubicado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero además, los lineamientos políticos o rectores que dimanan del ejecutivo federal, también son afines partiendo o tomando como base el presidencialismo mexicano.

2.5. Administración pública municipal

Los enfoques desde los cuales puede definirse el municipio son múltiples; van desde la perspectiva jurídico-constitucional, noción que aquí se privilegia, hasta las variantes sociológicas pasando por las administrativas y otras. Lo cierto es que cada área de estudio enfatiza determinados aspectos y minimiza o descarta otros.

En realidad, el municipio mexicano es tan rico, diverso y complejo, que de todas las versiones que de él se dan contribuyen parcialmente a su definición integral, sin ser por sí misma ninguna por separado.

Así, se listan algunas definiciones conceptualizadas desde diversos ángulos del municipio.

Desde la óptica constitucional, el municipio es la base de la división territorial y de organización política y administrativa en el régimen interior de los estados.

Sociológicamente, el municipio es visto como una unidad alrededor de la cual se crean algunas formas arcaicas y modernas del estado. Y se basan en la familia como una forma de organización social.

Desde el primer momento de su realidad sociológica como asociación domiciliaria, dice el maestro Castorena: "Se da como Municipio natural independientemente de que desarrolle en su seno un propio régimen local en lo político y en lo administrativo." ²⁵

También se le considera la base del edificio social como asociación inmediata a la familia.

Cómo asociación de vecindad, se le reconocen estas características:

- a) Constituido por vínculos fincados en el domicilio.
- b) Asentado en un territorio jurídicamente delimitado.
- c) Con derecho a un gobierno propio representativo y popular.
- d) Reconocido por el Estado con base en su organización política y administrativa." ²⁶

Las definiciones podrían continuarse, y en cada caso se mostraría el punto de vista de quienes, vinculados con el estudio del municipio lo aprecian desde su propia perspectiva; no por ello es desligada de las múltiples facetas que ofrece la figura municipal.

Sin pretender ofrecer una definición absoluta, pues la naturaleza del municipio delimita su significación jurídico-política, se propone una que mencione sus elementos constitutivos, que varios autores han manejado.

El municipio en México es la institución jurídico-política integrada por una población que comparte identidades culturales, históricas y un idioma común,

(25) Opus Cit. Idem. Pag. 19.

(26) Opus Cit. Idem. Pag. 32.

asentada en un territorio delimitado que se administra por autoridades constituidas en un ayuntamiento electo por sufragio universal y directo para su progreso y desarrollo.

2.5.1. Elementos que constituyen al municipio.

Constitucionalmente, el municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados, que se componen de tres elementos que condicionan su existencia y le son imprescindibles a saber, población, territorio y gobierno.

1. "Población. Integrada por los hombres que se encuentran organizados en torno al propio estado." ²⁷
2. "Territorio. Es el espacio físico determinado jurídicamente por los límites geográficos en el cual se efectúan las actividades derivadas de la población y el gobierno." ²⁸
3. "Gobierno. El gobierno municipal se materializa en un ayuntamiento de elección popular directa, investido de personalidad jurídica y patrimonio propios; es la institución que ostenta la representación política y legal del municipio y tiene encomendada, además de las funciones propias del gobierno, la administración de los intereses generales de la comunidad." ²⁹

El Ayuntamiento se integra por:

- a) **El presidente municipal, que es el representante político y administrativo del**

(27) Gobierno y Administración Municipal en México. Secretaría de Gobernación. Centro Nacional de Desarrollo Municipal, México D.F. 1989. Pag. 107

(28) Opus Cit. Idem. Pag. 107

(29) Opus Cit. Idem. Pag. 107.

- mismo; es el responsable de la ejecución de las decisiones y los acuerdos tomados por el ayuntamiento, con base en los lineamientos establecidos por éste.
- b) El síndico o los síndicos, los cuales se encargan de la vigilancia de los aspectos financieros del ayuntamiento y de representarlo jurídicamente en los litigios en los que éste fuere parte.
 - c) Los regidores, que tienen a su cargo las diversas comisiones de la administración pública municipal, tales como: Hacienda Pública, Gobernación y Reglamentación, Seguridad Pública, Tránsito y Transportes, Saluda Pública y Asistencia Social, Obras Públicas, Comercio, Mercados y Rastro, Bienes Municipales y Panteones, Agua y Saneamiento, siendo la naturaleza de sus funciones de inspección y vigilancia.

En relación a las competencias y facultades del gobierno municipal, estas se encuentran señaladas en el artículo 115 constitucional, en el cual se establece que entre el municipio y el gobierno del estado no habrá autoridad intermedia.

El ayuntamiento posee facultades para formular, aprobar y expedir el bando de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de carácter general.

Es competencia del gobierno municipal dotar de servicios públicos, procurando que tales servicios sean aquellos que la población requiere en forma inmediata para un modo digno de vida. Estos servicios mínimos que debe atender el ayuntamiento, con el concurso de los estados cuando así fuere necesario son: agua potable y alcantarillado, alambrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, así como aquéllos servicios públicos que las legislaturas locales determinen según las

condiciones territoriales y sociológicas y la capacidad administrativa y financiera de los municipios.

Esta reglamentación deja abierta la posibilidad de que los municipios con mayores recursos, puedan asumir otros servicios públicos, con el objeto de brindar una mayor atención a la población.

Las fracciones quinta y sexta del artículo 115 constitucional, confieren a los gobiernos municipales amplias facultades para que dentro de la leyes federales y estatales formulen, aprueben y administren su zonificaciones y planes de desarrollo urbano municipal; para que participen en la administración y sus reservas territoriales y para que intervengan en la regulación de la tenencia de la tierra urbana, otorgar licencias y permisos para construcciones y participar en la creación y administración de zonas y reservas ecológicas. Se indica también en la fracción sexta, que los municipios podrán convenir en el ámbito de sus competencias, lo relativo a la planeación y regulación de zonas conurbadas.

Indudablemente, el gobierno de la localidad juega un papel determinante para la forma de medidas encaminadas a lograr una mayor convivencia social y bienestar de la comunidad.

CAPITULO 3

MARCO JURÍDICO Y REGLAMENTACIÓN MUNICIPAL

3.1. Marco jurídico del municipio.

3.1.1. Estructura jurídica del municipio.

El Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos en la década de los sesentas, se enfrentó a los problemas por los cuales atravesaba el municipio; se realizaron las primeras Reuniones Nacionales de Presidentes Municipales, dando por resultado un diagnóstico de la situación real de los municipios. Razón por la cual se dieron pasos trascendentales hacia una mayor descentralización en materia administrativa, política y económica, como consecuencia, en los años ochentas se reforma el artículo 115 constitucional lo que tiene gran significación jurídica y política, convirtiéndose en instrumento idóneo para el fortalecimiento del municipio.

Vale la pena mencionar que las reformas al artículo 115 constitucional se refieren fundamentalmente a la distribución de competencias, federal, estatal y municipal, así como la asignación de recursos hacendarios.

El marco jurídico del Gobierno y la administración municipal se conforma por:

“Constitución federal. Norma fundamental de la estructura política municipal.”³⁰
Constituciones estatales y leyes locales. Regulan la estructura del gobierno y la administración, el funcionamiento del poder político municipal, las facultades de sus órganos y las finanzas municipales.

(30) Tena, Ramírez Felipe. “Derecho Constitucional Mexicano”. Editorial Porrúa, México. 1967. Pag. 36.

Reglamentos municipales. Facilitan el cumplimiento de las leyes federales y estatales.

Conforme a lo ya mencionado se jerarquiza a la legislación de la siguiente manera:

- **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**
- **Constitución Política de cada uno de los 31 estados soberanos que forman la federación mexicana**
- **Legislación local: ley orgánica municipal, ley de hacienda municipal, leyes anuales de ingresos y prepuestos de egresos municipales y, en su caso, otras leyes dictadas por el congreso local en cada entidad federativa, y**
- **Reglamentos municipales, expedidos por el ayuntamiento del que se trate.**

3.1.2. Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece en su artículo 115 las bases del municipio; este artículo consta actualmente de ocho fracciones y su contenido es el siguiente:

***Artículo 115.** Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa del municipio libre, conforme a las bases siguientes:*

I. Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

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

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

En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los períodos respectivos.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será substituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley;

II. 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 que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones;

III. Los Municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a) Agua potable y alcantarillado*
- b) Alumbrado público*
- c) Limpia*
- d) Mercados y centrales de abasto*
- e) Panteones*
- f) Rastro*
- g) Calles, parques y jardines*
- h) Seguridad pública y tránsito e*
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.*

Los Municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda;

IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de alguna de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados.

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

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las

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

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

V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencia y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios;

VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades

federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia;

VII. El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente, y

VIII. Las leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los Municipios.

Las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.

3.1.3. Constituciones estatales.

Las Constituciones estatales dedican un capítulo especial al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señalando su competencia territorial, actuación legal y sus facultades administrativas.

En las Constituciones estatales se establece que cada municipio será administrado por un cuerpo colegiado denominado ayuntamiento, el que será una asamblea deliberante y el órgano máximo del gobierno municipal, a través del cual, el pueblo ejerciendo su voluntad política, realiza la gestión de los intereses de la comunidad. Los ayuntamientos como cuerpos colegiados, tienen autoridad y competencia en los asuntos que les señalen las constituciones estatales y las leyes orgánicas municipales.

3.1.4. Facultad reglamentaria.

Las Constituciones locales reconocen que los ayuntamientos tienen personalidad jurídica propia para todos los efectos legales que lo requieran y no existe autoridad intermedia entre ellos y los gobiernos estatales. En este sentido, las constituciones estatales otorgan a los ayuntamientos la facultad para elaborar y publicar conforme a la normatividad que expidan las legislaturas estatales, los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general en sus circunscripciones territoriales; de esta manera, los ayuntamientos tienen la facultad reglamentaria para instrumentar y aplicar las leyes estatales en el ámbito territorial de su municipio, a través de reglamentos y disposiciones administrativas de carácter general

3.1.5. Integración del ayuntamiento.

Las Constituciones estatales señalan que se conforman por un presidente municipal, síndicos y por el número de regidores que marquen las propias constituciones y las leyes orgánicas municipales.

3.1.6. Forma de elección.

En algunos casos las Constituciones estatales determinan la forma de elección y en otras, lo es la ley electoral o de procesos electorales de cada estado.

Algunos miembros del ayuntamiento son electos directamente, mediante el principio de votación mayoritaria relativa; sólo un determinado número de regidores serán designados conforme al principio de representación proporcional, lo cual se hará considerando el número de habitantes registrados en el último censo general de población.

3.1.7. Requisitos para ser miembro del ayuntamiento.

Las Constituciones estatales, señalan como requisitos, los siguientes: ser ciudadano de la entidad; ser vecino del municipio; tener como mínimo dieciocho ó veintitrés años de edad, dependiendo del estado; no desempeñar cargos de la federación ni del estado y no ser ministro de ningún culto.

3.1.8. Renovación del ayuntamiento.

Los ayuntamientos se renuevan en su totalidad cada tres años; la Ley Orgánica Municipal y la Ley de Procesos Electorales de cada entidad determinan el tiempo y la forma en que deberá hacerse dicha renovación, considerando que los miembros de los ayuntamientos definidos como propietarios no podrán ser reelectos para el período siguiente con el mismo carácter, los suplentes si pueden ser electos como propietarios para el período siguiente con el mismo carácter y de igual manera, los suplente si pueden ser electos, como propietarios, para el período siguiente posterior. El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 considera la posibilidad que los períodos municipales sean de 4 años.

3.2. La reglamentación municipal

3.2.1. Facultad reglamentaria de los ayuntamientos.

Por mandato constitucional, los ayuntamientos tienen la responsabilidad de elaborar reglamentos que normen su funcionamiento interno y la vida comunitaria.

Por facultad reglamentaria se entiende la posibilidad que tienen los ayuntamientos de traducir las leyes federales y estatales en medidas administrativas adecuadas al municipio.

Al respecto, la fracción II del artículo 115 constitucional señala:

“Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los estados, los Bandos de Policía y Buen Gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones”.

Lo anterior, permite que cada ayuntamiento deba elaborar y expedir el Bando de Policía y Buen Gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de acuerdo con las normas contenidas en la Constitución Política del Estado, en las leyes orgánicas municipales, en las leyes de hacienda municipal y en otras leyes de aplicación municipal.

3.2.2. Bando de Policía y Buen Gobierno.

El Bando de Policía y Buen Gobierno “es el conjunto de normas administrativas que regulan el funcionamiento de la administración pública municipal y sus relaciones con la comunidad.”³¹

El Bando de Policía y Buen Gobierno es el principal reglamento para el gobierno municipal.

Este importante reglamento municipal debe contener un conjunto de disposiciones que regulen la vida pública municipal, el ejercicio de los derechos y obligaciones de los habitantes y las normas administrativas que garanticen la tranquilidad y seguridad en el municipio.

(31) Rendón Huerta Barrera Teresita. “Derecho Municipal”. Editorial Porrúa, México. 1985, p.38.

En materia de control, este ordenamiento puede establecer y dotar de la jerarquía necesaria a la Contraloría municipal como organismo responsable de las acciones de control y evaluación de la gestión municipal, o bien puede definir las responsabilidades que determinados servidores públicos tendrán para cumplir esas tareas.

De manera general, los aspectos que debe contemplar son los siguientes:

A) Disposiciones generales

- Objetivos y fines del municipio

B) Integración del territorio municipal

- División política.
- Autoridades auxiliares.

C) Población municipal

- Habitantes del municipio.
- Vecinos del municipio.
- Ciudadanos del municipio.
- Sus derechos y obligaciones.
- Causas de la pérdida de la vecindad.

D) Gobierno y administración municipal

- Autoridades municipales.
- Organos administrativos.
- Sus atribuciones y funciones.

E) Hacienda municipal

- Su integración.
- Su vigilancia.

- Obligaciones fiscales de los habitantes y vecinos.

F) Desarrollo urbano y obras públicas

- Atribuciones y obligaciones del municipio.
- Derechos y obligaciones de los vecinos y habitantes.
- Lineamientos técnicos.
- Formas de participación comunitaria.

G) Protección ecológica

- Disposiciones generales para la prevención y control de la contaminación ambiental.
- Disposiciones para la descarga de aguas residuales y desechos sólidos.
- Medidas para la conservación de la flora y fauna silvestre.
- Lineamientos y acciones para la restauración y establecimiento de reservas ecológicas.

H) Servicios públicos municipales

- Definición e identificación.
- Formas de administración.
- Derechos y obligaciones de los usuarios.
- Disposiciones para el funcionamiento de agua potable, alcantarillado, mercados, rastros, panteones, limpia, calles, parques y jardines.

I) Actividades de los particulares

- Disposiciones generales para el desarrollo de actividades agrícolas, ganaderas, industriales y de servicios.

- Disposiciones para el establecimiento de fábricas, depósitos o expendios de materiales inflamables y explosivos.
- Normas para la expedición de licencias y permisos de funcionamiento.
- Disposiciones para ordenar los horarios de funcionamiento de comercios y establecimientos públicos.
- Normas sobre espectáculos públicos permitidos y juegos prohibidos por la ley.

J) El bienestar social

- Acciones para garantizar la impartición de la educación pública en el municipio.
- Disposiciones para la conservación de la salud pública.
- Tareas y acciones de asistencia social.
- Normas para la realización y fomento de actos cívicos, culturales y deportivos.

K) El orden y la seguridad pública

- Disposiciones preventivas contra la vagancia, prostitución, drogadicción y alcoholismo.
- Obligaciones y funciones de la policía preventiva municipal.
- Normas para el tránsito de personas y vehículos en vía pública.
- Normas de seguridad contra incendios.
- Normas para la realización de manifestaciones públicas.

L) Infracciones y sanciones

- Determinación de las faltas e infracciones al Bando de Policía y Buen Gobierno.
- Determinación de las sanciones.
- Normas para la aplicación de sanciones.

Los capítulos del Bando de Policía y Buen Gobierno pueden ser los anteriores o bien aquellos que surjan de las condiciones y necesidades específicas de cada municipio.

El Bando de Policía y Buen Gobierno tiene una importancia fundamental, ya que es el principal instrumento legal para el funcionamiento del gobierno municipal.

3.2.3. Los reglamentos municipales.

Los ayuntamientos deben expedir además del Bando de Policía y Buen Gobierno, reglamentos sobre los diferentes aspectos de la vida municipal.

“El reglamento es un conjunto de normas generales, de carácter administrativo y obligatorias para toda la comunidad, expedidas por el ayuntamiento para garantizar el cumplimiento de la ley.” ³²

Los reglamentos municipales pueden ser de cuatro tipos:

A. El que establece y regula la organización y funcionamiento interior del ayuntamiento.

El reglamento interior del ayuntamiento regula la composición y estructura del mismo y define las funciones y obligaciones de cada uno de sus miembros.

Este reglamento es de singular importancia ya que establece los límites de facultades, atribuciones y obligaciones del presidente municipal, síndicos y regidores, y regula la organización y celebración de las sesiones de cabildo.

Los aspectos que contiene este reglamento son:

(32) Opus. Cit. Idem. Pag. 45.

1. De la residencia e instalación

- Corresponde a este rubro definir el lugar en que radicará legalmente el ayuntamiento, así como la fecha de su instalación.

2. De las funciones de los integrantes del ayuntamiento

- Aquí se delimitan las funciones que corresponden al ayuntamiento como órgano de gobierno, al presidente municipal, síndicos y regidores municipales.

3. De las votaciones

- En esta parte del reglamento:
 - Se prevén los casos en que se vota una resolución del ayuntamiento.
 - Se menciona la proporción de votos necesaria para que se apruebe o rehace una resolución.
 - Se estipulan los casos en que se delibera a través de votos.

4. De la resolución de acuerdos

- Establecen las facultades del ayuntamiento para revocar aquellos acuerdos del cabildo que se consideren por mayoría contrarios al bienestar colectivo o al interés municipal.

5. De las sesiones

- El reglamento establece los períodos de sesiones ordinarias y las condiciones para llevar a cabo las sesiones extraordinarias. Se incluyen además, las disposiciones generales para la celebración de sesiones, sobre su recinto oficial o salón de cabildos y el número mínimo de representantes del ayuntamiento para celebrar una sesión.

6. De las comisiones

- Se señalan las facultades y obligaciones de los regidores para asumir la responsabilidad de una comisión encargada de la prestación de un servicio público o bien de otras actividades propias del gobierno municipal tales como:

- Hacienda municipal
- Bienestar social
- Seguridad pública

7. Del procedimiento reglamentario municipal

- Se menciona el procedimiento a seguir por parte del ayuntamiento, para la formulación, discusión, aprobación y modificación del Bando de Policía y Buen Gobierno y demás reglamentos necesarios para el municipio.

B. Los que regulan la estructura y funcionamiento de la administración pública municipal.

Las disposiciones que contienen estos reglamentos son:

- La estructura administrativa.
- Las funciones de los órganos municipales.
- Las bases para los sistemas de administración de recursos financieros, materiales y de personal que labora en el municipio.
- Los elementos del sistema de control y evaluación municipal.

De este tipo de reglamentos sobresalen por su importancia:

El Reglamento Interno de Administración.- Cita cuáles son los órganos que conforman la administración pública municipal y establece sus responsabilidades y funciones.

El Reglamento de Control de Gestión.- Tiene como propósito establecer las bases para la operación y funcionamiento del sistema municipal de control de gestión, respecto a la supervisión, evaluación y control de acciones realizadas por las dependencias públicas municipales, señala a la contraloría municipal como responsable de esas tareas y destaca que la finalidad del control es vigilar el cumplimiento adecuado de planes y programas, evaluar su ejercicio, detectar desviaciones y proponer medidas correctivas, fortaleciendo así la toma de decisiones del ayuntamiento.

Es importante mencionar que cuando no se cuente con una contraloría municipal ni con los recursos económicos y humanos suficientes para constituir la, la función de control la podrá desempeñar el síndico municipal o cualquier regidor con ayuda de otros servidores públicos municipales.

El Reglamento Interior de Trabajo.- Regula las relaciones laborales entre el ayuntamiento y sus trabajadores y define las condiciones generales de trabajo.

De esta manera, el Reglamento Interno de Administración debe contener, entre otros, los siguientes capítulos:

a) Disposiciones generales

- Aquí se presentan los objetivos del reglamento y se señala la obligatoriedad del cumplimiento de las tareas administrativas de acuerdo con las políticas, programas y prioridades.

b) Funciones y atribuciones de la presidencia municipal

- En este apartado se señalan las responsabilidades y funciones del presidente municipal como titular y responsable del gobierno y de la administración municipal.

c) Dependencias de la administración municipal

- En este capítulo se señalan todas las dependencias administrativas del gobierno municipal que son responsables de funciones específicas; por ejemplo:

- La Secretaría del Ayuntamiento.
- La Tesorería Municipal.
- La Dirección de Obras y Servicios Públicos.
- La Comandancia de Policía Municipal.

d) Administración de los recursos municipales

- Aquí se mencionan las bases de los sistemas de administración y recursos que apoyan las acciones de la administración pública municipal.

e) Nombramiento, suplencia y responsabilidad de los servicios públicos municipales

- En este capítulo se prevén los casos de nombramiento de funcionarios municipales tales como:
 - El secretario del ayuntamiento.
 - El tesorero municipal y directores.

Las suplencias en casos de faltas temporales y definitivas, así como otras disposiciones que responsabilizan a los funcionarios municipales de faltas administrativas que pudieran cometer durante el ejercicio de sus cargos.

f) Previsiones generales

- Esta parte del reglamento determina que los aspectos que no se hayan previsto y que sean de carácter administrativo se resolverán por el ayuntamiento en sesiones de cabildo.

g) Vigencia del reglamento

- Se debe señalar la fecha en que entra en vigor el reglamento, estableciendo que sólo puede ser derogado por otro reglamento similar que expida el ayuntamiento en pleno uso de sus facultades.

C. Los que regulan la organización y funcionamiento de los servicios públicos.

Son los reglamentos de los servicios de agua potable y alcantarillado público, limpia, mercados, panteones, rastros, parques y jardines, y de seguridad pública y tránsito.

El contenido de estos reglamentos esta orientado al control y administración de los servicios públicos y a establecer las condiciones en que se deben prestar, así como los requisitos que el usuario debe cubrir para tener acceso a ellos.

La estructura de estos reglamentos debe contemplar básicamente los siguientes aspectos:

1. La definición del servicio público que se va a regular

Por ejemplo, un reglamento de agua potable y alcantarillado contendrá única y exclusivamente los aspectos relativos a esta materia, los derechos y obligaciones del ayuntamiento y los usuarios, así como las condiciones en que deberá prestarse ese servicio.

2. Órgano responsable

El reglamento deberá señalar qué unidad orgánica del municipio es responsable de la operación del servicio público.

3. Forma de administración

El reglamento deberá establecer cuál es la forma en que debe administrarse.

Entre éstas podemos identificar las siguientes:

- *Directa*

Cuando el municipio es el único responsable de la prestación del servicio público.

- *Colaboración*

Cuando el servicio público se presta con la participación de los particulares y el ayuntamiento, el reglamento debe señalar las responsabilidades y obligaciones que ambos tienen en la administración del servicio.

- *Convenios*

Cuando el municipio acuerda con el gobierno estatal o con otros municipios un convenio para la prestación de un servicio, el reglamento deberá hacer mención de ello y destacará las principales responsabilidades que se derivan del convenio.

- *Concesión*

Cuando el ayuntamiento concede a los particulares el derecho para prestar un servicio público, en el contenido del reglamento deberán establecer las condiciones en que se otorgará la concesión.

- *Empresa paramunicipal*

Cuando el ayuntamiento, con la aprobación del Congreso si así lo dispone la ley, crea un organismo para la prestación de algún servicio público.

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

4. Formas de financiamiento

Las formas de financiamiento de los servicios públicos deben quedar señaladas en el reglamento. Las más comunes son las siguientes:

- **Por cuotas y tarifas**

El reglamento debe señalar las cantidades que deberán cobrar por la prestación del servicio público.

- **Por cooperación**

En este caso, la comunidad aporta cuotas, materiales y mano de obra para cubrir el costo de la prestación del servicio público; el reglamento debe señalar las bases para fijar el monto de las aportaciones.

5. Por subsidios y transferencias

Si el financiamiento del servicio público se apoya en subsidios y transferencias, el reglamento debe señalar el porcentaje del costo que cubrirían dichas sumas y la parte complementaria del financiamiento señalando también cómo se cubriría el costo total.

- **Derechos y Obligaciones de los Usuarios**

En este capítulo el reglamento establecerá todas las disposiciones que deberá observar el usuario para ser beneficiado con algún servicio público.

6. Infracciones y sanciones

Aquí se deben señalar los casos considerados como faltas al reglamento y las sanciones que se aplicarán en cada caso.

7. Previsiones generales

En esta parte quedan comprendidos bajo la responsabilidad del ayuntamiento los casos que no estén previstos en el reglamento para su análisis y solución.

D. Los que establecen y regulan las actividades de los particulares que afectan al desarrollo de la vida comunitaria

Entre éstos se señalan los reglamentos de tránsito y seguridad pública, fraccionamientos, construcciones, establecimientos industriales, expedición de licencias, comercio en la vía pública, diversiones y espectáculos públicos, de anuncios y letreros, cantinas, depósitos y expendios de cerveza, aparatos electromecánicos y sonoros, entre otros.

En estos reglamentos se dan los lineamientos de derechos y obligaciones para las personas físicas o morales que desempeñan alguna actividad que tenga relación con la vida comunitaria. También se determinan las prohibiciones que deben respetar los particulares, señalando para tal efecto sus respectivas sanciones.

Igualmente, se determinan las licencias necesarias para el funcionamiento de estas actividades, en las cuales se señala el período de vigencia de los pagos que se deberán hacer por dichas licencias o permisos.

3.2.4. Desarrollo legislativo de los reglamentos.

La elaboración de un reglamento debe basarse en un análisis de las necesidades del municipio; las autoridades deben observar las materias susceptibles de reglamentar, de acuerdo con las demandas y requerimientos de la comunidad.

Los reglamentos son elaborados por iniciativa del presidente municipal o de los regidores; el primero, designa al órgano de la administración municipal responsable del aspecto que se va a regular.

En sesión de cabildo, el ayuntamiento discute y analiza el proyecto de iniciativa; en caso de aprobarse, el nuevo reglamento debe hacerse constar íntegramente en el libro de actas de cabildo. El ayuntamiento deberá establecer el período de vigencia, el cual generalmente es de tres años.

Los reglamentos deberán ser publicados en los periódicos o gacetas del gobierno del estado y colocados en lugares visibles para que sean del conocimiento y observancia de los vecinos y habitantes del municipio. En todo caso, se deberán tomar en cuenta las disposiciones que al respecto señala la ley orgánica municipal.

3.2.5. Aplicación de los reglamentos.

La aplicación de los reglamentos consiste en respetar y hacer que sean respetadas las normas en ellos establecidas.

El ayuntamiento deberá vigilar la correcta observancia de los reglamentos y procurará en toda medida la aplicación de las sanciones a las personas que cometan infracciones o faltas a los mismos.

Una correcta aplicación y vigilancia de los reglamentos municipales nos llevará necesariamente a grandes beneficios, porque en la medida en que existan normas que regulen todos los aspectos de la vida municipal, la administración pública municipal se hará más dinámica y atenderá de mejor forma las necesidades de la comunidad. Sin embargo, no todos los aspectos de la vida municipal pueden o deben ser reglamentados; existen algunos elementos que condicionan o impiden de manera lógica la aplicación de una disposición reglamentaria. Estos son: las tradiciones, usos y costumbres de la comunidad; la autoridad tradicional de grupos étnicos; la participación comunitaria de autogestión y en actos cívicos; y la manifestación de sus demandas y requerimientos.

3.2.6. Modificación de los reglamentos.

Los reglamentos se modificarán cuando el ayuntamiento considere necesario adecuarlos a sus necesidades.

También pueden modificarse cuando termine su período de vigencia, en base a:

- Análisis de necesidades;
- Iniciativa;
- Discusión;
- Dictamen;
- Publicación y
- Aplicación.

Al inicio de su gobierno, el presidente municipal deberá hacer una revisión de toda reglamentación existente, para identificar aquellos reglamentos que requieran ser modificados o bien, adecuados.

CAPITULO 4

INTEGRACIÓN Y FUNCIONES DEL AYUNTAMIENTO

4.1. El ayuntamiento

La palabra ayuntamiento se refiere al carácter de comunidad básica, pues significa reunión o congregación de personas; etimológicamente proviene del latín *jungere* que significa juntar. Así, un ayuntamiento se entiende como acción y resultado de juntar.

El ayuntamiento es el órgano de representación popular que se encarga del gobierno y la administración del municipio. Por otro lado, también, tiene libertad para administrar sus bienes y hacienda. La hacienda municipal se forma con los bienes propiedad del municipio, las contribuciones que señalan las legislaturas locales, las participaciones que asigne el estado y los impuestos, derechos productos y aprovechamientos que resulten de su administración. La Ley Orgánica Municipal establece en su artículo 15... "Cada Municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del estado. Los integrantes de los ayuntamientos de elección popular deberán cumplir con los requisitos previstos por la Ley, y no estar impedidos para el desempeño de sus cargos."

Los ayuntamientos serán renovados cada tres años, iniciando su periodo el primero de enero del año siguiente al de las elecciones municipales ordinarias y lo concluirán el treinta y uno de diciembre del año de las elecciones para su renovación.

Existen varios proyectos que se han contemplado a lo largo de diversas administraciones que contemplan la posibilidad de modificar el período constitucional, con la previa autorización del H. Congreso de la Unión.

4.1.1. Integración del ayuntamiento.

- El *presidente* municipal.
- El *síndico* o *síndicos*.
- Los *regidores*.

Este cuerpo de funcionarios como órgano colegiado de gobierno funciona en forma de *cabildo*, es decir, en reuniones donde ejerce su autoridad, donde decide y acuerda sobre los asuntos colectivos y encarga al presidente municipal que ejecute los acuerdos. El artículo 16 de la Ley Orgánica Municipal establece que el ayuntamiento será integrado por:

I. Un *Presidente*, un *Síndico* y seis *Regidores* de mayoría relativa y hasta dos de representación proporcional, cuando tengan una población de hasta ciento cincuenta mil habitantes;

II. Un *Presidente*, un *Síndico* y siete *Regidores* de mayoría relativa y hasta cuatro de representación proporcional, cuando tengan una población de más de cincuenta mil y hasta quinientos mil habitantes;

III. Un *Presidente*, dos *Síndicos* y nueve *Regidores* de mayoría relativa y hasta cuatro de representación proporcional, cuando tengan más de quinientos mil y hasta un millón de habitantes;

IV. Un Presidente, dos Síndicos y once Regidores de mayoría relativa y hasta un Síndico y cinco regidores de representación proporcional, cuando tengan más de un millón de habitantes.

4.1.2. Funciones del ayuntamiento.

- Formular, aprobar y expedir el Bando de Policía y Buen Gobierno y demás reglamentos, acuerdos y disposiciones de carácter general que se requieren para la organización y funcionamiento de la administración y de los servicios públicos.
- Designar entre sus miembros las comisiones para la inspección y vigilancia de los diferentes aspectos de la administración y los servicios públicos municipales.
- Nombrar y renovar al secretario del ayuntamiento, al tesorero municipal, al jefe de la oficina de obras y servicios públicos, al comandante de policía, al contralor municipal y demás funcionarios de la administración pública la propuesta del presidente municipal.
- Analizar, discutir y aprobar el presupuesto de egresos y la iniciativa de ley de ingresos del municipio.
- Vigilar que se recauden oportuna y correctamente los ingresos municipales, presentadas oportunamente al congreso local las cuentas y comprobantes de recaudación y gastos de los fondos públicos.
- Expedir licencias, permisos y autorizaciones propias de su competencia.
- Celebrar convenios con las dependencias federales, estatales y con otros ayuntamientos para la realización de obras o la prestación de servicios públicos.
- Aprobar los planes y programas de desarrollo municipal.
- Intervenir con la leyes federales y estatales en la regularización de la tenencia de la tierra urbana.

- Fomentar las actividades productivas, educativas, sanitarias, culturales y deportivas.
- Concluir las obras iniciadas por administraciones anteriores y dar mantenimiento a la infraestructura e instalaciones de los servicios públicos municipales

4.2. Funciones de los miembros del ayuntamiento.

4.2.1. El presidente municipal.

El presidente municipal o alcalde (del arabe *alcaldi* que significa "jefe del Municipio") es la cabeza del ayuntamiento; es un funcionario público electo por voto popular envargado de ejecutar las disposiciones y acuerdos del ayuntamiento. Es la persona encargada de llevar a la práctica las decisiones pasadas por el ayuntamiento y es el responsable del buen funcionamiento de la administración pública municipal.

Sus principales funciones son:

- Cumplir y hacer cumplir la Constitución Política de la República, la Constitución Política del Estado, la Ley Orgánica Municipal, los Reglamentos Municipales y las resoluciones del ayuntamiento.
- Realizar a nombre del ayuntamiento, todos los actos necesarios para el desarrollo de los asuntos políticos y administrativos.
- Informar anualmente a la población de la situación que guarda la administración municipal detallando las actividades realizadas por las dependencias municipales y el manejo y destino de los fondos públicos.
- Nombrar y remover empleados y funcionarios cuya designación sea exclusiva del ayuntamiento.

- Llevar a cabo un control sobre la aplicación y el ejercicio de la ley de ingresos y el presupuesto de egresos.
- Vigilar la aplicación de los planes y programas estatales y municipales de desarrollo.
- Vigilar que la administración y prestación de los servicios públicos se lleve a cabo de la mejor manera y con apego a los reglamentos.
- Aprobar la solicitud de permisos para el uso y aprovechamiento de las áreas públicas.

Por otro lado, encontramos que el artículo 81 de la Ley Orgánica Municipal nos señala las prohibiciones de los presidentes municipales:

- Distraer los fondos y bienes municipales de los fines a que estén destinados
- Imponer contribución o sanción alguna que no estén señaladas en las disposiciones legales correspondientes.
- Ausentarse del Municipio sin licencia del ayuntamiento, excepto en aquellos casos de urgencia justificada.
- Juzgar los asuntos relativos a la propiedad o posesión de bienes, muebles o inmuebles o en cualquier otro asunto de carácter civil ni decretar sanciones o penas en los de carácter penal.
- Cobrar personalmente o por interpusita persona, multa o arbitrio alguno, o consentir o autorizar que oficina distinta a la tesorería municipal, conserve o tenga fondos municipales.
- Utilizar a los empleados o policías municipales para asuntos particulares.
- Residir durante su gestión fuera del territorio municipal.

Cabe mencionar que se considera que son varias las atribuciones del presidente municipal, y pocas las prohibiciones del mismo; se señala que deberían de existir limitantes más específicos, ya que se dejan lagunas en la ley implicando ésto el desequilibrio de las funciones del presidente municipal, permitiéndosele todo aquello que no está prohibido.

4.2.2. Los síndicos.

Los síndicos son los encargados de defender los intereses municipales y de representar jurídicamente al ayuntamiento en los litigios en los que éste fuera parte. También son los responsables de supervisar la gestión de la hacienda pública municipal, todo ello con la observancia la Ley Orgánica Municipal vigente.

Sus principales funciones son:

- Vigilar el buen manejo de la finanzas públicas municipales.
- Mantener al corriente el inventario general de los bienes, muebles o inmuebles propiedad del municipio.
- Revisar y firmar los estados de cuenta de la tesorería municipal y remitirlos a la Contraloría Mayor de Glosa del Congreso del Estado.
- Vigilar que se presente oportunamente la cuenta pública para su revisión por el Congreso Local, así como los informes contables y financieros mensuales.
- Procurar el cobro oportuno de los créditos, multas y rezagos a favor del municipio.
- Asistir regular y puntualmente a las sesiones de cabildo y actos oficiales
- Practicar a falta o en auxilio del ministerio público, las primeras averiguaciones sobre los hechos que hayan alterado el orden público.
- Comparecer y suscribir los contratos y demás actos jurídicos que contengan obligaciones patrimoniales para el municipio.

Por otro lado, también se establece que los síndicos no pueden desistirse, transigir, comprometerse en arbitrios, ni hacer sesión de bienes municipales, sin la autorización expresa del ayuntamiento.

Cabe mencionar que el ayuntamiento, en su caso, distribuirá entre los síndicos otras funciones que de acuerdo con la ley les corresponda.

4.2.3. Los regidores.

Los regidores son los miembros del ayuntamiento que tienen a su cargo las diversas comisiones de la administración pública municipal.

Sus principales funciones son:

- Asistir y proponer a las sesiones del cabildo las medidas que estimen más convenientes para atender los asuntos municipales.
- Asistir a los actos oficiales y atender las comisiones que por su cargo les sean conferidas.
- Presidir y desempeñar las comisiones que les encomiende el ayuntamiento, informando a éste de su resultado.
- Proponer al ayuntamiento los acuerdos que deben dictarse para el mejoramiento de los diversos ramos de la administración y los servicios públicos municipales.
- Vigilar el funcionamiento de las dependencias administrativas y la atención de los asuntos propios del área de su responsabilidad.
- Presentar su programa anual de trabajo e informar al ayuntamiento acerca del cumplimiento de sus tareas.
- Suplir al presidente municipal en sus faltas temporales, cuando son menores de treinta días, de acuerdo al orden de preferencia que el presidente determine.
- Citar a las sesiones extraordinarias del ayuntamiento si no lo hace el presidente municipal.

4.3. Organización del ayuntamiento.

4.3.1. Organización del cabildo.

La función principal de cabildo, es fundamentalmente la reunión de los integrantes del ayuntamiento, para proponer, deliberar, planear, ejecutar, dar seguimiento y evaluar el ejercicio de la función pública del gobierno municipal. Estas son instrumentos para organizar el trabajo de sus integrantes, asignándoles actividades y comisiones coyunturales o permanentes a cada uno de los miembros del ayuntamiento.

El cabildo "es la reunión de los integrantes del ayuntamiento para el ejercicio de sus responsabilidades." (40)

Para el mejor desempeño de su trabajo, el cabildo funciona a través de sesiones y comisiones.

Sesiones: Las sesiones son juntas que se realizan para discutir y solucionar los diversos asuntos del gobierno municipal, pueden ser ordinarias o extraordinarias, públicas o privadas, abiertas, de audiencia pública y solemnes de cabildo.

Las **Sesiones Ordinarias**, se celebran mensualmente para que los miembros del ayuntamiento informen sobre el avance en el cumplimiento de su trabajo o de acuerdo a lo estipulado con la Ley Orgánica Municipal del Estado.

Las **Sesiones Extraordinarias**, se realizan cuando lo solicita el presidente municipal o a petición de la mayoría de los regidores para tratar algún asunto que requiera ser atendido con urgencia.

(40) Ochoa Campos Moisés. "La Reforma Municipal". Editorial Porrúa, Pág. 63

Las Sesiones Públicas, son las que se realizan, generalmente, en forma ordinaria y periódica.

Las Sesiones Privadas, se realizan cuando el asunto a tratar es de competencia exclusiva para el ayuntamiento.

Las Sesiones Abiertas a iniciativa del ayuntamiento o de los vecinos, se convoca a un cabildo abierto para consultar y tomar en cuenta la opinión de la población sobre un asunto determinado. El objetivo del Cabildo abierto es medir el grado de aceptación o rechazo de la población, a determinada medida o hecho que afecta la vida municipal. El alcalde y su comuna deberán permitir la libertad de expresión y dirigir adecuadamente la sesión para que no se salga del orden. Principalmente esta práctica se hace en los municipios rurales o indígenas. Las decisiones se toman a mano alzada.

Las Sesiones de Audiencia Pública, son las acciones mediante la cual el cuerpo edilicio recibe un grupo social del municipio para escuchar sus demandas o planteamientos y que en ese momento o posteriormente, se den respuestas al respecto. El presidente encabeza la sesión y el secretario levanta el acta correspondiente.

Las Sesiones Solemnes de Cabildo, se podrán realizar para celebrar acontecimientos, rendir homenajes a personas o instituciones destacadas o bien a visitantes distinguidos. Las sesiones serán presididas por el alcalde, debiendo estar presentes todos los miembros del comuna. El secretario del ayuntamiento será el maestro de ceremonias, se entonará el Himno Nacional y se desarrollará un programa de sesión previamente preparado.

Las sesiones se deben llevar a cabo en el salón de cabildo. Cuando las sesiones se realizan en otros recintos como son cines, teatros o parques públicos, para la celebración de actos solemnes de carácter cívico, el ayuntamiento deberá hacer la declaración previa de recinto oficial.

Para que las sesiones de cabildo tengan validez, se requiere que estén presentes puntualmente la mayoría de sus miembros y que la presida el *presidente municipal* que tiene voto de calidad en caso de que exista empate.

Los funcionarios municipales, por ejemplo, el secretario y el tesorero asisten a las sesiones de cabildo solamente para exponer los asuntos de competencia sin tener derecho a voto.

Comisiones: Las comisiones tienen por objeto distribuir entre los regidores la vigilancia del buen funcionamiento de la administración municipal.

En los municipios rurales, las comisiones se integrarán de acuerdo a lo dispuesto en la Ley Orgánica Municipal; el ayuntamiento, mediante sesión de cabildo, asigna a estas comisiones a cada uno de los regidores para que atiendan los problemas que se presenten en la comunidad municipal y propongan e implanten las medidas que se estimen más convenientes para solucionarlos.

Los regidores comisionados deberán informar al presidente municipal acerca de los problemas encontrados en los asuntos que turnaron en las dependencias municipales para su trámite y solución correspondiente.

Comisiones permanentes:

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

- b) De planeación para el desarrollo, que estará a cargo el presidente municipal;
- c) De hacienda, que presidirá el síndico o el primer síndico cuando haya más de uno;
- d) De agua, drenaje y alcantarillado;
- e) De mercados, centrales de abasto y rastros;
- f) De abastecimiento público;
- g) De obras públicas y desarrollo urbano;
- h) De fomento agropecuario y forestal;
- i) De parques, jardines y panteones;
- j) De cultura, educación pública, deporte y recreación;
- k) De turismo;
- l) De preservación y restauración del medio ambiente;
- m) De empleo;
- n) De salud pública;
- o) De población;
- p) De revisión y actualización de la reglamentación municipal;
- q) Las demás que determina el ayuntamiento, coordinadas por el responsable del área competente.

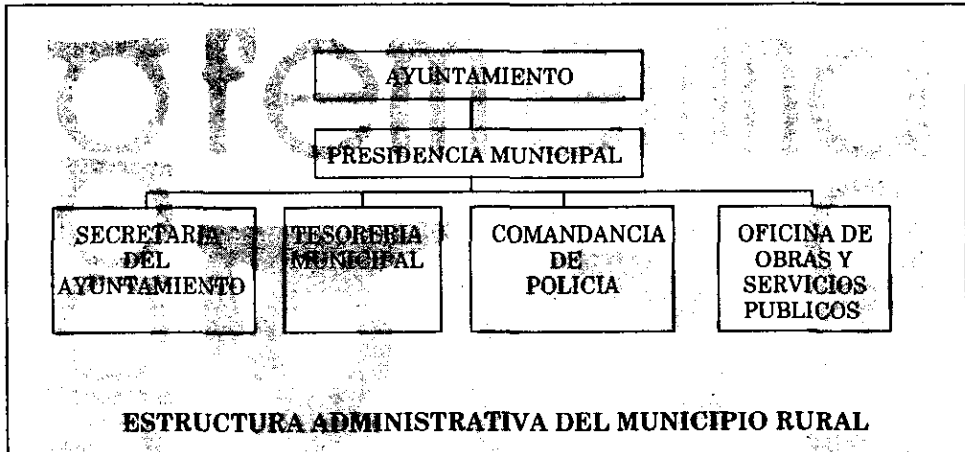
Cabe señalar que las comisiones del ayuntamiento carecen de facultades ejecutivas. Los asuntos que no estén señalados expresamente por una comisión quedará bajo la responsabilidad del presidente municipal.

4.3.2. Organización administrativa.

Además de las comisiones, el ayuntamiento requiere de órganos administrativos suficientes para el buen cumplimiento de sus obligaciones y funciones. El número de órganos administrativos estará en función del tipo administrativo y suficiencia

de fondos y recursos humanos.

Por lo general, el municipio rural cuenta con:



Todos ellos dependen directamente del presidente municipal.

Para el adecuado funcionamiento de las tareas de gobierno y administración, es necesario establecer mecanismos de coordinación entre los integrantes del ayuntamiento y los servidores públicos que conforman el aparato público administrativo. Así, el presidente municipal dirigirá las tareas referidas a la administración pública municipal y los regidores y síndicos efectuarán las tareas de vigilancia.

La Secretaría del ayuntamiento

La Secretaría del ayuntamiento es el órgano de la administración municipal encargada de:

- Atender y resolver los asuntos administrativos que le encomiende el ayuntamiento.
- El manejo y cuidado del archivo general.
- El registro y control de personal.
- Las adquisiciones de recursos materiales.
- El control de activos propiedad del municipio.

El titular de la dependencia es el secretario, que será nombrado por el ayuntamiento.

Sus principales funciones son:

- Atender las actividades que le encomiende el presidente municipal.
- Citar por escrito a los miembros del ayuntamiento.
- Estar presente en todas las sesiones del ayuntamiento con voz informativa.
- Levantar las actas de cabildo y registrarlas en el libro correspondiente.
- Autorizar con su firma las actas y documentos expedidos por el ayuntamiento.
- Formular los proyectos de reglamentos municipales y someterlos a consideración del ayuntamiento.
- Resopinar las disposiciones jurídicas que tengan vigencia en el municipio y vigilar que sean aplicadas.
- Llevar los libros necesarios para el trámite y despacho de los asuntos municipales.
- Vigilar y controlar los asuntos relacionados con el registro civil como son: nacimientos, divorcios, adopciones y tutelas.
- Elaborar el programa de necesidades de bienes y servicios que requieran las diversas dependencias administrativas.

- Reclutar, seleccionar, contratar y capacitar personal que requieran los diversos órganos de la administración municipal.
- Registrar y controlar la correspondencia e informar al presidente de la misma.

La Tesorería municipal.

La Tesorería municipal es el órgano encargado de la recaudación de los ingresos municipales y responsable de realizar las erogaciones que haga el ayuntamiento.

Por la importancia que tiene para el municipio el manejo y destino de sus recursos, es necesario que la Tesorería informe mensualmente al ayuntamiento de los movimientos de ingresos y egresos.

Esta oficina debe estar a cargo de un tesorero municipal, designado por el ayuntamiento.

Sus principales funciones son:

- Coordinar y programar las actividades correspondientes a la recaudación, la contabilidad y los gastos municipales.
- Establecer un sistema de inspección, control y ejecución fiscal.
- Elaborar y presentar los informes financieros del ayuntamiento
- Promover y mantener los mecanismos de coordinación fiscal necesarios con las autoridades estatales y federales.
- Mantener actualizados los sistemas contables y financieros del ayuntamiento.
- Elaborar y actualizar permanentemente los padrones de causantes.
- Determinar las contribuciones sujetas a convenios con el gobierno estatal.
- Establecer un mecanismo de pago para los empleados del municipio.

La Comandancia de Policía

La Comandancia de Policía es el órgano de la administración municipal encargado de:

- Vigilar y conservar el orden y la tranquilidad pública.
- Servir y auxiliar a la comunidad.

El titular de este órgano debe ser un comandante de policía que tendrá entre sus principales funciones las siguientes:

- Rendir diariamente al presidente municipal, un informe de los acontecimientos en el municipio.
- Llevar un registro de los infractores de los reglamentos municipales, las faltas administrativas y los hechos delictuosos.
- Detener a los infractores de los reglamentos municipales y a los que cometan delitos del orden común.

Por otro lado, cabe mencionar que Julian Salazar Medina señala que: "La vigilancia municipal está integrada por los cuerpos de seguridad pública y tránsito, en donde cada municipio se integrará de seguridad pública, de bomberos y, en su caso, de tránsito, de los cuales el presidente municipal será el jefe inmediato."⁴¹

Se hace referencia que el ejecutivo federal y el gobernador del estado tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residan habitual o transitoriamente, así lo señala el artículo 115, fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

(41) Opus Cit. Idem. Pag. 90

La Ley Orgánica Municipal del Estado de México establece que en el municipio donde residan permanentemente los poderes del estado, el mando de la fuerza pública municipal lo ejercerá en cualquier caso el ejecutivo estatal a través de la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito.

Oficinas de obras y servicios públicos

Es muy importante que en la estructura orgánica de la administración pública municipal se considere la creación de un órgano encargado específicamente de la construcción de obras y la administración de los siguientes servicios públicos:

- Agua potable.
- Mercados.
- Rastros.
- Parques.
- Alumbrado público.
- Panteones.
- Calles.
- Jardines.

Su titular tendrá entre sus principales funciones las siguientes:

- Planear y realizar la construcción de las obras de beneficio colectivo que autorice el ayuntamiento.
- Vigilar el mantenimiento y conservación de los edificios y equipo destinados a la prestación de algún servicio público.
- Organizar la prestación y administración de los diversos servicios públicos.
- Supervisar que la prestación de los servicios públicos se lleve a cabo con estricto apego a su reglamentación.

La contraloría municipal.

La contraloría municipal es el órgano de la administración municipal encargado de:

- Establecer y operar el sistema de control y evaluación municipal.
- Fiscalizar el ejercicio de gasto público municipal.
- Aplicar las normas y criterios en materia de control, evaluación, auditorías e inspecciones.
- Vigilar el que los recursos federales y estatales asignados a los municipios se apliquen de acuerdo a las leyes y normas convenidas.
- Vigilar el cumplimiento de las obligaciones de proveedores y contratistas.
- Vigilar la eficiencia y la eficacia en la ejecución de las obras.
- Realizar auditorías y evaluaciones e informar al ayuntamiento de éstas.
- Participar en la elaboración y actualización de inventario general de los bienes, muebles e inmuebles propiedad del municipio.
- Verificar que los servidores públicos municipales cumplan con la obligación de presentar oportunamente su declaración patrimonial.
- Promover la participación de la ciudadanía en la supervisión y vigilancia de las acciones del gobierno.
- Establecer un mecanismo de atención a consultas quejas o denuncias que presente la población.

Cuando en el municipio no opere un órgano de control municipal, estas funciones pueden ser realizadas por el síndico municipal o cualquier regidor con el apoyo de los demás servidores públicos.

4.4. Autoridades auxiliares del ayuntamiento.

Las acciones del ayuntamiento en todo el territorio municipal, se realizan a través de las autoridades auxiliares; éstas, actúan en cada localidad como representantes políticos y administrativos del ayuntamiento.

El nombre que reciben las autoridades auxiliares varía de un estado a otro, estos pueden ser: comisarios municipales, presidentes de las juntas auxiliares, delegados municipales, jefes de las tenencias municipales, agentes municipales o jueces auxiliares. Su elección se hace de acuerdo a lo que determinen las leyes orgánicas municipales.

Sus principales funciones son:

- Cumplir y hacer cumplir el Bando de Policía y Buen Gobierno, reglamentos municipales, circulares y demás disposiciones de carácter general dentro de su localidad.
- Auxiliar de las autoridades federales, estatales y municipales en el cumplimiento de sus atribuciones.
- Fungir como oficial del registro civil y en su caso como agente del ministerio público.
- Formular y remitir anualmente al ayuntamiento el padrón de habitantes de su localidad y demás datos estadísticos que le sean pedidos.
- Promover la educación en su comunidad.
- Vigilar la conservación de la salud pública en la localidad.
- Promover el establecimiento y prestación de servicios en la localidad.

- Informar al ayuntamiento de cualquier alteración al orden público, así como de las medidas correctivas tomadas al respecto.

Se considera importante señalar que en muchas ocasiones, las autoridades auxiliares no cumplen con su cometido, debido a la falta de recursos para su buen desempeño. En ocasiones éstas autoridades auxiliares no son apoyadas debidamente por el municipio.

CAPITULO 5

ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL

La Constitución, como Ley Suprema que establece los lineamientos fundamentales de la estructura política, social, económica, de la nación y señala, en lo específico para el municipio, las reglas en que se sustenta éste, así como en su artículo 115 establece la administración, su personalidad jurídica propia, su función para determinados servicios públicos, la administración libre de su hacienda, su facultad para administrar los planes de desarrollo urbano, así como la intervención del ejecutivo federal y los gobernadores en cuanto al mando de la fuerza pública.

En efecto, al establecerse por el artículo 115 ya referido la autonomía derivada de la personalidad jurídica del municipio, éste posee amplias facultades para realizar sus propios actos jurídicos tendientes a respetar la soberanía de cada una de las entidades federativas.

El profesor Felipe Tena Ramírez, señala que "...el municipio no es mero integrante de la organización de los Estados, sino que ha gozado siempre de una relevante individualidad propia." ⁴²

Ciertamente, el artículo 115 Constitucional en su primer párrafo establece que:

"Los Estados adoptarán, para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre ..."

(42) Tena Ramírez, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano". Editorial Porrúa. Pag. 143.

Además, el municipio será administrado por ayuntamientos de elección popular; es decir, sus funciones estarán regidas por miembros que mediante la elección popular constituyan su representación ante los ayuntamientos con lo cual, se les faculta para su plena autonomía; de igual manera, referente al estudio que nos ocupa, señalan los lineamientos a los que se sujetan los presidentes municipales, regidores, síndicos y miembros de las legislaturas locales. En cuanto a las legislaturas locales gozan de amplias facultades para suspender, revocar y desaparecer ayuntamientos por causas graves que la misma ley prevenga, con lo cual se sustenta la autonomía local, lo que resalta su efectividad al carecer de autoridades intermedias que pudiesen intervenir en la organización territorial y política del municipio, confiriendo dichas facultades únicamente al presidente de la república y a los gobernadores de los estados quienes ejercen el poder público sobre aquel.

No obstante, cabe aclararse que la plena autonomía a la que nos referimos con anterioridad no debe entenderse para lo concerniente a la competencia legislativa.

En efecto, tal como lo establece nuestra Constitución, los estados en base a su soberanía, gozan de las más amplias facultades para crear sus propias normas jurídicas, situación que es vedada por los municipios y donde los bandos administrativos que emiten no tienen las características que para su creación y promulgación establecen las legislaturas locales.

Es decir, que las facultades de los municipios se encuentran restringidas para otorgar sus propias leyes, habida cuenta de que la Constitución señala tal caso para el municipio al indicar sobre todo, las facultades que a las legislaturas locales corresponden.

Por otro lado, la libertad del municipio, conferida por la Carta Magna va encaminada a los vínculos de coordinación entre éste con las entidades federativas y el propio estado central sin que significa que la división territorial no tenga como base al municipio ya que el objetivo de éste se referente sobre todo a las cuestiones tributarias administrativas y electorales.

Pareciera que lo anteriormente establecido, es contradictorio con lo que señala el artículo 115 ya referido; sin embargo, debido a una deficiente técnica legislativa es que aparece el municipio con base de división territorial y organización política administrativa de las entidades federativas y cuyo *ratio legis* es precisamente encaminada a lo que hemos manifestado, ya que es cierto que los estados no pueden sustentar su soberanía en el municipio, sobre todo, en cuestiones de competencia que ya señalamos.

De igual manera en cuanto a las legislaturas locales están facultadas para revocar y suspender el mandato de los miembros del ayuntamiento por causas graves que la ley local prevé, no hace referencia alguna a cuales serán dichas leyes locales, ya que incluso podría pensarse en alguna cuestión que se establezca como responsabilidad derivada de un servicio público, administrativo o penal. Por ello es el hecho procedimental de que el acusado será oído y vencido en juicio (garantía de audiencia).

Por lo que hace a la fracción II del artículo 115 Constitucional conviene hacer referencia a dos puntos fundamentales:

- a) Los municipios poseen personalidad jurídica y manejan su patrimonio, es decir; que en base a las facultades establecidas por nuestra Carta Magna al municipio, el dotarlo de su propia personalidad jurídica tiende a considerarlo como un sujeto de derecho y obligaciones. Es decir, si el otorgamiento de su autonomía definida implica territorialmente una descentralización, no impide que el municipio con tal calidad, pueda ejecutar actos jurídicos tendientes a lograr una eficiente administración comunal, su sustento coadyuvante de la organización democrática de las entidades federativas.
- b) Las facultades que poseen los ayuntamientos para expedir por medio de las legislaturas locales, disposiciones de naturaleza administrativa; como ya se ha referido con anterioridad, la organización política y administrativa de los estados en base al municipio libre, no significa con ello que dicha disposición otorgue plena autonomía. Es decir, que la aprobación de los bandos y reglamentos municipales, correrá a cargo de los gobernadores de los estados, mientras que los ordenamientos reglamentarios que afecten la esfera de los particulares, su emisión corresponderá a los ayuntamientos, lo cual, los ayuntamientos expiden únicamente los bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia en general, provenientes de legislaturas locales y por otro lado, a las gubernaturas correspondientes de emitir todas aquellas disposiciones legales que contienen un aspecto jurídico más amplio como puede ser por ejemplo, la expedición de la Ley Orgánica Municipal.

En cuanto a la fracción III del artículo en comento, cuyo contenido es fundamental en virtud de señalar lo referente a los servicios públicos, corre a cargo de los municipios; el mismo, sin embargo, es de observarse que como último deja abierta la

puerta para cualquier servicio público no especificado dependiendo de las condiciones territoriales, socioeconómicas, administrativas y financieras de los municipios.

Es de señalarse que en efecto muchos de los citados servicios públicos corren a cargo de los gobiernos estatales y los municipios, carecen en gran parte de facultades para la administración de los mismos; por ello, encontramos que los municipios se hallan limitados en cuanto a la administración de los servicios públicos, dependiendo de igual manera, de los lineamientos y políticas establecidas por el gobierno estatal.

Lo anterior es evidente, toda vez que los municipios en cuanto a su presupuesto, dependen de sus autoridades estatales lo que trae como consecuencia el que los servicios que otorguen sean limitados o de hecho, se carezca de ellos.

Sin embargo, la propia Constitución Federal señala que previo acuerdo de los ayuntamientos con su estado pueden coordinarse y asociarse para una eficaz prestación de los servicios públicos, con lo que de igual manera, volvemos a encontrar que los municipios en virtud que para cuestiones tan importantes como son los servicios públicos, depende tanto de los ayuntamientos, como de su propio estado

En consecuencia, suponiendo que un municipio sea de una ideología política diversa a la de su gobierno estatal, es obvio que existirá polaridad en sus programas políticos a seguir, con el consecuente perjuicio para la demanda de servicios públicos.

En lo relativo a la fracción IV del citado artículo 115 Constitucional, encontramos el factor fundamental de toda entidad en su sustentación económica y que se refiere a la materia tributaria.

Según la redacción del citado artículo, refiere la libertad de los municipios para la administración de su hacienda, sujeta a las condiciones fundamentales del Derecho fiscal, y conforme a lo que para cada entidad federativa corresponde según sus leyes de la materia.

De igual manera encontramos que si bien es cierto los municipios ejercen libremente su hacienda, corresponde a las legislaturas de los estados establecer las leyes presupuestales previa aprobación de los ayuntamientos.

"... que los municipios convengan con los Estados que éstos administren sus contribuciones, (sobre todo les presten servicios de recaudación) tomando en cuenta que un número significativo de ellos carece de capacidad técnica para hacerlo directamente." ⁴³

En efecto, si bien es cierto las leyes federales no limitan la facultad de los estados para establecer las contribuciones que la misma Constitución establece, los presupuestos de egresos deben ser aprobados por los ayuntamientos en base a sus ingresos disponibles, sean percibido por medio de contribuciones o de participaciones federales, incluyendo además, los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos.

Lo anterior, crea un conflicto que ya con anterioridad hemos referido, en el sentido de que algunos municipios demandan la ejecución de obras públicas prioritarias y

(43) Ruiz Massieu, José Francisco. "La trayectoria Constitucional del Municipio". Obra Jurídica Mexicana, Procuraduría General de la República, México, 1985. Tomo III. Pag. 38

que pese a existir una participación federal, no es viable para los municipios incrementar sus contribuciones, ya que sería contradictorio y violatorio con el principio constitucional de que las contribuciones que pagan los particulares al Estado deben ser proporcionales y equitativas, a pesar del principio de derecho que señala que el medio común de recaudar fondos para hacer frente a los gastos de administración, consiste en imponer contribuciones.

Por lo tanto, en la práctica encontramos incongruencia en el espíritu legal constitucional con las leyes del presupuesto de egresos e ingresos que aprueben los ayuntamientos en relación con los municipios.

La fracción V del artículo 115 Constitucional, nuevamente señala la correspondencia y coordinación que el municipio debe poseer en relación con la federación, siempre en los términos de las leyes federales y estatales relativas, en el sentido de que los municipios están facultados para formular y aprobar los planes de desarrollo urbano municipal; crear y administrar sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo y regular la tenencia de la tierra urbana.

Ciertamente, a los municipios corresponde la administración y organización estructural de su territorio, donde de acuerdo con lo que establece el artículo 27 Constitucional; dicha administración se encuentra sujeta a condiciones que impongan tanto la federación como las entidades federativas, es decir, para lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.

En cuanto a la fracción VI del artículo 115 ya referido, encontramos la solución para el caso de que dos entidades urbanas están situadas en territorios municipales

de dos o más entidades federativas, en el sentido de que éstos, en el ámbito de sus competencias , planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a las disposiciones legales competentes.

Lo anterior resulta poco acertado con la realidad contemporánea, ya que la práctica dista mucho de lo que pudiese existir de coordinación entre dos entidades federativas, sobre todo en materia de servicios públicos, ya que en zonas limítrofes entre una y otra por ejemplo, encontramos que el asfalto de las vías públicas, por estar en la zona "fronteriza", ni uno ni otro estado se hacen responsables de atender aquél servicio, lo que crea incongruencia entre las entidades federativas y lo marcado por la propia Constitución.

Por lo tanto, consideramos que la solución a la citada problemática podría enfocarse a que atendiera la misma cabecera municipal que se encontrara más cercana a la zona de conflicto, o en su caso, acudir a las autoridades federales para la solución de cuestiones de tal naturaleza, en el sentido de que si bien los municipios en mucha de su estructuración política se sustenta en la disposiciones legales federales, no encontramos obstáculo para que sea competente la federación en la solución de esas irregularidades que pudiesen surgir en la prestación de servicios públicos municipales.

En lo relativo a la fracción VII del artículo 115 Constitucional en estudio, encontramos un principio general común en materia del uso de la fuerza pública, en el sentido de que esta queda al mando de los servidores públicos de mandos superiores y que en el caso concreto son: el presidente de la república, y los gobernadores de los estados, sea que residan habitual o transitoriamente en un determinado municipio.

En efecto, habida cuenta de que la seguridad pública es un factor importante para salvaguardar los intereses particulares y colectivos de la población, es importante que los titulares de la fuerza pública se encuentren en el lugar donde pudiera presentarse alguna contingencia que irrumpiera la tranquilidad y seguridad de las personas, sobre todo en los municipios o localidades rurales de gran efervescencia política o social.

Por último, en lo relativo a la fracción VIII del artículo Constitucional ya citado, no es agraciada su redacción ya que mezcla dos instituciones totalmente distintas entre sí y que son las relativas a cuestiones electorales y aquellas que señalan lo relativo a situaciones laborales.

Ciertamente, con una mayor técnica legislativa, deberían de dividirse ambas instituciones para diferenciarlas entre sí, ya que los lineamientos que en materia electoral establecen las leyes de la materia son ajenas a lo que sustenta el artículo 123 Constitucional.

La misma Constitución Política refiere cuales son los principios de representación proporcional en materia de elecciones, por lo que en base a los fundamentos democráticos que de la misma Ley Suprema emanan, no podríamos hablar de que los ayuntamientos no se sujetaran a la normatividad, ya que resultaría incongruente al espíritu del propio pacto federal.

Como se puede observar, la Constitución Federal ha establecido cuáles son los fundamentos básicos en que se sustenta el municipio libre; sin embargo, en ningún momento se maneja lo relativa a los requisitos que deben reunir los candidatos que ocupen cargos públicos dentro del propio municipio. De igual manera, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se indica únicamente de manera

formal, los lineamientos a los que deben sujetarse los miembros del municipio. Es decir, que además de las exigencias de forma que establecen las disposiciones legales, debe de tomarse en consideración una serie de exigencias en cuanto al perfil que deben reunir los multicitados miembros. Esto significa que es indispensable que dependiendo del cargo a asumir por parte del servidor público, no basta cubrir los requisitos mínimos indispensables que establece la legislación respectiva, sino que de acuerdo a las necesidades, características y desempeño de las funciones, los citados miembros deben poseer un perfil determinado según sean las labores a desempeñar.

En efecto, como es de observarse la anterior problemática se presenta de manera generalizada no solamente en la Constitución Federal y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, sino también en la mayoría de las legislaciones locales y estatales.

Por ello, establecemos un esquema de cuáles son los estados que manejan los requisitos formales de los que ya hablamos, así como el que otras entidades federativas ni siquiera refieren aquéllos requisitos. Estos son los siguientes:

ESTADO	CONSTITUCIÓN QUE CONTEMPLAN LOS REQUISITOS DE FORMA.	CONSTITUCIONES QUE NO LOS CONTEMPLAN.
Aguascalientes		X
Baja California	√	
Baja California Sur	√	
Campeche	√	
Coahuila		X
Colima	√	
Chiapas		X
Chihuahua	√	
Durango	√	
Guanajuato		X
Guerrero	√	
Hidalgo	√	
Jalisco	√	
México		X
Michoacán	√	

Morelos	√	
Navarrit	√	
Nuevo León	√	
Oaxaca		X
Puebla		X
Querétaro		X
Quintana Roo		X
San Luis Potosí	√	
Sinaloa	√	
Sonora	√	
Tabasco		X
Tamaulipas		X
Tlaxcala	√	
Veracruz		X
Yucatán		X
Zacatecas	√	

Evidentemente, podemos observar que las entidades federativas que señalan los requisitos que deben de reunir los candidatos a miembros del ayuntamiento, son meramente formales y no hacen mayor señalamiento a requisitos de fondo.

Es decir, independientemente de ser originarios del lugar, no tener la calidad de servidor público o ser miembro de algún culto religioso, las necesidades particulares de cada municipio exigen que sus miembros cubran además de los requisitos formales ya señalados, otros tantos más acordes al trabajo a desempeñar; un ejemplo claro son las comisiones de un determinado ayuntamiento que deben estar a cargo de personas especialistas en la determinada materia que van a ejercer, lo que traería como consecuencia una efectiva y disciplinada administración municipal y cuyos candidatos independientemente de su trayectoria política deberán de cumplir con el perfil técnico, científico o artístico que el cargo exija.

Por ello, es importante que se unifiquen con los criterios legales en este sentido, a través que las condiciones que la misma normatividad administrativa exige.

En el siguiente punto ahondaremos en lo relativo a lo que deben ser los requisitos de fondo que deben de cubrir los servidores municipales, ya que en efecto, tal como se muestra en el anterior esquema, no existe una unidad concreta para los referidos candidatos.

5.1. Necesidad de reformar disposiciones legales municipales.

Como hemos señalado, existen grandes inexactitudes en lo relativo a los requisitos que los candidatos al municipio deben de cumplir, debido a que la propia ley no lo contempla o en su caso, para todos sus candidatos señalan los mismos a pesar de ser cargos diferentes a desempeñar.

Por ello, se hace necesario reformar las diversas legislaciones con la finalidad de que exista unificación en cuanto a la calidad que debe de poseer el miembro del municipio y con las citadas reformas lograr una mayor consolidación en la estructura administrativa del ayuntamiento.

De acuerdo con el principio de jerarquía de las leyes, dicha reforma debe iniciarse en la Carta Magna, así como las Constituciones locales, para que cada una de las entidades federativas que constituyen la nación estuviesen en posibilidad de legislar en sus respectivos y propios ayuntamientos y cuya propuesta iría encaminada a una efectiva y consolidada tarea administrativa a cargo de los municipios.

Tal como lo refiere la doctrina del Derecho, la emanación de las normas jurídicas se aplican a el presente estudio; es decir, que a propuesta del Ejecutivo, el Congreso recibiría, analizaría y fallaría un proyecto de ley para con posterioridad, a través del presidente de la república se expedirá el decreto que reforma dicha ley, con las consecuencias legales del caso.

Con lo anterior, y en base al principio de soberanía de los estados, éstos, en lo individual, estarían en aptitud de reformar sus propias legislaciones locales en lo relativo a los cuestionamientos que del municipio hemos analizado, para que dependiendo de sus políticas centrales así como de sus necesidades socioeconómicas, pudiesen establecer tantos y cuantos requisitos pretendieran acordes a sus necesidades.

Frecuentemente, encontramos que los municipios tienen una serie de necesidades y que sus comisiones no logran satisfacer, ya que sucede que esos representantes no poseen las cualidades que el cargo exige, además de que en muchas ocasiones encontramos municipios en que no se hace necesaria la presencia de una determinada comisión que para efectos de la política establecida por el gobierno estatal, no es satisfactoria.

Es importante, como lo hemos reiterado, el que tanto la Constitución Federal como las constituciones locales y sus respectivas leyes orgánicas, establezcan los puntos fundamentales para quienes deban de desempeñar los diversos cargos públicos en el municipio.

Sugerimos, como propuesta, las siguientes particularidades que hemos criticado y que deben de tomarse en consideración para los efectos que ya hemos referido; es decir, que los miembros del ayuntamiento deben de reunir los siguientes requisitos dependiendo del cargo a desempeñar y que de manera enunciativa podrían ser:

Para el presidente municipal.-

Fundamentalmente como ya hemos referido, al presidente municipal corresponde llevar a la práctica las decisiones tomadas por el ayuntamiento y el responsable del funcionamiento de la administración pública municipal.

Por lo tanto, el perfil debe de ser de acuerdo a las necesidades del municipio como son:

Ser de preferencia licenciado en derecho o en administración de empresas.- Dichas disciplinas poseen amplios conocimientos en lo relativo al derecho administrativo materias contables y disciplinas socioeconómicas.

En caso de no poseer la calidad profesional señalada, deberá de cumplir por lo menos con una carrera en disciplinas técnicas, y de preferencia en lo relativo en las ciencias sociales.

En virtud de la grave corrupción que en toda institución pública se presenta, se hace necesario demostrar de manera fehaciente que se cumple con un historial de honorabilidad impecable. Tener, por lo menos, cinco años de ejercicio profesional en la disciplina que maneja y tener la edad de treinta años cumplidos al momento de la elección.

Para los síndicos.-

La labor de éstos consiste en defender los intereses municipales y representar jurídicamente a los ayuntamientos. Por lo tanto, el síndico debe de reunir los siguientes requisitos:

Ser licenciado en derecho con amplia experiencia en controversias relativas al litigio. Tener por lo menos, más de cinco años de experiencia en el ejercicio profesional y tener por lo menos treinta años de edad al momento de la elección.

Para los regidores.-

Los regidores, como explicamos en el apartado correspondiente, tienen a su cargo las diversas comisiones de la administración pública municipal. Los requisitos que

deben de reunir son, dependiendo de las comisiones de que se hagan cargo, el título académico y la experiencia que el puesto exija. Por ejemplo, en materia de educación, el perfil que debe de reunir el titular debe de ser en disciplinas pedagógicas o educativas, lo mismo que para el encargado de vías públicas y jardines que debe ser un ingeniero civil.

Hemos señalado que no en todos los municipios pueden existir demandas o necesidades en un mismo servicio, ya que la estructura territorial, económica y social de aquéllos hacen que sus necesidades propias sean satisfechas acordes además, a la política interna de cada municipio.

Sin embargo, las propuestas que hemos señalado tienden a que, reunidos los citados requisitos que hemos sugerido vayan encaminados a una eficaz y positiva política municipal, ya que con esto serían acordes en cuanto a las funciones que desempeñan todos los miembros que integran el ayuntamiento.

Por ello, las reformas que se proponen pretenden ser mas acordes a las necesidades que demandan las diversas entidades federativas. Es decir, que si bien es cierto se busca unificar la legislación que en esta materia se propone, no es en el sentido de entablarlo como una disposición legal categórica, sino que, dependiendo de las necesidades particulares, a cada municipio corresponderá configurarlo de acuerdo a sus propias normas internas, locales o estatales.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Para poder entender un concepto acorde con la realidad actual, debe de entenderse por municipio a la Institución político - jurídica integrada por una población que comparte identidades culturales, históricas y un idioma común, asentada en un territorio delimitado que se administra por autoridades constituidas en un ayuntamiento electo por sufragio universal y directo, para su progreso y desarrollo.

SEGUNDA.- Tal como lo establece el artículo 124 Constitucional, en el sentido de que a los estados les está expresamente concedidas las facultades que no correspondan a la federación, existe un espíritu integracionista que estructura una forma de organización de las entidades federativas y cuya administración pública estatal refleja para el municipio facultades de autonomía en su integración, por lo que de acuerdo con las citadas facultades, el municipio debe de integrarse jurídica, política y administrativamente, de tal manera que coadyuve al principio de integración de los poderes de la federación.

TERCERA.- No es suficiente que el gobierno municipal ofrezca servicios públicos que determinen sus condiciones territoriales, sociológicas, su capacidad administrativa y financiera, sino; que en base a que comparte identidades comunes debe de atender como programas prioritarios todos aquéllos servicios que se requieran en forma inmediata para un modo digno de vida y ajenos a lineamientos de ideologías partidistas emanadas del gobierno federal, para un efectivo logro en sus programas asignados.

CUARTA. En base a la conclusión anterior, si bien es cierto que el artículo 115 Constitucional confiere a los gobiernos municipales, amplias facultades para la formulación, aprobación y administración de sus planes de desarrollo urbano, otorguen licencias y permisos para construcciones y participen en la administración de reservas ecológicas, entre otras facultades, los gobiernos estatales juegan un papel determinante para la formación de medidas encaminadas a lograr una mayor convivencia social y bienestar de la comunidad en los municipios.

QUINTA. En relación al marco jurídico que se establece para el municipio, consideramos que en cuanto a los Bandos de Policía y Buen Gobierno no deben encaminarse únicamente regular el funcionamiento de la administración pública municipal y sus relaciones con la comunidad, si no que debe de contener un conjunto de disposiciones que regulen la vida pública municipal, el ejercicio de los derechos y obligaciones de los habitantes y las normas administrativas que garanticen la tranquilidad y seguridad en el municipio, pero además, debe de dotarse de la jerarquía necesaria a la Contraloría Municipal como organismo responsable de las acciones de control y evaluación de la gestión municipal y definir las responsabilidades que los servidores públicos tendrán para cumplir en las tareas que se les asigne.

SEXTA. Si bien es cierto que la aplicación correcta y vigilancia de los reglamentos municipales llevará a grandes beneficios que hagan al municipio más dinámico y atienda de mejor forma las necesidades de la comunidad, no todos los aspectos de la vida municipal deben ser reglamentados ya que existen elementos que impiden de manera lógica la aplicación de una disposición reglamentaria como son las tradiciones, usos y costumbres de determinados grupos étnicos.

SÉPTIMA. Independientemente de que en su organización administrativa el ayuntamiento cuente con órganos administrativos para el buen cumplimiento de sus obligaciones y funciones, dicho número de órganos administrativos deberán estar en función del tipo administrativo y con suficientes fondos y recursos humanos que hagan de las comisiones una estructura orgánica acorde a las necesidades y demandas del propio ayuntamiento.

OCTAVA. En lo relativo a las autoridades auxiliares del ayuntamiento, no cumplen con su cometido debido a la falta de recursos para su buen desempeño, ya que dichas autoridades no son debidamente apoyadas por el municipio.

NOVENA. Tal como se establece en el artículo 115 Constitucional, en el sentido de que los estados gozan de las más amplias facultades para crear sus propias normas jurídicas, es vedado a los municipios, ya que sus facultades se encuentran restringidas para otorgar sus propias leyes, ya que los bandos administrativos que emiten, no tienen las características que para su creación y promulgación establecen las legislaturas locales.

DÉCIMA. Los municipios se hallan limitados en cuanto a la administración de los servicios públicos, sujetándose a los lineamientos y políticas establecidas por el gobierno estatal, ya que los municipios es cuanto a su presupuesto, dependen de sus autoridades estatales lo que trae como consecuencia, que los servicios que otorguen sean limitados o se carezca de ellos.

DÉCIMA PRIMERA. Existe incongruencia en el espíritu legal del artículo 115 Constitucional, en lo relativo a las leyes del presupuesto de egresos e ingresos que aprueban los ayuntamientos en relación con los municipios, en el sentido de que éstos, en algunas ocasiones, demandan la ejecución de obras públicas prioritarias y

que pese a existir una participación federal, no es viable para los municipios incrementar sus contribuciones, ya que sería contradictorio y violatorio del principio de derecho consistente en que el medio común de recaudar fondos para hacer frente a los gastos de administración, consiste en imponer contribuciones.

DÉCIMA SEGUNDA.- La Constitución Federal al igual que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal no indican sino solamente esta última, de manera formal, los requisitos a que deben sujetarse los candidatos que ocupen cargos públicos dentro del propio municipio por lo que, se hace necesario reformar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y las Legislaturas locales y estatales, a efecto de que aquéllos candidatos cubran con un perfil acorde al cargo a desempeñar en base a las necesidades que cada municipio requiera en cuanto a la integración de sus servidores públicos. Ya que con esto se podría lograr una mayor consolidación en la estructura administrativa del ayuntamiento, considerando que los funcionarios públicos desarrollarían mejor su trabajo.

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta Romero Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, México, 1990.
- Banford, P. Henry. La historia de México. Editorial Diana, 6ta. Edición. México, 1988.
- Carpizo, Jorge. Estudios Constitucionales. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1983.
- Castorena Jesús. El Problema Municipal Mexicano. BANOBRAS. México, 1982.
- Centro Nacional de Desarrollo Municipal. Nociones de Administración Municipal. Secretaría de Gobernación, México, 1986.
- Centro Nacional de Desarrollo Municipal. Gobierno y Administración Municipal. Secretaría de Gobernación. México, 1993.
- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo. Curso I y II. Editorial Limusa. México, 1988.
- Fuentes Celso. Manual de Administración Pública Municipal. LEPES. Puebla, 1990.
- Gabino Fraga. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. 1992.

- Gutiérrez Salazar, Sergio Elías. Las Reformas al Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Gaceta Mexicana de Administración Estatal y Municipal. INAP. México, 1983-1984.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas. El Derecho en México. Una Visión de Conjunto. Tomos I y II. México.
- Martínez Cabañas, Gustavo. La Administración Pública Estatal y Municipal en México. Secretaría de Gobernación. México, 1993.
- Martínez Morales, Rafael I Derecho Administrativo. Primer Curso. Editorial Harla. México, 1990.
- Martínez Morales, Rafael I Derecho Administrativo. Segundo curso. Editorial Harla. México, 1990.
- Medina Cervantes, José Ramon. Derecho Agrario. Editorial Harla. 1ra. Edición, México, 1987.
- Ochoa Campos, Moisés. Municipio y su evolución institucional. BANOBRAS, México, 1987.
- Ochoa Campos, Moisés. La Reforma Municipal. Editorial Porrúa.
- Rendón Huerta Barrera, Teresita. Derecho Municipal. Editorial Porrúa. México, 1985.

- Ruiz Massieu, José Francisco. La trayectoria Constitucional del Municipio. Obra Jurídica Mexicana, Procuraduría General de la República, México, 1985. Tomo III.
- Salazar Medina, Julián. Elementos para la Administración Municipal. UAEM. México, 1990.
- Sin autor. Historia, Bibliografía y Geografía de México. Editorial Porrúa, 1936.
- Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Décimo novena edición. Editorial Porrúa. 1983.
- Viyao de la Prida, Pedro. Notas para un estudio del municipio. Editorial. Colonia, 1943. *Tesis de Licenciatura en Derecho*.

LEGISLACIÓN CONSULTADA

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Constituciones políticas de los Estados de la República Mexicana.
- Constitución Política del Estado libre y Soberano de México
- Legislación Municipal
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México
- Ley Orgánica Municipal del Estado de México
- Código Federal de Instituciones y procedimientos Electorales
- Código electoral del Estado de México.