

238



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"

29.5.2001

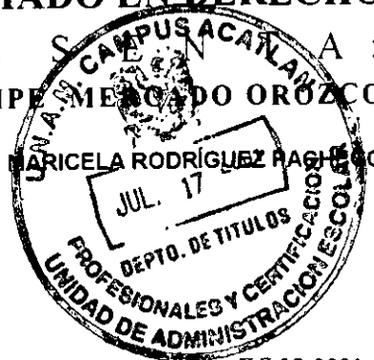
ATRIBUCIONES DEL AYUNTAMIENTO
EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL
ESTADO LIBRE Y SOBERANO
DE MÉXICO.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :
LUIS FELIPE MENDOZA OROZCO

ASESOR: LIC. MARICELA RODRIGUEZ PACHECO





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A MI ESPOSA E HIJAS

OLIVA, CLARA, NORMA,
DAMARIS Y ZAIRA

Por su amor y comprensión.

AMPARO Y FELIPE

*Con gratitud por
darme la vida.*

A MIS HERMANOS

EUDOSIA, JAVIER, JOSÉ MARÍA,
ÁNGELA, LUVIA, TRINIDAD,
HILDA JOAQUÍN, FABIOLA,
GUADALUPE, ELENA Y
VERÓNICA

Por su apoyo invaluable

A LOS MAESTROS Y
COMPAÑEROS DE MIS
ESCUELAS

*Primaria: Vicente Guerrero y Secundaria:
Arriaga Rivera de Santa Clara del Cobre
Michoacán; Preparatoria, Colegio de la
Comunidad de Nezahualcoyotl y la ENEP
Acatlan que fueron gran parte de lo más hermoso
de mi vida y formadores de mi destino.*

LIC. ARTURO MONTIEL ROJAS

Mexiquense de trabajo y servicio:

*Mi gratitud por darme la oportunidad
de ser parte de su equipo de colaboradores.*

EN MEMORIA

LIC. HÉCTOR XIMENEZ GONZÁLEZ

Nombre de ideales, temple y creador de un proyecto.

LIC. GUILLERMO CANO GARDUÑO

Por su confianza, compañerismo y amistad que me distingue, gracias.

LIC. JOSÉ SALINAS NAVARRO

Por creer en mi persona y permitirme iniciarme como servidor público.

LIC. NATHANIEL RUIZ ZAPATA

Nombre de talento y capacidad que me motiva para superarme.

LIC. MARISELA RODRÍGUEZ PACHECO

Por su apoyo y orientación para hacer posible este trabajo

MAESTROS

LIC. MARIA DE LOS ÁNGELES CASTILLO SANTIAGO

LIC. ALFREDO PÉREZ MONTAÑO

LIC. EDMUNDO AGUILAR ROSALES

LIC. EDUARDO TEPALE ESCALANTE

*Con el compromiso de estudiar y ser más profesional día
con día y con ello ser digno egresado de nuestra
máxima casa de estudios, la U. N. A. M.*

INTRODUCCION

Dentro de dieciocho años se recordaran cuatro siglos de la instalación del primer Ayuntamiento en tierras de los que hoy es nuestro país. México, porque fue el 10 de Julio de 1519 cuando en la Villa Rica de la Veracruz con la finalidad de legitimar la conquista se integra un Ayuntamiento y nombra a Hernan Cortez Gobernador del Ejercito y Justicia Mayor, que entre otras funciones se le encomendaba la defensa de los habitantes de la Villa, hacer alianzas con otros pueblos y la colonización de la tierra nueva.

La gran interrogante es que tanta evolución social, económica y política han tenido los municipios y por ende su autoridad inmediata como lo es el Ayuntamiento, con frecuencia vemos como se le regatea al Ayuntamiento atribuciones en todos los sentidos y sin embargo permanentemente se les exige mayores responsabilidades en las respuestas a sus conciudadanos en la prestación de los servicios públicos.

Por otra parte también cabe preguntar si los integrantes del ayuntamiento y los Servidores Públicos Municipales hacen lo propio para prepararse y ser cada día más profesionales en su tarea, mi experiencia personal como ciudadano y como servidor público la respuesta de ¡NO!, si me preguntan porque daría muchas razones que se argumentan, como las de que cada trienio el nuevo presidente llega con su equipo de colaboradores, no son del partido político triunfante en las elecciones, quienes llegan son los mejores y se van los peores, los que están deben tener fuertes compromisos entre otras.

Sucede entonces que quienes llegan como nuevos servidores públicos municipales en cuanto aprenden se les termina su período de tres años, si a ello agregamos que no existen centros de capacitación permanente para dichos funcionarios que muchas veces para ocultar su ignorancia o falta de capacidad de respuesta lo que hacen es actuar con prepotencia o negarse a atender a los usuarios de los servicios públicos municipales.

Haber tenido la oportunidad de ser Secretario del Ayuntamiento en Nezahualcoyotl Estado de México durante el periodo 1988 - 1990 genero en mi persona el interés por conocer más en detalle como fue evolucionando la estructura administrativa de

un municipio, cuales las funciones de cada area, sus limitaciones y capacidad de respuesta, tiene pocos años que en las universidades se da la Catedra de Derecho Municipal y en algunas todavia esta materia no se considera como obligatoria sino como opcional.

Seguro estoy que el día que el Ayuntamiento tenga en Mexico mayor capacidad de respuesta y servidores publicos con mayor vocacion y profesionalismo tendremos municipios mas limpios, con mejores vialidades, áreas verdes, escuelas, mayor seguridad publica, alumbrado, etc., y por consecuencia quienes en ellos vivimos seremos mas felices y nuestro desarrollo familiar y personal será integral.

Elaborar la presente Tesis me permitió conocer como el Legislador se esmera en superar a la disposicion anterior, sin embargo falta mucho para que el Ayuntamiento cumpla con sus fines y sus obligaciones publicas .

El dia que la ciudadanía acuda a su palacio municipal y encuentre capacidad de respuesta de su ayuntamiento a su demanda y los servidores publicos municipales sean atentos y capaces, tendremos una nación mas fuerte y mexicanos mas orgullosos de su patria.

Hasta hace poco encontrar un libro sobre derecho municipal era muy difícil, porque la importancia del municipio era casi nula pues el centralismo politico y administrativo en nuestro pais absorbió casi todas las facultades a Gobernadores y Presidente de la Republica, hoy existen muchos autores de Derecho Municipal en México que enriquecen esta rama del derecho público, sin embargo aun falta mucho por investigar y perfeccionarlo.

En nuestro país existen 2.386 Municipios, cuyo origen o razón de su existencia tiene diferentes matices como lo son familiares, religiosos, políticos, sociales, economicos, entre otros. Sin embargo pocos o casi ninguno es en razón a su capacidad económica para atender las demandas de la ciudadanía, a su trazo urbano, unidad geográfica, es decir vemos infinidad de Municipios que justificadamente preguntamos porque se permite que tal o cual población sea Municipio.

En la medida que los municipios se fortalezcan tendremos una nacion mas próspera, el Municipio es en la Federacion como la cimentacion en un edificio, que si esta solida y fuerte mas alto puede construirse sobre la misma .

Porque la Tesis sobre las Atribuciones del Ayuntamiento, porque en ellas va implícito el bienestar de casi todos los mexicanos, excepto de quienes viven en el Distrito Federal que se divide Jurisdiccionalmente en Delegaciones, el presente estudio me deja más claro la evolución jurídica, democrática y económica de los Municipios del Estado de México, que debe ser similar a la de los demás Estados de la República.

Falta bastante por analizar y por consecuencia perfeccionar las normas jurídicas que regulan la vida municipal, claro que sin caer en el casuismo, pero como se comenta el ente público municipio, es primero que el Estado y la Federación y aquel ha tenido una evolución jurídico política más lenta que solamente será superada en la medida que quienes tienen vocación por el estudio del Derecho Municipal se empleen más en su conocimiento, difusión y mejora .

ATRIBUCIONES DEL AYUNTAMIENTO EN LA CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MEXICO

INTRODUCCION

CAPITULO I

ANTECEDENTES Y DEBATES SOBRE EL ARTICULO 115 DE LA
CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS .

1. REGIMEN PORFIRISTA.
 - 1.1 ATRIBUCIONES DE LOS JEFES POLITICOS.
 - 1.2 ATRIBUCIONES DE LAS JUNTAS AUXILIARES.

2. PROGRAMA DEL PARTIDO LIBERAL MEXICANO.
 - 2.1 SUPRESION DE LOS JEFES POLITICOS.
 - 2.2 FORTALECER EL PODER MUNICIPAL.

3. PLAN DE SAN LUIS.
 - 3.1 NO REELECCION DE LOS PRESIDENTES MUNICIPALES.

4. ATRIBUCIONES DEL AYUNTAMIENTO EN EL PROYECTO DE
CONSTITUCION DE VENUSTIANO CARRANZA.

5. PROYECTO DE ATRIBUCIONES DEL AYUNTAMIENTO POR LOS
CONSTITUYENTES DE 1917.

6. DEBATE SOBRE LAS ATRIBUCIONES DEL AYUNTAMIENTO POR LOS
CONSTITUYENTES DE 1917.
 - 6.1 ORGANIZACION POLITICA
 - 6.2 ADMINISTRACION DE SU HACIENDA
 - 6.3 PERSONALIDAD JURIDICA PROPIA

CAPITULO II

ATRIBUCIONES DEL AYUNTAMIENTO CONSAGRADAS EN EL ARTICULO 115 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

1. NORMATIVAS .

1.1 BANDO DE POLICIA Y BUEN GOBIERNO.

1.2 REGLAMENTARIA.

1.3 ADMINISTRATIVAS.

2 ADMINISTRACION DE SU HACIENDA.

3 DESARROLLO URBANO.

4 ATRIBUCIONES DEL AYUNTAMIENTO, QUE CONTIENE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN OTROS ARTICULOS DIFERENTES AL 115.

4.1 EDUCACION.

4.2 APLICACION DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS.

4.3 INSTRUCCION CIVICO Y MILITAR.

4.4 MATERIA LABORAL.

4.5 EN MATERIA DE CULTOS.

CAPITULO III

ATRIBUCIONES DEL AYUNTAMIENTO EN LAS CONSTITUCIONES POLITICAS DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DEL ESTADO DE MEXICO.

1 ATRIBUCIONES DEL AYUNTAMIENTO EN LA CONSTITUCION DEL ESTADO DE MEXICO DE 1827.

11 POLICIA, SALUD, COMODIDAD.

12 BUEN GOBIERNO.

13 EDUCACION.

14 PROMOCION DE LA INDUSTRIA, AGRICULTURA Y COMERCIO.

15 CONSERVACION Y MANTENIMIENTO.

16 ADMINISTRACION DE FONDOS MUNICIPALES.

17 DAR CUENTA AL PREFECTO.

18 FACULTADES EJECUTIVAS.

2 ATRIBUCIONES DEL AYUNTAMIENTO EN LA CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MEXICO 1861.

21 GUBERNATIVAS.

22 MUNICIPALES.

3 ATRIBUCIONES DEL AYUNTAMIENTO EN LA CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MEXICO 1870.

31 INICIATIVA Y FORMACION DE LEYES.

4 ATRIBUCIONES DEL AYUNTAMIENTO EN LA CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MEXICO 1917.

41 LEGISLACION.

42 INSPECCION.

43 INICIACION Y FORMACION DE LEYES.

CAPITULO I V

ATRIBUCIONES DEL AYUNTAMIENTO QUE DISPONEN LAS LEYES ORGANICAS MUNICIPALES DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MEXICO.

1 LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MEXICO DE 1919.
1.1 LEGISLACION.
1.2 INSPECCION.

2. LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MEXICO DE 1950.

3 LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MEXICO DE 1957.
3.1 GUBERNATIVAS.
3.2 ECONOMICAS.
3.3 ADMINISTRATIVAS.

4 LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MEXICO DE 1973.
4.1 REGLAMENTACION.
4.2 ADMINISTRATIVAS.
4.3 PLANEACION.
4.4 MUNICIPALIZACION.
4.5 ECONOMICA.
4.6 SOCIAL.

5. LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MEXICO 1993 (VIGENTE).
5.1 REGLAMENTARIAS.
5.2 INICIACION DE LEYES.
5.3 DIVISION TERRITORIAL MUNICIPAL.
5.4 ADMINISTRATIVAS .
5.5 ECONOMICAS.
5.6 ECOLOGIA Y DESARROLLO URBANO.
5.7 ORGANIZACION INTERNA, ASISTENCIA SOCIAL A SUS TRABAJADORES, PARTICIPACION CIUDADANA , CIVICA Y SOCIAL.

5 ARTICULO 123 DE LA CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE
Y SOBERANO DE MEXICO.

61 CONCEPTO DE ATRIBUCION.

62 CONCEPTO DE FUNCION.

63 FUNCION REGLAMENTARIA.

64 FUNCION DE INSPECCION.

65 CONCEPTO DE EJECUCION.

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

OBJETIVO:

ESTABLECER QUE LOS AYUNTAMIENTOS PARA CUMPLIR CON LOS ACUERDOS EMITIDOS POR EL CABILDO, LAS DISPOSICIONES QUE LE OBLIGAN O FACULTAN LAS LEYES LOCALES Y FEDERALES, SE REQUIERE ENTONCES QUE EN LA CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MEXICO SE LE FACULTE LA EJECUCION DE TALES ORDENAMIENTOS.

CAPITULO I

ANTECEDENTES Y DEBATES SOBRE EL ARTICULO 115 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

1.— REGIMEN PORFIRISTA.

Dentro de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, no se encuentra disposición alguna sobre el municipio ni sobre atribuciones del ayuntamiento, señalando esta constitución en su artículo 117 que "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios Federales, se entienden reservadas a los Estados".

Entendemos pues que esa facultad se otorga a los estados para que a través de sus congresos locales determinen lo relativo a su división interna y señalar las atribuciones de sus ayuntamientos.

Encontramos que el Régimen Porfirista se rigió por el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, dado en 1865 por Maximiliano que en el Título IX enuncia las funciones y atribuciones de los Prefectos Políticos y Subprefectos y Municipalidades, señalándose en dicho título que cada población tendrá una administración municipal propia y proporcionada al número de sus habitantes, el ámbito de competencia de los alcaldes los cuales solo serán dentro del municipio, el alcalde de la capital lo nombra y remueve el emperador, los demás por los respectivos prefectos de cada departamento.

Señala como atribuciones de los alcaldes las siguientes:

- I. Presidir los ayuntamientos.
- II. Publicar, comunicar y ejecutar las leyes, reglamentos o disposiciones superiores de cualquier clase.
- III. Ejercer en la municipalidad las atribuciones que les encomienda la ley.
- IV. Representar judicial y extrajudicialmente la municipalidad, contratando por ella y defendiendo sus intereses en los términos que prevenga la ley.

El Estatuto Provisional también mencionaba que las atribuciones municipales seran decretadas por el emperador previo proyecto que formen los

ayuntamientos y se los presente al gobernador el prefecto correspondiente, en donde el gobierno considere conveniente se nombrara un letrado que sirva de asesor al alcalde y ejerza la función de síndico procurador, los ayuntamientos formaran el consejo del Municipio mismos que seran electos por mitad cada año.

Estas disposiciones permitieron al regimen porfirista ejercer un autoritarismo y centralismo desmedido, pues los gobiernos estatales utilizaban a los prefectos y jefes políticos como medios para hacer cumplir sus propositos.

1.1. ATRIBUCIONES DE LOS JEFES POLITICOS.

"Las jefaturas politicas tuvieron en la extension del pais características generales:

- a) Representaban un tipo de autoridad intermedia entre el gobierno del Estado y los Ayuntamientos.
- b) Estaban sujetas a la voluntad de los gobernadores.
- c) Centralizaban y maniataban toda actividad municipal.
- d) Eran de carácter distrital y residian en las cabeceras de distritos o de partido, controlando a los Ayuntamientos de su circunscripción.

Los vicios de esta institución fueron comunes: suprimir toda manifestacion democrática y civica de la ciudadanía; controlar las elecciones; cometer atropellos y abusos que llegaron a lindar con lo criminal.

Sin embargo, en cuanto a su forma institucional, las jefaturas políticas variaron de un Estado a otro, de acuerdo con las Constituciones locales.

En el aspecto formal, no puede hablarse de un sistema uniforme. El tipo de las jefaturas politicas, se presentó de hecho al través de varios subtipos.

Estos subtipos, que conviene destacar, comprendían: Jefes Politicos, Prefectos, Subprefectos, Jefes de Policía, Directores Politicos, Prefectos "Populares y Visitadores". (1)

(1) Ochoá Campos, Moisés. La Reforma Municipal. Ed. Porrúa, Mexico, 1979, pág. 274.

Al tiempo los abusos, arbitrariedad y corrupcion de los jefes politicos generaron la unidad y reclamo general de las autoridades municipales en casi todo el pais contra esta dictadura Porfirista, como vemos aqui una demanda netamente politica contra el Porfirismo fue la desaparicion de los jefes politicos.

Vemos tambien como en la persona del Jefe Politico al cacique regional que al amparo del gobernador de cada estado, hacia de los municipios lo que le daba en gana en todos los sentidos politicos, economico, social, quedando las autoridades municipales como simple y sencillamente sus empleados.

El Jefe Politico, era quien tenia la comunicacion con el Gobernador, y este a su vez con el dictador, por ende la informacion de lo que acontecia en los municipios bajo la supervision del Jefe Politico era seleccionada por este y adecuada a sus intereses.

"Dicho estado de cosas daria como resultado uno de los postulados revolucionarios mas profundamente sentido por el pueblo mexicano, me refiero al reclamo por un Municipio Libre. Los planes de casi todos los caudillos revolucionarios de las mas encontradas tendencias, son unanimes en abrogar por la emancipacion municipal que, finalmente se veria plasmada en el articulo 115 de la Constitucion de 1917". (2)

1.2 ATRIBUCIONES DE LAS JUNTAS AUXILIARES.

Otra figura de "apoyo" a los ayuntamientos que se creó durante el régimen porfirista fue el de las Juntas Auxiliares que no eran otra cosa que la conformacion de grupos selectos de personas con solvencia economica que tenian como finalidad reunir dinero para atender o realizar alguna obra pública o servicio publico municipal, estas Juntas Auxiliares formalmente dependian del ayuntamiento sin embargo en la realidad mantenian autonomia en su administracion y en sus decisiones.

El ayuntamiento durante el Porfirismo dejó de tener la minima trascendencia de cualquier indole pues su relacion con el gobierno del Estado era por conducto de los prefectos o Jefes Politicos y en cuestion de su administracion municipal se le anulaba una de sus funciones basicas como la creacion de la obra y servicios publicos los cuales se les encomendaba a las elites de cada municipio interesados en la creacion de la obra o servicio.

(2) Quintana Roldan, Carlos F. Derecho Municipal, Ed. Porrúa 1998 pag. 71.

“Restaurar atribuciones a los cuerpos municipales por considerarlos incapaces de atender a todos los ramos de la organización municipal, es tanto como contribuir a su propio debilitamiento e insuficiencia. Quebrantar el sistema por el hecho de no obtenerse de él resultados satisfactorios, era remedar la táctica espartana de sacrificar a los niños débiles en vez de esforzarse por fortalecerlos y convertirlos en seres útiles para la comunidad. Las Juntas Auxiliares acabaron por demostrar la incapacidad no del sistema municipal, sino del régimen político de aquella época, que no podía concebir cómo el pueblo, a través de sus órganos legítimos si era capaz de otra atmósfera, de bastarse para la solución de sus problemas”.(3)

Vemos pues como toda estructura de gobierno que fuera electa durante el régimen porfirista era soslayada y pasaba a segundo lugar, para dar paso a órganos de administración subordinados a los prefectos políticos.

2.- PROGRAMA DE PARTIDO LIBERAL MEXICANO.

2.1. SUPRESIÓN DE LOS JEFES POLITICOS

Los hermanos Ricardo y Enrique Flores Magón el 1º de Julio de 1906 dan a conocer el programa del Partido Liberal Mexicano, dentro del cual observamos en la parte referida a Puntos Generales en el artículo 45, la supresión de los jefes políticos.

Esta demanda tiene sustento en el desmedido abuso y arbitrariedad con que los jefes políticos conducían a los ayuntamientos de los municipios que tenían bajo su responsabilidad, el enojo y justificado sentir de los ayuntamientos contra los prefectos y jefes políticos fue considerado por el Partido Liberal Mexicano.

“Es pertinente señalar que no solamente los firmantes que aparecen en este plan, sino multitud de integrantes de aquel partido, que estaban ligados a Ricardo Flores Magón y su movimiento, tuvieron una participación muy intensa en las luchas revolucionarias y en muchos casos en las controversias ideológicas y en el propio Congreso Constituyente de Querétaro, cuyo resultado fue la Constitución de 1917. A pesar de que los redactores del programa y Manifiesto del Partido Liberal, con cierta modestia indicaban que sus ideas no eran más que bases generales para la

(3) Ochoa Campos, Moises. Ob. Cit. Pag. 306

conquista de un sistema democrático, tuvieron plena razón al considerar que era la condensación de las principales aspiraciones del pueblo y que respondían a graves y urgentes necesidades de la patria. El retroceso en la aplicación de las leyes de Reforma los llevó a urgir una instrucción laica, reiterando la obligación de las escuelas particulares de ajustar estrictamente sus programas a los oficiales, estableciendo responsabilidades y penas para los maestros que falten a su deber. Al tratar este asunto censuraron la influencia temporal del Clero Católico.” (4)

2.2. FORTALECER EL PODER MUNICIPAL.

El Partido Liberal Mexicano, en el manifiesto ya comentado disponía en relación a fortalecer a los municipios lo siguiente:

“Artículo 46.- Reorganización de los municipios que han sido suprimidos y robustecimiento del poder municipal. El Partido Liberal Mexicano, no concluía su proclamo en la simple eliminación de los prefectos y los jefes políticos, iba mas allá pues señalaba que el régimen porfirista con su desmedida arbitrariedad desapareció municipios y a otros los resquebrajó en sus estructura interna, por tanto era también postulado de este partido fortalecer a los ayuntamientos a efecto de que en verdad fueran a nivel municipal un poder público ya que como lo comentamos las Juntas Auxiliares sustituyeron a los ayuntamientos en su verdadera función política.

Los jefes políticos representaban la dictadura y el absolutismo en los municipios, por ello la lucha fue contra de ellos, en los albores de la revolución los vecinos aspiraban a autogobernarse eligiendo ellos mismos a sus autoridades locales, excluyendo al gobierno central de los asuntos de la competencia exclusiva de los municipios. Por ello la Libertad municipal fue uno de los postulados fundamentales de la revolución” . (5)

“Para acentuar la centralización y borrar toda autonomía municipal, el gobierno del General Díaz agrupo a los ayuntamientos en divisiones administrativas superiores que recibieron los nombres de partido, distrito, prefectura o canton. Los prefectos, de origen centralista, pues fueron instituidos por la Constitución del 36 (art. 17 de la Ley VI), eran los agentes del gobierno central cerca de la población de los distritos; no obedecían otras órdenes que las del gobernador y los medios que empleaban para conservar la paz y el orden eran con frecuencia crueles e ilegales; su actuación hacíase incompatible con cualquier asomo de Libertad municipal” . (6)

(4) Moreno, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano, Ed. PAX, México Cesarmam, S.A. Méx. 1996 Pág. 229.

(5) Robles, Martínez Reynaldo. El municipio, Ed. Porrúa 1998, pag. 104.

(6) Tena, Ramírez Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa S.A. México 1990. pag. 150.

Cuanta razón tenían los creadores del Partido Liberal Mexicano en considerar en sus proclamas la desaparición de los jefes políticos y la fortaleza del poder municipal, en virtud de que los ayuntamientos eran simples figuras administrativas al servicio de los caciques regionales o locales.

3.- PLAN DE SAN LUIS.

3.1.- NO REELECCION DE LOS PRESIDENTES MUNICIPALES.

En octubre 5 de 1910 Francisco I. Madero da a conocer en su Plan de San Luis las razones del porque el pueblo de México debería levantarse en armas el 20 de noviembre de 1910, dentro del mismo plan señala en el artículo 4.- Además de la Constitución y Leyes Vigentes, se declara ley suprema de la República, el principio de No Reelección del Presidente y Vicepresidente de la República, Gobernadores de los Estados y Presidentes Municipales, mientras se hagan las reformas constitucionales respectivas.

Para el estudio que nos ocupa vemos aquí en el Plan de San Luis que se considera entre otros motivos de carácter político la no-reelección de los presidentes municipales, que al igual que los gobernadores y el propio Porfirio Díaz, se reelegían cuantas veces así lo deseaban.

“El Plan de San Luis Potosí. Por sus consecuencias políticas y por el alcance popular que tuvo, el movimiento de mayor importancia, fue la campaña de Don Francisco I. Madero, de procedencia democrática: no solo organizó un partido político, el antireeleccionista, sino que publicó un libro que produjo una verdadera conmoción cívica en el pueblo mexicano: La sucesión presidencial de 1910”. (7)

4.- ATRIBUCIONES DEL AYUNTAMIENTO EN EL PROYECTO DE CONSTITUCION DE VENUSTIANO CARRANZA

Inicia con este proyecto el verdadero fortalecimiento al ayuntamiento actual, Venustiano Carranza con su experiencia personal que como gobernador de Coahuila había tenido, sabía bien de la importancia del municipio y la necesidad de otorgar al ayuntamiento facultades jurídicas y políticas, era conveniente también para su causa

(7) Moreno. Daniel. Op. Cit. Pág. 231.

obtener la simpatía de miles de políticos de los municipios de toda la República que durante el régimen porfirista se les coartó toda oportunidad de desarrollo político, social y administrativo.

Los planes que proclamaba el derrocamiento de la dictadura porfirista o del dictador eran bien claros en su inconformidad con la existencia de jefes políticos o prefectos, que como se ha comentado se convirtieron en verdaderos caciques estatales y regional.

Dentro de la exposición de motivos de diciembre de 1916, Venustiano Carranza como primer jefe constituyente envía a los diputados en lo relativo al municipio y refiere "El municipio independiente, que es en disputa una de las grandes conquistas de la revolución, como es de la base del gobierno líder, conquista que no solo le dará libertad política, a la vida municipal, sino que le dará también independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas las necesidades, sustrayéndose así la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores". (8)

Venustiano Carranza, en su propuesta de constitución en el artículo 115 propuso lo relativo al municipio y a los ayuntamientos lo siguiente:

Artículo 115.- Los Estados adoptaran para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política, el municipio libre, administrado cada uno por ayuntamiento de elección directa sin que haya autoridades intermediarias entre este y el gobierno del Estado.

La exposición de motivos en el artículo 115 que propuso el jefe constitucionalista Venustiano Carranza, es una muestra clara de plasmar en la Constitución de 1917 las facultades de los ayuntamientos y las relaciones de estos con los gobiernos estatales, una figura satanizadora y odiada, en la administración de Porfirio Díaz, fue la del jefe político y prefecto, por lo tanto en la nueva Constitución Política para los mexicanos, esta estructura político administrativa, debería desaparecer de todo ordenamiento jurídico.

Sin embargo no solo se pretendía que los gobiernos municipales tuvieran una relación directa con el gobierno estatal sino que además su ayuntamiento fuera electo por los vecinos del lugar.

" Carranza cumplía así su ofrecimiento formulado al transcurso de la lucha

(8) Tena Ramirez, Felipe. Leyes Fundamentales de México, Ed. Porrúa, S.A. México 1995 Pag. 757

por la legalidad. No solo restablecía con carácter transitorio las instituciones, sino además sometía a discusión un programa de reformas, posibles desde el momento en que la Revolución ocupaba victoriosamente la capital de la República." (9)

El proyecto de Carranza daba un importante avance jurídico al ayuntamiento que como gobierno municipal tenía que enfrentarse a serios y grandes rezagos que venían padeciendo los habitantes de los municipios, el proyecto pasó al constituyente para su análisis y aprobación que realizó importantes aportaciones como veremos más adelante.

5.- PROYECTO DE ATRIBUCIONES DEL AYUNTAMIENTO POR LOS CONSTITUYENTES DE 1917.

El Título Cuarto del Proyecto de la Constitución relativa a los Estados de la Federación, señala en relación a las atribuciones del ayuntamiento lo siguiente:

Artículo 115.- Los Estados adoptaran por su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base la subdivisión territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las tres bases siguientes:

- I. Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre este y el gobierno del Estado.
- II. Los Municipios administraran libremente su hacienda recaudaran todos los impuestos y contribuirán a los siguientes gastos públicos del Estado en la porción y término que señalen la legislatura local. Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que le corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio. Los conflictos hacendarios entre el municipio y los poderes del Estado, los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los terminos que establezca la ley.
- III. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

El ejecutivo federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitualmente o transitoriamente.

(9) Ochoa Campos Moises, Ob. Cit. Pág. 317.

El proyecto de Venustiano Carranza fue modificado por la comisión respectiva del Congreso Constituyente al momento de presentarla al pleno de este. lo que originó en dicho Congreso uno de los mas apasionados y prolongados debates del constituyente, dada la importancia que a partir de la fecha tomaban los municipios.

El proyecto original del primer jefe no consideraba las tres fracciones, mismas que fueron analizadas por importantes y grandes constituyentes de 1917.

Venustiano Carranza con su proyecto presentado al Congreso Constituyente mostraba su cumplimiento a uno de los reclamos políticos mas sentido por los gobiernos municipales, la Comisión del Congreso Constituyente encargado de valorar y analizar el artículo 115 en fecha 24 de enero de 1917 agregaba tres fracciones para dar mayor precisión y autoridad en sus funciones al ayuntamiento para que estos a su vez tengan mayor capacidad de respuesta a las demandas que en todos los sentidos reclamaban los vecinos de cada localidad, que vetan a los gobiernos estatal y federal, alejados, distantes y casi imposible de acercarse a ellos.

6.- EL DEBATE SOBRE LAS ATRIBUCIONES DEL AYUNTAMIENTO POR LOS CONSTITUYENTES 1917.

6.1.- ORGANIZACIÓN POLITICA.

Todos los constituyentes estuvieron de acuerdo en que la administración de los municipios fuera por conducto de sus ayuntamientos mismos que deberian ser electos y no habrá autoridad intermedia entre estos y el gobierno estatal, así mismo, consagrar en la Carta Magna el municipio libre.

6.2.- ADMINISTRACIÓN DE SU HACIENDA.

Sin lugar a dudas una de las discusiones mas amplias, variadas y prolongadas por el constituyente de 1917 fue el proyecto de la Comisión respectiva presentando al pleno sobre la fracción II del artículo 115 relativa al aspecto hacendario de los municipios, como se menciona en esta tesis se faculta en el Proyecto de la Comisión que los ayuntamientos recaudaran todos los impuestos y contribuirían a los gastos públicos de los estados en terminos que fijen las legislaturas de los propios estados, esta propuesta genero defensas muy sentidas de constituyentes municipalistas pero también posturas en contra de constituyentes que no aceptaban la existencia de un mini estado dentro de un Estado.

Quienes estaban en contra de esta fracción fueron entre otros el diputado Rodríguez González, quien consideraba que podrían dentro del mismo Estado darse diferentes programas al permitir que cada municipio cobrara todos los impuestos y consideraba necesario "poner algunas restricciones a esa libertad municipal por lo que los ayuntamientos, desde que han tenido conocimiento de la libertad municipal, han pretendido hacer y deshacer todo lo que juzgan conveniente dentro de su jurisdicción, y han tomado en otras ocasiones para sí la libertad de nombrar a los profesores." (10)

Así mismo el diputado Martínez Escobar se manifestó en contra por las siguientes razones:

"Pues bien, el hecho de recaudar los impuestos, no solo municipales sino del Estado, faculta al Estado para nombrar inspectores, para nombrar vigilantes de la actuación del municipio, y esa actuación del Estado, nombrando inspectores y vigilantes en cuanto a la recaudación de impuestos no significa otra cosa sino la intervención directa del Estado sobre el municipio". (11)

La comisión redactora del artículo 115 en voz del diputado Heriberto Jara argumentó que: "no se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada, tanto individual como colectiva esto refiriéndose a personas como a pueblos, o como a entidades en lo general. Hasta ahora los municipios han sido tributarios de los Estados; las contribuciones han sido impuestas por los Estados; la sanción de los presupuestos ha sido hecha por los Estados, por los gobiernos de los respectivos estados. En una palabra al municipio se le ha dejado en una libertad muy reducida, casi insignificante; una libertad que no puede tenerse como tal por que solo se ha concretado al cuidado de la población, al cuidado de la policía y podemos decir que no habido un libre funcionamiento de una entidad en pequeño que este constituida por sus tres poderes." (12)

En favor también de la propuesta de la comisión hizo uso de la palabra el diputado José Álvarez, quien expuso que "prácticamente se ha visto que estableciendo dos oficinas recaudadoras, lo que se hace es un embrollo imposible, que no saben los causantes a quienes se les debe pagar, si a la administración del Estado o si a la administración de rentas municipales." (13)

En pro y en contra de esta fracción II del artículo 115 hicieron uso de la

(10) Diario de Debates, Constituyente de 1917. pp 876-877.

(11) Idem pág. 881-882.

(12) Idem pag. 878.

(13) Idem pag. 886.

palabra otros diputados, sin embargo las razones de mayor sobrepeso sobre la libertad hacendaria son las señaladas anteriormente.

6.3.- PERSONALIDAD JURÍDICA Y PROPIA.

La comisión redactora presentó al pleno del Congreso Constituyente en relacion a la personalidad juridica propia del ayuntamiento en la fraccion III del articulo 115 la propuesta siguiente; III.- Los municipios estarán investidos de personalidad juridica para todos los efectos legales.

En fecha 24 de enero de 1917 se presentó para su aprobación al pleno del constituyente esta propuesta misma que fue aprobada por los diputados en los términos que se propuso por la comisión razón por la cual se otorga a los ayuntamientos personalidad juridica propia, entendiendo que para ello no requeririan para la celebración de actos juridicos la representación de otro ente juridico así mismo se convertía en sujeto de obligaciones y derechos.

Reconocen con esta atribución los constituyentes al municipio capacidad juridica para que a través de sus ayuntamientos puedan celebrar convenios, contratos, acuerdos, obligaciones, así como adquirir derechos, para mejor proveer a los habitantes del municipio.

Después del histórico debate de los constituyentes sobre la redacción del articulo 115 quedó en los términos siguientes:

Art. 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio libre 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 periodo inmediato. Las personas que por elecciones indirectas ó por nombramiento ó designación de alguna autoridad, desempeñan las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo 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.

II.- Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formara de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades municipales. y

III.- Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

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

Después de analizar los antecedentes del Artículo 115 de Nuestra Carta Magna y Fundamento Legal de la Vida Jurídica y Política del Municipio, pasamos a analizar las disposiciones constitucionales vigentes motivo de esta Tesis.

CAPITULO II

ATRIBUCIONES DEL AYUNTAMIENTO CONSAGRADAS EN EL ARTICULO 115 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

1.- NORMATIVOS

1.1.- BANDOS DE POLICIA Y BUEN GOBIERNO

La fracción II del artículo 115 de nuestra Carta Magna en el segundo párrafo dispone que los Ayuntamientos poseeran las facultades que las legislaturas de los Estados establezcan, dentro de su respectiva jurisdicción, señalando como elemental el Bando de Policía y Buen Gobierno, atendiendo a estricto sentido de la palabra, bando es un mandato que por orden superior se da a conocer a quienes deben obedecerlo, siempre y cuando este haya reunido determinados requisitos solemnes, considerando entre ellos la aprobación previa de los integrantes del Ayuntamiento, su publicación, la fijación en lugares públicos entre otros.

El bando no es considerado como resultado de un proceso legislativo, pues tal facultad solo la tienen los Congresos ya sea Federal o Estatal, no así los Ayuntamientos por lo que el bando se puede reducir a una disposición de carácter administrativo, aunque "Consideramos que el municipio realiza funciones legislativas a través de un órgano colegiado, deliberativo, es una asamblea representativa del pueblo, que satisface los requerimientos de un órgano formal de legislación, e inclusive la representación proporcional constituye un sistema de integración legislativa". (14)

"La palabra bando proviene, de acuerdo a algunos autores, de la voz alemana bann, que significa territorio o la facultad de establecer en él; y según otros, es uno de los vocablos que dejaron los vándalos, y se deriva de baner, hoy bandera con cuya presentación se declaraba y publicaba la guerra, dando a la orden que precedía a este acto, en nombre de bando". (15)

"Generalmente la primera sesión de cabildo, al inicio de sus actividades, se dedicaba a la expedición solemne del bando de buen gobierno. La figura jurídica del bando ha conservado, hasta la fecha, su fuerte raíz típicamente municipal.

(14) Robles, Martínez Reynaldo. Ob. Cit. Pág. 133.

(15) Rendón, Huerta Barrera Teresita, Derecho Municipal Ed. Porrúa 1998 México D.F. Pág.346.

Los bandos municipales se clasifican en: ordinarios, extraordinarios o solemnes. Los ordinarios son los que expiden los ayuntamientos al inicio de su gestión, para hacer públicas las normas a que habrá que sujetarse la vida municipal como son de buen gobierno, de policías y que en materias especiales darán cabida a los reglamentos de áreas particulares como: de espectáculos, de anuncios, de panteones, etc. En el bando se establecen las normas más generales de gestión; se señalan las sanciones de carácter administrativo que se podrán aplicar a los infractores de las disposiciones reglamentarias; se indican las bases generales de zonificación, desarrollo urbano y planeación general del municipio; se enumeran las localidades que pertenecen al municipio, etc. Los bandos extraordinarios o solemnes son aquellos que expiden los ayuntamientos para dar realce a un acontecimiento sobresaliente que debe ser conocido y difundido en la demarcación municipal. Como ejemplos de estos bandos, tenemos los que se expiden solamente para comunicar a la ciudadanía municipal la elección del presidente de la República o Gobernador Estatal; o también los que se expiden para conmemorar algún aniversario importante de la municipalidad o de sus héroes". (16) En su gran mayoría los Ayuntamientos en el Estado de México a efecto de celebrar la promulgación de la Constitución Federal se procede a la publicación y fijación del bando municipal, el día 5 de febrero de su primer año de gobierno, esta actividad no resulta fácil si el triunfador de la elección constitucional del ayuntamiento no prepara con la debida anticipación un proyecto de bando municipal, puesto que si se deja a que cada síndico o regidor presente un proyecto general o de algún rubro en lo especial tal acuerdo o publicación jamás se daría.

La fijación del Bando causa en la ciudadanía una gran expectación porque se considera el rumbo que va a tomar el gobierno municipal en sus tres años de gobierno, los ayuntamientos se concretan a realizar modificaciones mínimas y hacer de nuevo la publicación al siguiente 5 de febrero.

Los bandos municipales llevan en si el sello de la forma de gobierno del presidente municipal en turno, ha faltado sin duda dar a conocer con mayor amplitud a la ciudadanía las disposiciones del bando ya que quienes lo conocen son personas que participan en tareas políticas, de gestión social o pocos servidores públicos, por lo tanto falta mayor difusión hacia la ciudadanía, es más cuando se habla del bando a la mente del ciudadano lo relaciona con sanción o falta administrativa, siendo que este también contempla derechos del vecino del municipio.

La aplicación del bando se da mucho en el área de la administración de la justicia municipal, es decir, en las oficinas conciliadoras en las cuales la interpretación de las disposiciones del bando siempre son en perjuicio del ciudadano, al no respetarse lo dispuesto por el artículo 21 de la Constitución General que señala como máximo de multa lo un día de salario mínimo si el infractor es jornalero, obrero o trabajador.

Debemos entender como buen gobierno la sana relación entre vecinos, la limpieza de calles, los actos aceptados por la mayoría de la población como buenas costumbres, la conservación óptima del medio ambiente, el respeto a los niños, mujeres y ancianos y sobre todo el apego a las leyes locales y federales.

1.2. REGLAMENTARIA.

La misma fracción II del artículo 115 en el párrafo segundo señala como otra de las atribuciones del ayuntamiento la facultad de expedir reglamentos dentro de su jurisdicción entendiéndose como reglamento el concepto que cita la maestra Teresita Rendon Huerta que en su libro de derecho municipal apunta la idea de Manuel María Díez que dice: "Desde el punto de vista formal, el reglamento es una decisión ejecutoria tomada por el Poder Ejecutivo, y, desde el punto de vista material, se caracteriza por contener disposiciones de carácter general e impersonal que se oponen por ello, a los actos administrativos no reglamentarios. Por consiguiente se puede decir que, desde el punto de vista materia, el reglamento es un acto de naturaleza legislativa y desde el punto de vista formal, de naturaleza administrativa." (17)

"Se sigue considerando al Municipio como una delegación del poder ejecutivo, como una forma de descentralización administrativa y no como lo que es un auténtico nivel de gobierno y por ello se califica de reglamentaria a la facultad de crear normas. En efecto, la diferencia esencial entre Ley y Reglamento, es el órgano que lo expide, la Ley se expide por un órgano legislativo y el reglamento por un órgano administrativo, en su contenido ambos son normas de carácter general, abstracto e impersonal". (18)

Existen diversos tipos de reglamentos municipales aunque se pueden considerar en dos grandes grupos la que regulan las actividades internas del

(17) Rendon, Huerta Barrera Teresita. Ob. Cit. Pag. 289.

(18) Robles, Martínez Reynaldo. Ob. Cit. Pag. 132.

Ayuntamiento y la Administración pública municipal, así como las externas que norman la convivencia entre los propios vecinos, la de estos con el gobierno municipal y la de servidores públicos que concesiona el propio ayuntamiento a particulares.

Los reglamentos como el bando tienen la gran dificultad de conocerse y observarse por la ciudadanía por su desconocimiento y por la falta de difusión de sus contenidos que no realiza de manera eficiente los gobiernos municipales.

Pocos son los municipios que cuentan con reglamentos municipales acordes a los tiempos actuales y en su mayoría los municipios no tienen su propia reglamentación, esto debido a la inexperiencia de los integrantes de los ayuntamientos, aunado también a la oposición de síndicos y regidores que obstaculizan la creación de reglamentos porque estos pueden afectar intereses de grupos sociales o políticos que les apoyaron para obtener la sindicatura o la regiduría.

1.-3 ADMINISTRATIVAS

“Cuando se trata de definir el concepto administrar la doctrina recurre, en primer término, a la etimología del vocablo, de origen latino; administro, de ad, que denota la preposición a y ministro, servir; en tanto que “administración” tiene su origen en la palabra administrativo, gobierno, dirección de alguna cosa, prestar ayuda; o bien, como lo empleara Cicerón, por Contracción de Ad Manus Thahere que hace alusión a la idea de manejo de intereses dirigidos a un fin que debe ser procurado en colaboración, esto es, mediante la acción combinada de diversos individuos que se motivan por la persecución de ese objeto cuya característica fundamental es la que sea común al interés de otras personas diferentes a las actuantes”. (19)

“El Municipio no constituye una unidad soberana dentro del Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinado”. (20)

El párrafo segundo del citado artículo 115 faculta al Ayuntamiento expedir sus propias disposiciones administrativas, esto no quiere decir como muchos estudiosos del derecho administrativo consideran que el municipio es un órgano administrativo más del Gobierno Federal o Estatal.

(19) Eads, Elizondo Roberto. El acto de Gobierno. Ed. Porrúa, S.A., México 1975. Pág. 362.

(20) Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa México 1989. Pág. 219.

Autores de Derecho Administrativo han conceptualizado a los municipios como entes administrativos, como figuras abstractas del derecho que tienen como finalidad exclusivamente tareas administrativas; pero prevalecen hoy día autores del derecho municipal que reconocen al municipio, como un espacio donde los que en él viven realizan sus prácticas democráticas en todos los sentidos y al Ayuntamiento se le considera como una instancia de gobierno como lo es el gobierno estatal y federal.

“El Municipio, es libre y tiene su propia esfera de competencia, sin que estas atribuciones que la integran se hayan desprendido de un órgano Federal o Estatal.

El Municipio no nace del poder Ejecutivo Federal, ni del poder Ejecutivo Estatal, el municipio nace por mandato del pueblo, plasmado en la Constitución Federal como forma de Organización Política y no sólo administrativa como lo pretenden los maestros Fraga y Serra Rojas. El municipio no es una opción de organización, es, un imperativo constitucional que la Federación y los Estados de la Federación deben acatar y por lo mismo, el municipio no es ni debe ser concebido como una agencia que depende del Gobierno del Estado o de la Federación”. (21)

“Existen tres elementos de la administración pública municipal:

- a) Elementos personales. Para integrar los órganos de la administración, encargados de realizar las actividades, se requieren seres humanos a quienes se les denomina servidores públicos municipales.
- b) Elementos materiales. Son el conjunto de bienes muebles o inmuebles necesarios para realizar las actividades a cargo de la administración municipal.
- c) Elementos formales, los constituyen los ordenamientos legales que regulan la estructura, funcionamiento, atribuciones y relaciones de los órganos encargados de la administración”. (22)

Como analizamos la administración tiene como objetivo fundamental un importante proceso que parte del conocimiento de la problemática municipal, realizar las acciones correspondientes para la solución misma, pero no sólo eso, sino que fijarse objetivos a largo plazo que prevengan situaciones que se puedan presentar y crear en la comunidad mejores niveles de bienestar en forma integral, de manera óptima eficiente y con los menores costos al erario público.

(21) Robles, Martínez Reynaldo. Ob. Cit. Pág. 143

(22) López, Soza Eduardo. Derecho Municipal Mexicano. Ed. U.A.E.M. ANAXA, México 1998. Pág. 144

2.- ADMINISTRACIÓN DE SU HACIENDA

La fracción IV del artículo 115 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos señala la facultad de los Ayuntamientos de administrar libremente su hacienda en los siguientes términos:

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 tareas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación, 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 algunas 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 plazas que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados.

C. Los ingresos derivados de la prestación de los 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, a 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.

Esta atribución que se concede a los ayuntamientos de administrar libremente su hacienda, como lo analizamos anteriormente fue uno de los debates del constituyente de 1917 más extenso y rico en experiencias y propuestas.

Sin duda la hacienda municipal es una de las áreas más importantes de la vida municipal, pues depende de su fortaleza en gran medida la capacidad de respuesta del ayuntamiento a las demandas de los vecinos del municipio.

“El término hacienda tiene su origen en el verbo latino “facere” aun cuando algunos sostienen que deriva del Arabe “Ckasena”, que significa cámara del tesoro, con el adjetivo de pública significa, como lo expresa Sergio Francisco de la Garza, toda la vida económica de los entes públicos y en sentido estricto hace mención a los ingresos, pertenecientes y gastos de las entidades públicas. La connotación de hacienda en su acepción más amplia, es el conjunto de bienes y medios de producción que permiten el abastecimiento y que integran el haber de una comunidad”. (23)

Los ingresos a la hacienda municipal son diversos, tales como impuestos, derechos, producciones, aprovechamientos, multas, participaciones entre otras, todo ello con la finalidad primordial que es la de dar a sus habitantes el mayor bienestar posible.

Esta misma fracción autoriza al ayuntamiento celebrar convenios con el Estado para el efecto de que éste reciba a nombre de aquel impuestos de carácter municipal, esto se da cuando los ayuntamientos no tienen la infraestructura ni los recursos humanos para captar los ingresos de carácter municipal.

“Con frecuencia se confunden los conceptos de patrimonio y hacienda municipales, o en otros casos se usan como sinónimos, porque ambos vocablos se refieren al mismo tema. Se habla de Patrimonio del Estado, por ende, del Municipio, haciendo alusión a todo tipo de bienes, materiales o inmateriales, que les pertenecen y sobre los que tienen dominio. En este sentido el concepto de patrimonio se incluirá, a mi juicio, también la hacienda. En cuanto el concepto de hacienda, estimo que implica fundamentalmente la idea de recursos económicos, esto es, el numerario con el que cuenta la municipalidad para proveer a su propia existencia y para atender sus funciones. La hacienda por lo tanto es una parte del patrimonio y no a la inversa”. (24) En lo general como lo determina la doctrina jurídica los bienes municipales como lo son los del Estado y la Federación, también son bienes del dominio público del municipio o bienes del dominio privado del municipio, la relación de estos bienes se llevan en un inventario que integra la secretaría del Ayuntamiento.

(23) Reudon, Huerta Barrera Teresita. Ob. Cit. Pág. 270.

(24) Quintana, Roldan F. Carlos. Ob. Cit. Pág. 385.

Ya definimos los ingresos de la hacienda municipal, debemos ahora mencionar que área administrativa es la responsable de la misma y "para tal fin, los gobiernos municipales cuentan en su estructura administrativa con un órgano especialmente dedicados a la atención de esas áreas, que es la Tesorería Municipal, la cual se define de la manera siguiente: Es el órgano de la administración pública municipal encargada de dirigir, coordinar, aprobar y evaluar el funcionamiento de los planes y programas de la administración hacendaría municipal, de acuerdo con las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, instructivos y demás ordenamientos legales y administrativos, bajo los lineamientos establecidos por el presidente municipal". (25)

De suma importancia es pues para los municipios tener una hacienda sólida y fuerte pues en ella se sustentará la capacidad de respuesta a tantas demandas que los vecinos reclaman diariamente a los presidentes municipales en su respectivo palacio, ahora no sólo debe tenerse claridad en las contribuciones que ingresan a la Tesorería sino en su manejo con honradez y eficiencia.

3.- DESARROLLO URBANO.

La fracción V del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone lo siguiente; Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativos, 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 fueran necesarias.

Como observamos esta disposición constitucional faculta a los Ayuntamientos para participar en el crecimiento y desarrollo urbano dentro de sus respectivos municipios, de todos es conocido como los gobiernos Federales y Estatales por sus compromisos sociales daban respuesta a una demanda de vivienda a quienes les presionaban para cumplir esta exigencia y sin previo aviso llegaban a donde tenían estos gobiernos a bien realizar unidades habitacionales, sin hacer estudios de ninguna clase, ya sea de la calidad de la tierra, si se podía dar los

servicios públicos más elementales como agua potable, drenaje, alumbrado, seguridad entre otros, concluida la obra y entregada a los interesados los gobiernos Federal y Estatal, heredaban a los gobiernos municipales una enorme y fuerte carga de todo lo que genera dar respuesta con los servicios públicos mencionados.

Motivo por el cual hoy se faculta a los ayuntamientos a participar de conformidad con las leyes de la materia en esta importantísima decisión relacionada con su espacio territorial.

Si de algo hoy los municipios requieren es de zonas ecológicas y principalmente los municipios urbano y metropolitanos, desafortunadamente observamos como día con día los gobiernos municipales construyen en las pocas áreas de reserva ecológica edificios públicos, áreas de usos múltiples, deportivos y de recreación, con lo cual disminuyen las pocas zonas ecológicas con que cuentan estos municipios.

“La ciudad dinámica que hemos creado en nuestros días no funciona adecuadamente cada día que transcurre causamos perjuicios a la naturaleza. El hombre se encuentra en un ambiente que escapa a su control directo. La sociedad destruye hoy los valores que había establecido en tiempos pasados, sin que haya creado aún nuevos valores que sustituyan a aquellos y proporcionen análoga satisfacción al hombre. Las funciones ciudadanas no operan en forma adecuada; sólo con probar que el mayor volumen de tránsito se da en el centro de la ciudad, donde son más estrechas las calles, comprendemos de que manera tan irracional estamos tratando de resolver los problemas de funciones específicas. Por último, el aspecto urbano de la ciudad se esta desintegrando; carecemos de ciudades contemporáneas hermosas. Cuando nos referimos a ellas no es sino para encubrir el hecho de que las estamos estropeando cada vez más. Esta situación irracional pueda captarse mejor si pensamos en nuestros centros urbanos. Permitimos a nuestras ciudades crecer en todos sentidos alrededor de sus centros; éstos van quedando estrangulados y terminarán por colapsarse ¿Es razonable esperar que un niño sobreviva si le rodeamos el corazón con una coraza de acero? Morirá. Lo mismo sucede en nuestras urbes, cuyos centros están rodeados de zonas edificadas, con cuantiosas inversiones realizadas en los mayores edificios; y seguimos dejando crecer nuestras ciudades”. (26)

Quienes vivimos en Nezahualcóyotl, Estado de México, vemos como los

gobiernos municipales están destruyendo la que en su momento, espero continúe siendo la ciudad mejor trazada de México. Además de tener unos anchos y grandes espacios que denominamos camellones, de los cuales bien se puede hacer unos hermosos jardines, estos se están destinando para áreas deportivas, culturales y educativas, con el aparejado riesgo de inseguridad, impropios para esas actividades, problemas viales, entre otros, pero ante todo los estamos llenando de concreto y con ello calentando más nuestro medio ambiente y dejando de hacer de nuestra ciudad un espacio agradable a la vista de quienes aquí vivimos y quienes nos visitan.

Falta una verdadera voluntad política, responsabilidad ciudadana y compromiso con nuestros municipios para que los habitantes y autoridades respetemos los planes de desarrollo urbano, que en el papel y documentos son, de lo mejor, casi perfectos, pero sólo en eso quedan en el papel y en las oficinas, porque en la realidad se hace lo que más conviene a intereses económicos de unos cuantos y de algunas malas autoridades municipales.

“El texto nos indica que esta problemática urbana, no debe quedar limitada a la atención de uno de los niveles de gobierno, por los múltiples elementos, materias y atribuciones que concurren a la misma, lo que queda de manifiesto al revisar la distribución de competencias del sistema federal mexicano, en el que encontramos que la federación ejerce facultades decisivas en dicho desarrollo, pero de la misma manera los gobiernos de las entidades federativas y los ayuntamientos, realizan acciones que condicionan las posibilidades de crecimiento urbano”. (27)

Es pues una responsabilidad compartida de las tres niveles de gobierno que se cumpla a cabalidad lo dispuesto en esta fracción del artículo 115 constitucional, motivo por el cual para que esto se de las leyes orgánicas municipales exigen la creación de un plan municipal de Desarrollo Urbano “que es el documento que en congruencia con el plan estatal, define los objetivos, metas políticas, programas e instrumentos para el desarrollo urbano del municipio. Además debe considerar con criterio de unidad la interrelación de los centros de población existentes dentro del territorio municipal, los lineamientos generales de ordenamientos territorial”. (28)

4. ATRIBUCIONES DEL AYUNTAMIENTO, QUE CONTIENE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN OTROS DE SUS ARTICULOS DIFERENTES AL 115

(27) Robles, Martínez Reynaldo. Ob. Cit. Pag. 214.

(28) López. Sosa Eduardo. Ob. Cit. Pag. 178.

4.1.- EDUCACION

El artículo 3º de la Constitución Federal señala en el tercer párrafo del mismo: El Congreso de la Unión expedirá las leyes necesarias para distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios.

Entendemos en esta disposición que el congreso esta obligado a elaborar una ley reglamentaria de este artículo tercero en el cual se asuma de manera equilibrada la responsabilidad de la educación de los mexicanos por las tres instancias de gobierno cada una de ellas en la medida de su capacidad económica y social.

Generalmente en los municipios rurales y semiurbanos los gobiernos estatales construyen las escuelas, cubren el salario de los maestros y los ayuntamientos dan el mantenimiento a estas escuelas; en los municipios urbano y metropolitano los ayuntamientos también contribuyen con el gobierno estatal a la construcción de aulas, el gobierno estatal paga a maestros y los gobiernos municipales dan mantenimiento a las escuelas y realizan ampliaciones de las mismas.

Los gobiernos municipales en su mayoría crean una área administrativa que atienda los problemas que les presentan los vecinos sobre educación, tales como, inscripción de alumnos que no hicieron a tiempo su trámite, informarles sobre espacios disponibles en escuelas cuando los alumnos emigran de otro lugar, los convocan a concursos sobre calidad académica, entre otras actividades.

Esta disposición a su vez obliga a la Federación, los Estados, y los municipios a que la educación sea general, que los documentos que se expiden por una escuela pública sea aceptada y reconocida en cualquier otra escuela, que la enseñanza que se imparte en un determinado grado sea igual para todas las escuelas, esto es que no haya diferencias en lo que se enseña de una escuela a otra.

“La información municipal de carácter educativo, será un elemento fundamental que permitirá seleccionar las demandas reales de la población; también posibilitará reorientar el funcionamiento de las unidades administrativas competentes, para hacerlas más eficientes en el cumplimiento de sus actividades”.

(29)

4.2.- APLICACIÓN DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS

Señala el artículo 21 de la Constitución lo siguiente: La imposición de las

penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliara con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que le hubiere impuesto se permutara ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

Si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.

Esta disposición constitucional es la que da soporte legal para que los ayuntamientos señalen en sus bandos municipales las sanciones a los vecinos del municipio que lo desacaten, no es a capricho de los ayuntamientos la fijación de las sanciones administrativas, está basado como lo mencionamos en esta facultad constitucional, sin embargo debemos reconocer que en lo referente a la aplicación de sanciones que esta norma constitucional señala a jornalero, obrero o trabajador es en su totalidad letra muerta por los encargados de fijar sanciones que a nivel municipal son los oficiales conciliadores, juzgados de paz o jueces populares.

Porque se infringe esta norma constitucional pues empieza desde el momento mismo en que los ayuntamientos en los bandos municipales le dan un espacio bastante reducido a esta disposición constitucional, y enumeran las sanciones más graves en primer término y en algún lugar por allá oculto en el bando municipal se encuentra esta consideración a infractores que la propia constitución dispone.

Si el ayuntamiento como autoridad municipal exige que el Estado y la Federación le reconozcan su personalidad constitucional, social y política, debe también ser cuidadoso en que sus ordenamientos y acciones se apeguen a derecho porque el municipio es como se ha dicho parte de un todo y por consecuencia debe ser cuidadoso de ese todo en la parte que le corresponde, porque "en una república no sólo es de gran importancia asegurar a la sociedad contra la opresión de sus gobernantes, sino proteger a una parte de la sociedad contra las injusticias de la otra parte". (30)

Esta norma constitucional faculta no sólo a sancionar a quienes infrinjan el bando de policía, sino también a quien falte a los demás reglamentos expedidos legalmente por el ayuntamiento, como pueden ser el de limpieza de calles y recolec-

(30) Hamilton, A.J. Madison y J. Jay. El Federalista Fondo de Cultura Económica. México 1998. Pag. 222.

ción de basura, vía pública, rastros, etc., sin embargo en la única área en que se aplica la sanción es en las faltas al bando municipal y generalmente por tomar bebidas alcohólicas en la vía pública, no así a quien tire basura en calles y avenidas, quien deposite escombros en la vía pública, quien ocupa y ensucia los edificios públicos y construcciones particulares con anuncios, propagandas o pintas, entre otras, porque, simplemente porque se tiene la mala concepción de que sólo faltan a la sociedad los que toman en la vía pública y además se les puede asegurar deteniéndoles, considero que se debe también a que no se ha hecho la reglamentación correspondiente y con ello se genera un vacío reglamentario a nivel municipal.

También, sería conveniente que la reglamentación no solamente se concrete a señalar la pena privativa de libertad del infractor sino que considere varias formas de cómo sancionar económicamente al infractor que pudiera ser a través de requerimientos, mandamientos de ejecución, etc., aunque claro esto no es lo deseable, lo ideal sería que los vecinos no tiren basura en la calle, que no arrojen escombros, que no pinten paredes, que no utilicen los postes para anunciarse y tantas otras malas inercias que lastiman la buena armonía entre vecinos y afean a nuestros municipios.

4.3.- INSTRUCCIÓN CIVICO Y MILITAR.

Como obligación de los mexicanos, nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala en el artículo 31 fracción II.- Asistir en los días y horas designados por el ayuntamiento del lugar en que residan, para recibir instrucción cívica y militar que los mantenga aptos en el ejercicio de sus deberes de ciudadano, diestros en el manejo de las armas y conocedores de la disciplina militar.

Si el área responsable de educar a niños y jóvenes desde el punto de vista escolar, está fallando en algo tan importante, es en la instrucción cívica, esto lo afirmo porque lo vemos en todos los niños y jóvenes, que día con día se alejan del amor por su tierra, de su pueblo, de su nación, se van gradualmente separando de la emoción que se tenía cuando se escucha el himno nacional, cuando se mencionan los nombres de nuestros héroes, ya no se escuchan en las escuelas declamaciones a la patria, a la bandera, es más las tablas gimnásticas o deportivas tienen como fondo musical canciones en inglés.

Corresponde de acuerdo a esta disposición constitucional como una facultad del ayuntamiento convocar a sus vecinos: para impartirles instrucciones cívicas y militares, estas se realizan en coordinación con la Secretaría de la Defensa Nacional, en el momento que los jóvenes cumplen sus dieciocho años y cumplen con el Servicio Militar Nacional, sin embargo vemos que no se cumple con esta

disposición constitucional porque únicamente la Secretaría de la Defensa Nacional, cumple en buena parte con esta disposición pues a los jóvenes se les apoya para que culminen su nivel primaria si no la han concluido, se les da acondicionamiento físico, se les apoya en tareas de beneficio comunitario, sin embargo faltaría completarlo con algunas clases o proyecciones sobre aspectos militares, se que por la situación de inseguridad pública es conveniente no manejar armas pero si sería positivo enseñarles en folletos y videos cuantos tipos de armas existen y sobre disciplina militar.

Por su parte el ayuntamiento debe atender lo relativo a la instrucción cívica con documentales, libros, folletos, pláticas, participaciones en eventos patrios entre otras muchas actividades.

La finalidad de la instrucción cívica es crear en el ser humano la conciencia de que pertenece a un grupo, a una sociedad a fomentar ese cariño hacia los demás, que se sienta que es parte de ella que la procure y la mejore, que consolide lo mejor de la misma y destierre lo negativo que pretenda lastimarla: cita el Licenciado Moisés Ochoa Campos en su libro la Reforma Municipal que don Adolfo Ruiz Cortinez expresó con motivo de su toma de posesión como gobernador, en relación a las juntas de mejoramiento "Que no lo sean solamente de obras materiales, sino también de elevación en lo moral y en lo cívico, ya que a nadie puede ocultarse que si es importante satisfacer las necesidades de orden material que existen, reviste mayor trascendencia la atención moral y cívica, de los que depende de manera principal, la buena marcha de la vida colectiva". (31)

Cuanta razón tiene Alexis de Tocqueville cuando hablando también del individualismo en los países democráticos se va perdiendo el sentimiento de unidad y fraternidad con tus conciudadanos y nos refiere "A medida que las condiciones se igualan, se encuentra un mayor número de individuos que, no siendo bastante ricos ni poderosos para ejercer una gran influencia en la suerte de sus semejantes, han adquirido, sin embargo, no han conservado, bastantes luces y bienes para satisfacerse a ellos mismos. No deben nada a nadie; no esperan, por decirlo así, nada de nadie; se habitan a considerarse siempre aisladamente y se figuran que su destino esta en sus manos. Así, la democracia no solamente hace olvidar a cada hombre a sus abuelos; además, le oculta a sus descendientes y lo separa de sus contemporáneos. Lo conduce sin cesar hacia sí mismo y amenaza con encerrarlo en la soledad de su propio corazón". (32)

(31) Ochoa, Campos Moises. Ob. Cit. Pág. 491

(32) De Tocquville, Alexis. La Democracia en América. Ed. Fondo de Cultura Económica México 1996. Pág. 467

El ayuntamiento tiene como vemos en esta disposición constitucional una difícil pero hermosa tarea que es la instrucción cívica no solamente a quienes realizan su servicio militar, sino como lo señala la propia constitución a los mexicanos sin importar la edad, no debe esperarse a que el joven varón cumpla dieciocho años y las mujeres cuando?

4.4.- MATERIA LABORAL.

La fracción XXVI del artículo 123 de la Constitución Federal refiere: Todo contrato de trabajo celebrado entre un mexicano y un empresario extranjero deberá ser legalizado por la autoridad municipal competente y visado por el consul de la Nación a donde el trabajador tenga que ir, en el concepto de que, además de las cláusulas ordinarias, se especificara claramente que los gastos de repatriación quedan a cargo del empresario contratante.

Nuestra Constitución en esta enunciación faculta al municipio de ser vigilante de las condiciones de trabajo en los que se compromete uno de sus vecinos con un empresario extranjero, y además exige que se suscriba en dicho documento el compromiso del empresario extranjero de pagar los gastos de repatriación independientemente del salario, horas de trabajo, días de descanso, etc., se dispone que los gastos de repatriación los cubra el contratante y el municipio deber ser garante de ello.

Que finalidad persigue esta disposición pues que nadie como la autoridad municipal conoce también a sus vecinos y esta al pendiente de su ausencia, su regreso, la situación en que se queda su familia, los beneficios familiares que va a obtener el que un mexicano trabaje fuera de su país y el trato que recibe como trabajador en un lugar fuera de su tierra o su municipio.

No debemos desconocer que la emigración de los mexicanos hacia los Estados Unidos de Norteamérica se debe a graves problemas económicos que tienen las familias en los municipios rurales y semirurbanos principalmente, no por el mero gusto de emigrar a salirse de su lugar de origen, una gran mayoría de estos emigrantes mejoran su bienestar económico en lo familiar, aunque su ausencia del seno del hogar contrae serios problemas de carácter social.

Es muy difícil que hoy en día se de la intervención de un ayuntamiento en la celebración de un contrato de trabajo como lo señala la constitución, pues en su mayoría los mexicanos son los que buscan como ingresar a los Estados Unidos de Norteamérica lo que genera que el empresario extranjero ya no tenga que venir a buscar a nuestro país mano de obra barata, estos acontecimientos de que un empresario extranjero viniera a México a contratar mano de obra fue allá por los

años de 1940 cuando se les llamo a estos compatriotas "Braceros" porque lo que ofertaban era su brazo para el trabajo.

4.5.- EN MATERIA DE CULTOS.

El artículo 130 de la Constitución Federal en el párrafo doce señala: las autoridades Federales, de los Estados y de los municipios tendrán en esta materia las facultades y responsabilidades que determine la ley.

Esta atribución que la constitución menciona para el municipio en materia de cultos, es en lo relativo a llevar una relación de los templos y encargados de los mismos de las diferentes iglesias que se establezcan en su jurisdicción, respetuosa nuestra Carta Magna de la libertad de pensamiento y asociación, con esta disposición sólo es un mero trámite de identificación de espacios dedicados al culto religioso y quién mejor para llevar un registro más preciso que la instancia de gobierno más cercana como lo es el ayuntamiento de cada municipio.

No tiene de ninguna manera la constitución la idea de llevar un control de los templos ni participar en las cuestiones internas de las iglesias pues esta relación Estado - Iglesia, no ha sido en la historia del país del todo armónica y de buen entendimiento, principalmente porque cuando el "General Elias Calles al subir al poder. Pocos han estudiado que ya en el gobierno de Sonora D. Plutarco había dado muestras de aberración hacia la iglesia, que se manifestara abiertamente durante su administración como la jerarquía eclesiástica respondió al reto callista con gran fuerza, el conflicto se llevó a las armas y al grito de ¡Viva Cristo Rey! Los católicos mexicanos combatieron en una lucha que ensangrentó buena parte del país durante los años 1926 a 1929. La liga Nacional Defensora de la Libertad Religiosa y la ACJM - Asociación Católica de la Juventud Mexicana fueron las cabezas directoras de la resistencia católica. El conflicto se resolvió en 1929, al menos en lo formal, con los convenios celebrados entre el presidente Emilio Portes Gil y el Arzobispado Mexicano". (33)

Por tal razón los ayuntamientos únicamente deben concretarse al mero trámite del registro referido, así mismo la ley de la materia dispone que los actos religiosos deberán celebrarse ordinariamente en los templos y en situaciones extraordinarias deberán informar a los ayuntamientos, con quince días antes de la celebración de dichos actos en lugares públicos, este a su vez debe informar a la Secretaría de Gobernación para la autorización correspondiente.

(33) Moreno, Daniel. Ob. Cit. Pág. 498.

CAPITULO III

ATRIBUCIONES DEL AYUNTAMIENTO EN LAS CONSTITUCIONES POLÍTICAS DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DEL ESTADO DE MEXICO

1.- ATRIBUCIONES DEL AYUNTAMIENTO EN LAS CONSTITUCIONES POLÍTICAS DEL ESTADO DE MÉXICO DE 1827.

Antes de analizar en concreto las atribuciones del Ayuntamiento, debemos mencionar que de acuerdo a esta constitución no existía una relación directa entre Ayuntamiento y Gobierno del Estado de México, sino que existían otras dos instancias de por medio, como lo eran los prefectos y subprefectos, quienes tenían facultades políticas de seguridad pública, la vigilancia del cumplimiento de las leyes estatales y federales, fomentar la educación, supervisar el buen manejo del erario público, la buena administración de los bienes de uso común, integrar el censo y estadística de su distrito, otorgar los permisos para menores que contraían matrimonio, así como llevar a efecto la repartición de las tierras comunales.

Los prefectos deberían residir en la cabecera del distrito y los subprefectos en la cabecera del partido, varios municipios conformaban un distrito.

Los ayuntamientos se integraban de alcalde o alcaldes, síndico o síndicos y regidores electos por vecinos de la municipalidad, tener bastante solvencia económica, saber leer y escribir, duraban en su cargo un año el prefecto tenía facultad de removerlos del cargo por causa justa según el criterio del mismo. Se integraba un ayuntamiento en pueblos que tuvieran cuatro mil o más habitantes.

1.1.- POLICIA, SALUD Y COMODIDAD

La constitución en estudio, señala en su artículo 170 las atribuciones del ayuntamiento en varios párrafos:

Primera.- Cuidar de la policía de salubridad y comodidad en su comunidad respectiva.

Vemos en esta disposición que se menciona de la policía como un concepto de orden, armonía y buena vecindad entre los habitantes del municipio, asimismo se

le facultó para atender el área de salubridad que tiene un sentido muy amplio ya que no solamente se concreta a la vigilancia del buen estado de las cosas que se venden si no a la salud de sus vecinos, la venta de medicamentos, es decir un área muy técnica que requería de profesionales que como era lógico en esos tiempos era casi imposible los hubiera en un municipio, y si agregamos a esto que durante esta etapa del Estado de México y de toda la República se daban constantes levantamientos armados lo que generaba poca atención a las demandas sociales de los vecinos de un municipio, además el gobierno estatal en voz del gobernador Muzquiz decía "que uno de los males que acarrearán las guerras civiles era la obstrucción de las fuentes de riqueza y que en estas condiciones no podía haber un efectivo desarrollo económico". (34)

Asimismo, otra de las actividades que esta constitución disponía era el de que el municipio debería dar comodidad a sus moradores, entendiéndose por ello que el gobierno municipal tenía la responsabilidad de proporcionar las áreas y espacios para que la población viviera en paz y a gusto, así como proporcionar los elementos materiales y humanos para el desarrollo integral de los vecinos del municipio.

1.2.- BUEN GOBIERNO

Segunda.- Acordar las medidas de buen gobierno para asegurar las personas y bienes de sus habitantes.

Aunque no señale la constitución la creación de normas, reglamento o el bando, si menciona como facultad del ayuntamiento acordar las medidas de buen gobierno, entendiéndose por ello que los acuerdos deberían de ser dentro del seno colegiado del gobierno municipal, estas medidas tenían como finalidad asegurar primeramente a las personas y posteriormente a sus bienes, lógicamente dentro del área de su jurisdicción.

Tarea por demás difícil porque en esos tiempos nuestro país tenía constantes alteraciones de la paz, dado los movimientos políticos de desacuerdo entre federalistas y centralistas, pues cada vez que cualquiera de una de estas corrientes políticas llegaba al poder la otra se inconformaba y quienes primeramente pagaban las consecuencias eran los vecinos de los municipios "Las acciones de guerrillas llevadas a cabo por grupos reaccionarios, a quienes los liberales llamaban "gavillas de facciosos". se fueron dando en nuestra entidad desde comienzos de los años treinta del siglo pasado. Con sus ataques buscaban en generar el derrocamiento del partido en el poder, para lo que recurrieron al apoyo de campesinos e

(34) Baranda Martha, y Lia García Verástegui. Estado de México, una historia comprada. Ed. Gobierno del Estado de México, Instituto de investigaciones Dr. José Mario Luis Mora. Pág. 84.

indígenas, descontentos con los despojos de tierras y abusos que sufrían por parte de hacendados. Estos grupos de guerrillas se confundieron, en no pocas ocasiones, con bandas de pillos y ladrones que no pretendían más que el asalto y saqueo a poblaciones enteras". (35)

1.3.- EDUCACIÓN.-

Tercera.- Auxiliar y proteger las que se dirijan a la educación, y a generalizar la enseñanza de primeras letras y la instrucción pública.

Compromiso de los más delicado pero a la vez honroso el que la constitución faculta al ayuntamiento de auxiliar y proteger las acciones emprendidas para que sus vecinos tengan acceso a la instrucción que como se menciona es a las primeras letras, es decir, se da en la constitución un reconocimiento expreso a nuestra limitada instrucción, limitada no solo en espacios y conocimientos sino lo peor a unas cuantas personas, por lo que la constitución refiere que unas de las facultades es generalizar la educación, pues pocos habitantes asistían a los centros de educación ya sea porque tenían que trabajar o porque no consideraban a la educación como lo más importante para el logro de sus fines espirituales y materiales.

La constitución señalaba que debería al menos haber una escuela en cada municipalidad donde se enseñara a leer y escribir las cuatro reglas aritméticas, el catecismo religioso y el político.

Empezaron también reacciones de sectores que veían como se aproximaba el acceso del pueblo a espacios que les haría ir perdiendo influencia en la comunidad y por ello entre otros "el clero toluqueño también manifestó sus temores e inconformidades por los aires de reforma que comenzaron a soplar en aquellos años. El 30 de diciembre de 1848 los priores de los conventos de San Francisco y El Carmen, Fray José Santa Cruz y Fray Ignacio Carmelo, (por sí y su comunidad, los presbíteros Santiago Barrientos y José María Mena, de Toluca, y Luis G. Suárez, cura de Ixtlahuaca, así como los integrantes del Ayuntamiento de la propia Toluca y un grupo de vecinos, formularon una declaración pública contra la intolerancia de cultos cuando vemos levantarse un torbellino que amenaza nuestra existencia religiosa —decían— no podemos menos que elevar nuestra débil voz a la augusta representación nacional, para que sofoque en tiempo oportuno el progreso de ideas sobre tolerancia religiosa que desgraciadamente han aparecido en la República Mexicana". Donde domina la religión católica, "única verdadera —agregaban— es

necesario concebir la idea de no tener religión alguna para querer introducir diversos cultos". (36)

1.4.- PROMOCION DE LA INDUSTRIA, LA AGRICULTURA Y EL COMERCIO.

Cuarta.- Remover los obstáculos que se opongan a los progresos de la industria, agricultura y comercio.

El Estado de México "Tradicionalmente rural y asentado en pequeñas comunidades campesinas, la mayoría de los pobladores del Estado practicaban, en vísperas de la independencia nacional, el mismo tipo básico de economía de autoconsumo que conocieron sus antepasados prehispánicos; que todavía tuvo una presencia significativa hacia 1940, y cuyas manifestaciones perduran en la época actual, se trata, esencialmente, de la explotación de las parcelas familiares de cultivo, y de los ejidos y area comunales del pueblo o caserío, a fin de asegurar los alimentos para la subsistencia familiar y de obtener un sobrante para llevarlo al mercado y ahí adquirir otros bienes indispensables. Según la naturaleza de los recursos locales y las aptitudes y tradiciones de los pobladores de cada comunidad, la economía de los hogares campesinos se completaba y reforzaba —especialmente en las temporadas en que el trabajo de la tierra aflojaba o lo permitía— mediante la realización de las mas diversas producciones artesanales, por excelencia en la cerámica, los tejidos y las labores de carpintería y ebanistería, destinadas ya fuese al consumo familiar, al mercado parroquial inmediato, o aun a villas y ciudades distantes"(37)

Como se estudia los vecinos del Estado al igual que la mayoría o caso la totalidad del pueblo mexicano se dedicaba al cultivo de la tierra, la artesanía y en una mínima parte al comercio, por tanto la constitución del Estado de México de 1827 dispone que el ayuntamiento removerá cualquier obstáculo a la instalación de industrias en su jurisdicción ello con el tiempo logro que el Estado de México sea el número uno en industrialización del país.

Por lo referente a la agricultura era un serio reto el que el ayuntamiento promoviera el progreso de la agricultura en virtud de que había serios problemas para que los campesinos sembraran sus tierras ya que no tenían dinero para la

(36) Rosenzweig, Fernando, Rosaura Hernandez, María T. Jarquín y Manuel Miño Grijalva. Breve Historia del Estado de México, Colegio Mexiquense, AC. Pág. 243-244, México 1987

(37) Idem. Pág. 202-203

adquisición de sus herramientas de labranza, el campo "Cobra especial relevancia a partir del surgimiento del México independiente, cuando la expulsión de españoles dejó vacantes no solo tierras y fincas rústicas de propietarios individuales, sino temporalidades de comunidades religiosas" (38) como hacer entonces que floreciera la agricultura en el campo del Estado de México.

Como promover el comercio en el municipio, bastante difícil, cabe mencionar que en el Estado de México los principales productos del campo que se comerciaban era el pulque, el maíz, frijol, la chia, el chile, la cebada, el tomate, las habas, la col, alcachofas, lechuga, rábanos, nopal y aceitunas; por la parte del valle de México la sal, pesca, caza y cría de animales, el cacao y los cerdos que tuvieron una gran aceptación, también se comercializó la minería principalmente la plata de Taxco y Temascaltepec; iniciaban ya las instalaciones de industrias textiles en el Estado, el comercio en su mayoría como se estudia era doméstico, es decir, se vendía y compraba por vecinos del municipio y con la Ciudad de México.

Quienes realizaban la actividad comercial eran Españoles o Criollos, estos vivían en las cabeceras municipales y en las ciudades que empezaban a formarse en esos tiempos, grave daño económico se causaba a los municipios el trasladar los capitales que ahí se obtenían a la Ciudad de México.

1.5.- CONSERVACIÓN Y MANTENIMIENTO.

Quinta.- Conservar las obras públicas de utilidad común, de recreo y ornato.

Podemos considerar que el ayuntamiento en relación a esta atribución tenía mucho por hacer pues había en esa etapa del Estado pocas obras públicas como lo eran los caminos que principalmente comunicaban a las cabeceras de distrito y partido con las comunidades, empezaban también a realizarse pequeñas alamedas, plazas, en muy pocas ciudades portales, introducción del agua potable, ordenamiento de sus calles y la asignación de espacios para mercado.

Los ayuntamientos poco aportaban para la realización de la obra pública, de recreo y ornato, pues las haciendas municipales estaban prácticamente vacías, apenas si tenían para sus gastos propios como ayuntamiento.

(38) Baranda, Martha y Lia García Verástegui. Ob. Cit. Pág. 185.

1.6.- ADMINISTRACIÓN DE LOS FONDOS MUNICIPALES

Sexta.- Administrar cuidadosamente los fondos municipales e invertirlos conforme sus facultades.

La propia constitución exigía que para ser integrante del ayuntamiento debería de tener el ciudadano que fuera electo una finca y capital suficiente para mantenerse, dado que los ingresos al erario público municipal no estaban previstos en la misma y por tal razón se considera que quien realizara una actividad como integrante del ayuntamiento no tendría sueldo ó este no le permitiera vivir del mismo.

Como se ha analizado con anterioridad los fondos municipales, deben de haberse integrado de las sanciones administrativas que el alcalde imponía a los vecinos que no respetaban las normas de policía y buen gobierno, así como su intervención como conciliadores de asuntos civiles y su participación en juicios verbales.

1.7.- DAR CUENTA AL PREFECTO.

Séptima.- Dar cuenta anualmente al prefecto del distrito de su monto y distribución.

El ayuntamiento no rendía el informe de la administración de los fondos municipales a los vecinos del municipio, sino al prefecto del municipio este informe debería ser anual, no señalándose si debería ser verbal o escrito, asimismo, como se distribuían los fondos ya sea en los pagos de salarios o en cumplir con las atribuciones que el ayuntamiento tenía señalados en la propia constitución.

Los ayuntamientos se enfrentaron a otro fuerte problema para dar sus informes y tener comunicación con los prefectos y subprefectos, ya que "Entre 1821 y 1850 reinó la inquietud en todos los órdenes. En treinta años hubo cincuenta gobiernos, casi todos producto del cuartelazo; once de ellos presididos por el general Santa Anna. La vida del país estuvo a merced de divididas logias masónicas, militares ambiciosos, intrépidos bandoleros e indios relámpago. Los generales producían guerritas a granel para derrocar presidentes y gobernadores. Se hacían en tropa por medio de "Levas", acorralaban a campesinos, escogían a los más jóvenes y vigorosos y los despachaban a los mataderos del país. Los que lograban desertar se convertían por regla general en bandoleros". (39)

Sin duda esta inestabilidad política nacional perjudicó profundamente a los municipios del Estado de México, por su cercanía con la capital de la República y porque sus gobernadores eran actores políticos de estos acontecimientos como Melchor Múzquiz y Lorenzo de Zavala.

1.8.- FACULTADES EJECUTIVAS

Octava.- Auxiliar a los alcaldes en orden a la ejecución de las leyes, reglamentos de policía y acuerdos del mismo Ayuntamiento.

Empezaba a señalarse constitucionalmente la facultad del alcalde de ejecutar las leyes y reglamentos, así como los acuerdos del propio ayuntamiento, disponiendo este párrafo como atribución del ayuntamiento la de auxiliar al alcalde en hacer que se cumpla y se ejecuten las normas respectivas.

Esta constitución no contemplaba aún la figura en el ayuntamiento de presidente municipal, sino del alcalde que podemos considerar son sinónimos, este nombre es más que nada para continuar con los conceptos político-administrativos de la estructura española que daba a sus funcionarios municipales. Además de que este funcionario municipal se concretaba más a dar cumplimiento a las ordenes del gobierno federal, estatal y los acuerdos de los ayuntamientos en sentido de impartición de justicia y de carácter administrativo.

La constitución del Estado de México de 1827 fue promulgada por el gobernador Melchor Múzquiz como integrantes de la mesa directiva del constituyente fungieron como presidente José María Luis Mora, secretarios José María de Jáuregui y José Nicolás Olaz, promulgada en Texcoco el 26 de febrero de 1827.

2.- ATRIBUCIONES DEL AYUNTAMIENTO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MÉXICO DE 1861.

Artículo 100.- La administración de los pueblos esta a cargo de los jefes políticos, los ayuntamientos y municipales. Por leyes secundarias se fijaran sus atribuciones bajo la base de que estos serán puramente gubernativas y municipales.

Esta constitución de acuerdo a su contenido dispone claramente dos atribuciones que son:

2.1.- GUBERNATIVAS.

Gubernativas, indicándose con ello que serán atribuciones relativas al gobierno, es decir, no deberán rebasar el área de su competencia que es la eminentemente de gobierno, entendiéndose con ello que no realizarían funciones como religiosas, empresariales, educativas, entre otras. Ahora bien gubernativas se refiere a actos del gobierno el cual no es un concepto jurídico político, "el gobierno es el agente, es quien ejercita esta potestad con apoyo en el ordenamiento jurídico, aun tratándose de facultades discrecionales y de los actos de gobierno, que también encuentran su origen en el orden normativo". (40)

"La actividad de la autoridad en su aspecto de gobierno es dar ordenes. Puede también proceder por vías de sugerencias, pero sólo supletoriamente. Su misión principal es ordenar. Naturalmente que esas ordenes no deben ser arbitrarias, sino, que han de dirigirse hacia la consecución del bien público". (41)

Se entiende que la constitución de 1861 del Estado de México, atribuye con esta norma al Ayuntamiento funciones de gendarme, es decir, de cuidar solamente el orden público, la buena vecindad entre sus habitantes, la armonía y las buenas costumbres del área de su jurisdicción.

2.2.- MUNICIPALES.

Esta atribución enuncia que solamente tendrán efecto los actos de administración del ayuntamiento en la jurisdicción que corresponda al municipio, para mayor comprensión de esta disposición citamos los conceptos que los estudiosos del derecho municipal dan sobre la palabra municipio: Héctor Vázquez señala en su libro *El Nuevo Mexicano* que "La palabra municipium (de donde proviene nuestro municipio) según las fuentes latinas presenta una triple significación. Equivalente, en primer lugar a la población fortificada, en segundo lugar, al cargo de autoridad, que se posee dentro de dicha población; y finalmente, equivale a los habitantes de las mismas poblaciones" (42); José de Jesús Covarubias Dueñas, refiere "La palabra municipio resulta, de la conjunción manus, oficio y capere, tomar, la cual no tiene ninguna vinculación al municipio. El municipio es concebido por la cultura grecorromana. El municipium romano era una ciudad principal y libre que se gobernaba por sus propias leyes y cuyos vecinos podían obtener los privilegios y gozar de los derechos de la ciudad de Roma: el derecho de elegir a sus magistrados y

(40) Ríos, Elizondo Roberto. Ob. Cit. Pag. 40.

(41) Porrúa. Pérez Francisco. *Teoría del Estado*. Ed. Porrúa México 1977. Pag. 292.

(42) Vázquez, Hector. *El Nuevo Municipio Mexicano*. Ed. S.E.P. México 1996.

la administración de sus negocios generales dentro de los límites jurídicos fijados por las leyes estatales. Era una ciudad que se gobernaba por sus leyes y costumbres gozando del fuero de la vecindad romana; asimismo, los municipios romanos originarios gozaban del Imperium o capacidad tributaria propia, en la cual no existía ingerencia de ninguna otra persona" (43)

Después de analizar y precisar el concepto municipales, concluimos que el constituyente de 1861, en cuanto a esta atribución que asentó para el ayuntamiento fue con la finalidad de que la autoridad de éste solo se concreta a bien demarcada competencia jurisdiccional y territorial.

La constitución que comentamos ya no refiere las autoridades intermediarias entre ayuntamiento y gobernador, como eran prefectos y subprefectos, mismos que señalaba la constitución de 1827, ahora habla de jefes políticos quienes con el paso del tiempo se volvieron represores de municipios y políticos municipales, así como responsables de empobrecimiento de pueblos completos y en suma pequeños dictadores dentro del área de su competencia, y como ya mencionamos una de las banderas políticas de lucha de los revolucionarios de 1910 fue precisamente la desaparición de estos jefes políticos.

El jefe político sustituyó a los prefectos que residían en la cabecera de distrito ya que este se dividía en partidos y en estos en municipios ahora en esta constitución el jefe político reside en la cabecera de distrito y de ahí administra a los municipios.

Esta constitución ya menciona que será una ley secundaria la que amplíe las atribuciones del ayuntamiento observando lo señalado sobre que deberán ser gubernativas y municipales; da pues pauta la constitución para la creación de la ley orgánica municipal que atiende ya más en específico o casuísticamente los actos y acciones de los ayuntamientos.

Esta constitución fue promulgada el día 17 de octubre de 1861, siendo gobernador del Estado de México, Felipe B. Berriozabal, la mesa directiva del congreso constituyente se conformó de la siguiente manera presidente Leocadio Lopez; secretario Agustín Cruz; secretario Ignacio Nieva.

(43) Covarrubias Dueñas, José de Jesús. La autonomía Municipal en México. Ed. Porrúa, México 1998. Pág. 16.

3.- ATRIBUCIONES DEL AYUNTAMIENTO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MEXICO DE 1870

Artículo 95.- El Estado se divide para su gobierno interior en distritos, municipalidades y municipios que se gobernarán por jefes políticos sujetos inmediata y directamente al Gobierno del Estado, y por las demás autoridades establecidas o que establecieren las leyes.

Esta disposición constitucional nos refiere a la conformación interna del Estado para atender las acciones y programas de gobierno, conservando al igual que las constituciones de 1827 y 1861 la división del Estado por distritos, no especificando la constitución que son las municipalidades, aunque por el orden en que señala en el artículo constitucional que se analiza se entiende que son poblaciones con mayor desarrollo que los municipios, ya que a estos los menciona en tercer término. Ahora bien Teresita Rendón Huerta Barrera, citando a Manuel M. Díez nos dice "El municipio da la idea de territorio, de población se ha definido en su aspecto sociológico como el núcleo social de vida humana total, determinado o definido naturalmente por las necesidades de la vecindad. La noción de municipio, desde el punto de vista legal y positivo, es una expresión de índole estrictamente histórica, aplicada a un fenómeno que se ha producido en los diferentes países del mundo de distinta manera, planteándose y resolviéndose su problema de un modo muy diverso". (44)

Continúa la figura del jefe político como órgano de gobierno intermedio entre ayuntamiento y gobierno del Estado, asimismo refiere cuando menciona y por las demás leyes entendemos las propias relacionadas a la organización de los ayuntamientos.

3.1.- DE LA INICIATIVA Y FORMACIÓN DE LAS LEYES.

Artículo 43.- El derecho de iniciar leyes compete:

Cuarto.- A los Ayuntamientos en los negocios de sus respectivas localidades.

Esta constitución otorga al ayuntamiento la atribución de iniciar la formación de leyes relacionadas con su competencia, no necesariamente la facultad de iniciar leyes quiere decir que esta sea aprobada, indudablemente que es muy importante esta facultad que la constitución concede a el ayuntamiento, quien mejor que el mismo para iniciar la formación de una ley propia de su competencia, toda iniciativa requiere de un proyecto que debe ser presentado ante el Congreso local o

(44) Rendón, Huerta Barrera Teresita. Ob. Cit. pág. 16.

Federal, según el fin a quien sea dirigida la ley, el proyecto será presentado para que cumpla con la formalidad correspondiente: "La formación de las leyes tiene su origen directo en los artículos 53 a 66 de la primera Constitución de México, expedida el 4 de junio de 1824, habiéndose inspirado sus redactores en el artículo I, sección VII de la Constitución de los Estados Unidos de América del 17 de septiembre de 1787, así como en los artículos 141 a 152 de la Constitución española de Cádiz de 18 de marzo de 1812, la que, a su vez tuvo de modelo a la constitución americana en esta materia. La constitución mexicana de 5 de febrero de 1857 fue, al respecto, inferior a la de 1824, pues adoleció de parquedad e imprecisión, como se puede ver en sus artículos 66 a 71, independientemente de la informada decisión de suprimir a la Cámara de Senadores tan necesaria para establecer un equilibrio en el pacto federal, para emitir leyes bien estudiadas y justas y para dividir con la Cámara de Diputados ciertas atribuciones convenientemente al buen funcionamiento del Poder Legislativo". (45)

Actualmente esta facultad ya no se otorga a los ayuntamientos y la propia constitución federal limita a tres entes esta facultad "No cualquiera persona tiene el derecho de iniciar leyes o decretos, sino únicamente el Presidente de la República, los diputados y senadores al Congreso de la Unión, y las legislaturas de los Estados, según lo dispone el artículo 71. Esto quiere decir que la evolución legislativa depende en México únicamente de aquellos funcionarios que la constitución supone los más indicados para interpretar las necesidades del país. Las demás autoridades se igualan a los particulares por cuanto carecen de la facultad de iniciativa, inclusive la Suprema Corte de Justicia de la Nación, órgano el más idóneo técnicamente para formular ciertos proyectos de ley, pero que no tiene dicha facultad, por considerarse que debe haber completa separación entre la función del juez, que es interprete de la ley, y la del legislador, en la cual tiene cierta influencia el punto de vista del autor de la iniciativa". (46)

Buena disposición tuvo pues el constituyente de 1870 del Estado de México al otorgar esta atribución al ayuntamiento que en esta entidad federativa empezaba a tener mayor importancia en todos los sentidos, como social, económico, jurídico y sobre todo político.

Esta constitución fue promulgada el 1º de marzo de 1870, siendo gobernador Jesús Fuentes y Nuñez, fungieron como integrantes de la mesa directiva del congreso local Manuel Alas Marmolejo secretario y Joaquín Bernal secretario.

(45) Ríos, Elizondo Roberto. Ob. Cit. Pág. 309.

(46) Tena, Ramírez Felipe. Ob. Cit. Pág. 279.

4.- ATRIBUCIONES DEL AYUNTAMIENTO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MÉXICO DE 1917.

“La federación mexicana estableció su norma básica en la Constitución Política Federal del 5 de febrero de 1917. En los meses posteriores, las entidades de la República –de acuerdo con el principio de la soberanía plasmado en la ley– formalizaron y actualizaron sus instrumentos jurídicos conforme a los nuevos principios políticos y legales, con el propósito de reafirmar su autonomía y definir su propia identidad política”. (47)

Artículo 147.- Los Ayuntamientos desempeñaran dos serie de funciones: las de legislación para el regimen, gobierno y administración del Municipio y las inspecciones concernientes al cumplimiento de las disposiciones legislativas que dicte.

Esta aprobación se realizó el 11 de octubre de 1917 y con respecto a las atribuciones del ayuntamiento los constituyentes del Estado de México debatieron sobre el mismo por parte del “Diputado Pichardo, expresa que la legislatura ya aprobó que hubiera dos periodos abiertos de sesiones ordinarias y que la cámara por lo tanto podría cerrar su periodo de sesiones y agrega que el artículo suprimido por la comisión no estaba de más.

El diputado Gómez dice que la legislatura no tiene dos funciones y que la comparación no es procedente porque equipara como iguales dos funciones distintas. Dice que el plazo es prudente si se tiene en cuenta la discusión sobre Bando de Policía y Ley Municipal respecto del presupuesto de egresos.

El diputado Pichardo dice que no quiere insistir más por que no tiene importancia la discusión.

El diputado Salgado pregunta a la Comisión acerca de si las atribuciones del ayuntamiento son potestativas u obligatorias.

El diputado Campos cita el artículo 70 del proyecto y dice que el termino atribucion no tiene importancia pues que se refiere a la serie de funciones que va a desempeñar la autoridad competente.

El diputado Salgado dice que si cree que tiene importancia pues si se deja como atribucion, los ayuntamientos no lo tomarán como obligación.

(47) Arreola, Ayala Alvaro. La Sucesión en la Gubernatura del Estado de México. Ed. Colegio Mexiquense A. C. México 1995. Pág. 14.

La secretaria pregunta si se cambia la palabra "atribuciones" por obligaciones, acordándose no se cambie" (48) Analizamos pues las atribuciones del ayuntamiento que dispone la constitucion de 1917.

4.1.- LEGISLACIÓN.

Los constituyentes del Estado de Mexico de 1917 no consideraron el concepto de legislación en los terminos que hoy en día se define, toda vez que "Por legislación se entiende, además, no la creación de todas las normas generales, sino la de normas generales por órganos específicos, a saber: los llamados cuerpos legislativos. Esta terminología tiene orígenes históricos y políticos. Cuando todas las funciones del Estado se hallan concentradas en la persona de un monarca absoluto, hay escaso fundamento para la formación de un concepto de legislación como función distinta de las otras del Estado, especialmente si las normas generales son creadas por la vía consuetudinaria. El concepto moderno de legislación no pudo surgir hasta que la creación deliberada de normas generales por órganos centrales específicos, empezó a existir al lado o en lugar de la creación consuetudinaria, y tal función fue confiada a un órgano caracterizado como representante del pueblo o de una clase de éste". (49)

El constituyente se refiere en un término genérico de elaboración de las normas que regulen la relación ayuntamiento vecinos del municipio y la armonía entre estos, así como para la administración de los recursos del propio municipio.

Señala la constitución periodos para la elaboración de esta normatividad la cual debería ser en el mes de enero de cada año, previamente el ayuntamiento deberá erigirse en funciones legislativas, debiendo expedir la ley municipal que se denominara Bando de Policía y Buen Gobierno; la Ley Municipal del Presupuesto de Egresos del año Fiscal siguiente el presupuesto de sus ingresos que deberá remitir a la legislatura del Estado y las iniciativas de ley que considere necesario dirigir a la legislatura del Estado, para el bien del municipio.

El ayuntamiento como observamos en esta disposición realizaba una actividad bastante positiva pues se les daban facultades que principalmente para sus integrantes podían ser muy sólidas experiencias en el debate político y de conocimiento administrativo tan indispensable elementos para la formación de servidores públicos.

(48) Mc Gowan, Gerald. El Congreso Constituyente del Estado Libre y Soberano de México, Colegio Mexiquense 1992. Pag. 137.

(49) Kelsen, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado. Ed. UNAXA, México 1988. Pag. 304.

"El municipio Mexicano surgido del regimen de la revolucion trajo consigo la eliminacion de las autoridades intermediarias entre gobierno del Estado y aquel instancia que provoco durante el siglo XIX del ostracismo de la vida politico - administrativa del municipio. En este sentido la administracion interior o territorial de la entidad sufre modificaciones, toda vez que la prevaleciente en el citado siglo descansa fundamentalmente en las autoridades intermedias". (50)

4.2.- INSPECCION.

Con la finalidad de que se cumpliera con las disposiciones que el ayuntamiento acordaba se le faculto para ser vigilante de su ejecucion, cabe mencionar que la misma deberia de hacerse por conducto del presidente Municipal; para que los acuerdos tuvieran legitimidad deberian de asistir más de la mitad de los integrantes del ayuntamiento; sesionar cuando menos una vez a la semana; el cargo de miembro de ayuntamiento era irrenunciable, solo por causa grave que calificaba el propio ayuntamiento; lo conformaban de por lo menos cuatro regidores y un sindico o en su caso máximo once regidores y dos sindicos se deberia elegir un propietario y un suplente respectivamente.

El presidente municipal independientemente de cumplir los acuerdos del ayuntamiento como tal, deberia de hacer cumplir las leyes federales y estatales, ser órgano de comunicacion con el gobierno del Estado y hacer cumplir las resoluciones de los jueces conciliadores.

Por primera vez aparece en la constitución la figura de secretario del ayuntamiento quién se encargará del despacho de los asuntos municipales, informa de las actas levantadas, las autoriza con su firma y las demás que determinen las leyes y reglamentos.

"La ruta historica por la que transita el municipio durante el siglo XIX y la primera decada del presente, le imprimen una fisionomia y una identidad especificas que es menester tener en cuenta, con el objeto de calibrar en su justa dimension el modelo de municipio que se labra por parte del constituyente del 17, y analizar la trayectoria de desarrollo y evolucion que refleja a casi 100 años de haber emergido el pais como pais independiente; el camino andado hasta el momento refleja nitidamente como el municipio estuvo fuertemente supeditado al gobierno estatal y federal, proceso que fue haciéndose creciente en paralelo a la centralizacion politico-administrativa que caracterizo la consolidación del estado nacional". (51)

(50) Moreno, Espinoza Roberto. Origen y Evolucion del Municipio en el Estado de Mexico. Gobierno del Estado de Mexico, Toluca 1992. Pág. 172.

(51) Idem. Pág. 17.

4.3.- INICIATIVA Y FORMACIÓN DE LEYES.

Artículo 59.- El derecho de iniciar leyes corresponde:

IV.- A los Ayuntamientos en los asuntos que incumben a los municipios, por lo que se refiere a sus respectivas localidades.

El constituyente del Estado de México de 1917 adecuó solamente el artículo 42 fracción cuarta de la Constitución Política del Estado de 1870 que refería que el ayuntamiento estaba facultado para promover la iniciativa de la ley relativa a negocios de sus respectivas localidades, la fracción que analizamos ya no refiere negocios, sino asuntos; y cambia el término de localidades por municipios, en si no varía más que en palabras, ya realizamos con anterioridad el concepto de iniciativa y lo relativo a la formación de leyes por lo que corresponde al ámbito de competencia de los ayuntamientos agregamos que el constituyente del Estado de México otorgó esta facultad al ayuntamiento con fines pragmáticos no doctrinarios, ya que "la palabra 'ley', responde a un criterio formal en tanto significa una norma jurídica expedida por el poder legislativo, o bien por poder ejecutivo cuando, en aplicación de la constitución, el primero delega esa facultad en el segundo para afrontar, con toda oportunidad y diligencia, las situaciones de peligro nacional, como tratándose de estado de guerra, perturbación grave de la paz pública o cualquier otros". (52) Además de que formalmente exista una ley se lleva un procedimiento que son la iniciativa, discusión y aprobación en su caso; promulgación y publicación; y veto.

Por primera vez en una constitución local del Estado de México se da la importancia y la atención jurídico-política que merece el municipio, le dedica el libro tercero. De la Organización Política de los Municipios; de la Administración Interior de los Municipios; de las Autoridades Encargadas de la Administración Pública de los Municipios; de los Ayuntamientos de la Constitución de los Ayuntamientos; de las Atribuciones del Ayuntamiento; de los Presidentes Municipales; de los Jueces Conciliadores y De las Responsabilidades de los funcionarios municipales.

Esta constitución del Estado Libre y Soberano de México, fue publicada el día 10 de noviembre de 1917, siendo gobernador del Estado el General Agustín Millán, la mesa directiva del Congreso Local se conformó de la manera siguiente: Presidente Gabino Hernández, Primer Secretario Isidro Becerril; Segundo Secretario Tranquilino Salgado, como Secretario General de Gobierno el licenciado Andrés Molina Enriquez.

(52) Ríos, Elizondo Roberto. Ob. Cit. Pág. 316.

CAPITULO IV

ATRIBUCIONES DEL AYUNTAMIENTO QUE DISPONEN LAS LEYES ORGANICAS MUNICIPALES DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO MEXICO

Antes de analizar en lo individual y lo que cada una de las leyes orgánicas municipales del Estado de México ha contemplado en su cuerpo, considero necesario estudiar que nos dicen estudiosos del derecho sobre lo que son las leyes orgánicas: Hans Kelsen refiriéndose al concepto de órgano del estado refiere que "La persona que cumple una función determinada por el orden jurídico tiene el carácter de órgano. Tales funciones, sean de creación o de aplicación de normas, tienden, en última instancia, a la ejecución de una sanción jurídica. El parlamento que formula el código penal y los ciudadanos que eligen el parlamento, son órganos del Estado, en el mismo sentido que el juez que sentencia al criminal y la persona que ejecuta efectivamente el castigo; las características esenciales de un órgano en el sentido estricto del término, son las siguientes: es nombrado o electo para una función específica; la realización de este tiene que ser la actividad principal o incluso legalmente privativa de la persona que funge como órgano; dicha persona tiene el derecho de recibir un salario que se paga con cargo al erario" (53)

Francisco Porrúa Pérez, nos dice que: "El municipio es un órgano mediato, puesto que auxilia al Poder Ejecutivo, al administrativo, en el desarrollo de sus funciones, dentro de determinada esfera espacial, dentro de la demarcación territorial que corresponde a un municipio. Pero no queda al arbitrio del Ejecutivo él crearlo, sino que su estructura ésta fijada por el orden jurídico". (54) Gabino Fraga nos dice "concebidos los órganos de la administración como unidades entre las que se divide la competencia que le corresponde en materia administrativa, su estudio se relaciona íntimamente con el de la naturaleza jurídica de la competencia y con la delimitación del origen de ésta; así por ejemplo, dentro del régimen municipal existen dos órganos que son fundamentales: El Ayuntamiento y el Presidente Municipal. El Ayuntamiento es un órgano de decisión que toma sus resoluciones en la forma establecida por la ley, pero que directamente no las ejecuta. El presidente municipal es un órgano de ejecución a quien esta encomendado llevar a efecto las decisiones tomadas por el ayuntamiento", (55) ya directamente el concepto de ley

(53) Hans Kelsen. Ob. Cit. Págs. 229 y 230.

(54) Porrúa Pérez Francisco. Ob. Cit. Pag. 375

(55) Fraga Gabino. Ob. Cit. Pag. 123 y 127.

orgánica municipal la encontramos en el diccionario de Vicente Anaya Cadena que nos da su concepto sobre la misma en los terminos siguientes: "Es un instrumento jurídico que norma la vida municipal. En él la legislatura local consigna la forma de gobierno que adopta para su régimen interior la entidad, así como las bases de la división territorial, de la organización política administrativa del Estado a partir del municipio libre. A esta ley orgánica municipal, también se le denomina Código Municipal. Las leyes orgánicas municipales, definen al municipio como una institución de carácter político administrativo, constituida por una comunidad de personas en un territorio delimitado, que tiene las facultades y obligaciones que establecen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la de las entidades federativas. En la Ley Orgánica Municipal se define la organización territorial del municipio, las normas, para su creación, las facultades del ayuntamiento y su integración, los requisitos para sus integrantes, los órganos auxiliares, las responsabilidades de las autoridades municipales, así como la estructura administrativa que utilizará el presidente municipal para cumplir con sus facultades". (56)

Como vemos la ley orgánica municipal es la norma jurídica que da fundamento legal a las acciones, requisitos, programas, competencia, características, que las estructuras de gobierno deben realizar dentro del ámbito de su competencia y que la constitución local no determina para no ser casuística, así de esta manera enumerar las obligaciones y facultades de los órganos municipales.

1. - LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO DE 1919.

1.1.- LEGISLACIÓN

Artículo 27.- Los ayuntamientos al ejercer sus atribuciones respectivas desempeñaran dos clases de funciones: las de Legislación, para el regimen, gobierno y administración del municipio y las de inspección concernientes al cumplimiento de las disposiciones legislativas que las mismas determinen así como el de las leyes Federales y del Estado.

Artículo 28.- Los ayuntamientos ejercerán sus funciones legislativas durante el mes de enero de cada año o durante el primer mes de su ejercicio.

(56) Anaya Cadena Vicente, Política, Gobierno y Administración Pública Municipal. Ed. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Gobierno del Estado de Tlaxcala. Mexico 1997. Pag. 228.

Artículo 29.- Los ayuntamientos durante su periodo legislativo ordinario se ocuparan de los asuntos siguientes:

I.- Expedicion del Bando de Policia y Buen Gobierno.

II.- Formación del presupuesto de egresos que debe regir en el año fiscal inmediato.

III.- Formación de la iniciativa del presupuesto de ingresos que deben remitir a la legislatura del Estado y que regira en propio ejercicio fiscal.

IV.- Iniciativa de ley que crea necesario enviar a la propia legislatura en beneficio de los intereses municipales y expedicion de los reglamentos que sean indispensables.

Esta ley organica municipal que tiene como fundamento la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México de 1917, la cual como analizamos anteriormente faculta a los ayuntamientos a legislar e inspeccionar. nos menciona ya en lo especifico sobre que este debe legislar entendiendo por legislar la formulación de sus normas de buen gobierno o reglamentos en el ámbito de su competencia, cuales deben ser estas disposiciones, son las de gobierno y administración del municipio, mismas que deben reunir entre otras, las características siguientes de caracter general, impersonal y objetiva; así como también dispone este artículo constitucional la obligatoriedad del presidente municipal de que en su jurisdicción correspondiente se cumpla estrictamente con las leyes Estatales y Federales, toda vez que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 40.- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados Libres y Soberanos en todo lo concerniente a su regimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental; lo que la propia ley del Estado señala en sus artículos 1º.- El Estado de México es parte integrante de la federación de los Estados Unidos, libre y soberano en todo lo que concierne a su regimen interior; artículo 4º.- La soberanía estatal reside esencial y originalmente en el pueblo del Estado de México, quien la ejerce en su territorio por medio de los poderes del Estado y de los ayuntamientos, en los terminos de la Constitución Federal y con arreglo a esta constitucion.

Estas disposiciones constitucionales son el fundamento jurídico para que los presidentes municipales cumplan y hagan cumplir las leyes estatales y federales dentro del ambito de su competencia.

Posteriormente la ley organica municipal de 1919 señala, en el artículo 28 del mes de enero de cada año o durante el primer mes de ejercicio el tiempo perentorio para que el ayuntamiento realice sus funciones legislativas las cuales se concretarán a las mismas que la propia ley organica señala; el artículo 29 enumera las actividades que el ayuntamiento debiera realizar con motivo del periodo legislativo ordinario, mismo que precisa en cuatro fracciones contemplando en la I expedicion del bando de policia y buen gobierno, como lo mencionamos anteriormente la propia ley organica es concreta y objetiva al señalar que norma expedirá el ayuntamiento refiriendo que sea primeramente el bando de policia y buen gobierno. "Los bandos municipales se clasifican en: ordinarios, extraordinarios o solemnes. Los ordinarios son los que expiden los ayuntamientos al inicio de su gestion, para hacer publicas las normas a que habra que sujetarse la vida municipal como son de buen gobierno, de policias y que en materias especiales daran cabida a los reglamentos de áreas particulares como son: de espectáculos, de anuncios, de panteones, etcétera. En el bando se establecen las normas generales de gestion: se señala sanciones de carácter administrativo que se podrán aplicar a los infractores de las disposiciones reglamentarias; se indican las bases generales de zonificación, desarrollo urbano y planeacion general del municipio, se enumeran las localidades que pertenecen al municipio, etcetera. Los bandos extraordinarios o solemnes son aquellos que expiden los ayuntamientos para dar realce a un acontecimiento sobresaliente que debe ser conocido y difundido en la demarcación municipal. Como ejemplos de estos bandos, tenemos los que se expiden solemnemente para comunicar a la ciudadanía municipal la eleccion del Presidente de la Republica o Gobernador Estatal; o también los que se expiden para conmemorar algun aniversario importante de la municipalidad o de sus heroes". (57)

La fracción II del citado artículo de la Ley Organica Municipal del Estado de Mexico de 1919 refiere sobre la formacion del presupuesto de egresos para el año fiscal inmediato, atendiendo al espiritu del artículo 115 de la Constitución General de la Republica fortalecer las finanzas municipales se faculta al ayuntamiento para elaborar sus gastos a realizar para atender las considerables demandas que presentarán los vecinos del municipio, "La filosofia de las acciones a realizar por los municipios es coincidente con su función basica, en el proposito de dar a los habitantes de nuestro pais y de nuestro estado en particular, los servicios publicos que satisfagan sus necesidades, solo que aqui cabe considerar que ningun ente de gobierno está más cerca de las necesidades de cada núcleo de poblacion. Ello sin detrimento de la conveniencia de orientar macro, micro económico y socialmente a nivel federal y estatal, las acciones en un plan acorde a los recursos economicos de que se dispongan, para evitar acciones contradictorias o en las que se basa un uso

(57) Quintana Roldan F. Carlos. Ob. Cit. Pág. 310.

inadecuado de recursos". (58) Inicia asimismo la necesidad de que los ayuntamientos contraten a servidores publicos con conocimientos tecnicos o profesionalizar a los que ya tienen pues, se requiere de elaborar ya documentos que juridica y contablemente reunan los requisitos que establece la propia ley. para que no se detenga la aprobaci3n del presupuesto de egresos del ayuntamiento.

La fracci3n III refiere sobre la formacion de la iniciativa del presupuesto de ingresos mismo que se debera remitir a la legislatura local para su aprobacion este debe ser sobre el a1o correspondiente, dificil actividad se encomienda al ayuntamiento como es la elaboraci3n de su presupuesto de ingresos porque ante una poblacion pobre que acaba de vivir una revoluci3n, eminentemente rural, sin comercios, reglas pocas claras en el 1rea de contribuciones municipales, estatales y federales, poca o nula experiencia de los ayuntamientos en la elaboracion t1cnica de iniciativa de ingresos, sin embargo debemos reconocer que se da al ayuntamiento la tan demanda oportunidad de proponer su presupuesto de ingresos como un logro a la lucha por la autonomia hacendaria aunque como se establecia el presupuesto tenia el caracter de iniciativa y quien sancionaria ser1a el congreso local. "Para la administraci3n de la hacienda municipal se clasificaron los rubros que integraban el erario municipal; se reglamentaron las funciones del tesorero, se incorporo adem1s un proceso de inspecci3n de la hacienda municipal, labor compartida por los sindicatos y el procurador general de hacienda del gobierno del Estado; tambi1n se instaur3 un sistema de contaduria general de glosa municipal, bajo la responsabilidad de la contaduria general de glosa de la legislatura del estado; en materia de responsabilidades los tesoreros municipales pod1an ser procesados por las autoridades respectivas en caso de que se les comprobaran malversaci3n de los fondos municipales". (59)

Por lo que respecta a la Fracci3n IV del articulo que se estudia se desprende que el ayuntamiento tiene facultad de enviar al Congreso Local las iniciativas de ley que se relacionar1n con el ayuntamiento mismo, es decir, iniciativas que tengan que ver con otros aspectos que no fueran exclusivamente con la armonia, buen gobierno y finanzas municipales.

Asimismo se faculta al ayuntamiento para que elabore sus propios reglamentos que le sean necesarios para su organizaci3n interna, la relaci3n con sus vecinos y la armonia entre estos.

"Existen diversos tipos de reglamentos que expiden los ayuntamientos, como son:

(58) Safazar Medina, Juli1n. Elementos Basicos de la Administraci3n Municipal. Ed. U.A.E.M. Mexico 1987. P1g. 98.

(59) Moreno Espinoza Roberto. Ob. Cit. Pag. 175.

1.- De estructura y organización: como el Reglamento Interior del Ayuntamiento, el Reglamento Interior de Trabajo, el Reglamento de Escalafón, etcétera.

2.- Referentes a servicios públicos: como el Reglamento de Uso de Agua Potable, de Parques y Jardines, de Uso de Rastros, de Estacionamientos, de Anuncios, de Panteones, de Mercados y Centrales de Abastos, de Expedición de Licencias y Permisos, de Limpia, etcétera.

3.- Referente a zonificación, planeación y desarrollo urbano: la fracción V del artículo 115 Constitucional otorga facultades expresas a los ayuntamientos para expedir reglamentos y otras disposiciones administrativas en estas importantes materias". (60)

Esta ley orgánica faculta al ayuntamiento a generar sus propias normas reglamentarias y con ello contribuye a que desde la célula más importante de nuestra estructura jurídico - política se inicie en forma integral la vida de los mexicanos, y esta célula no es otra más que el municipio.

1.-2 INSPECCIÓN

Se refiere esta Ley Orgánica Municipal en su artículo 27 como facultad del ayuntamiento la de inspección concernientes al cumplimiento de sus propias disposiciones y las que sean de carácter Estatal y Federal. Considero que el concepto de inspección lo contempla como sinónimo de ejecución toda vez no es suficiente el que la autoridad municipal se concrete a la inspección que en el último de los casos cualquier ciudadano tendría la alternativa u oportunidad de llevar a efecto las disposiciones, acuerdos o reglamentos municipales y en caso de no acatarse a dichos ordenamientos como se concretarían si la autoridad municipal simplemente inspecciona su cumplimiento.

Lo mismo pasaría con las Leyes Estatales y Federales, si el ayuntamiento solo inspecciona su cumplimiento y no la ejecución del mismo, además podría prestarse a que si una autoridad municipal no estuviera de acuerdo con la norma estatal o federal, únicamente se concretaría a decir si procede a su inspección en el cumplimiento pero no a su ejecución.

Si a esto agregamos que en esos años de que entro en vigencia la ley orgánica municipal del Estado de México se dieron cambios repentinos en la gubernatura de la entidad por la participación del General Agustín Millán en la lucha por el poder a nivel nacional, "Las primeras elecciones de ayuntamientos en el Estado de México, son ejemplo del nuevo estilo autoritario impuesto por los vencedores del

constitucionalismo. El artículo tercero transitorio de la ley electoral, señala que durante tres años consecutivos, a partir de 1918 no podrán desempeñar ningún cargo consejil individuos que no prueben su identificación con la causa constitucional, o que de algún modo hayan prestado servicios a los gobiernos de la usurpación. Con tal aclaración, muchos hombres de la entidad opositores al grupo constitucionalista, fueron acusados de partidarios de Huerta por los nuevos Hombres Revolucionarios. Se puede sospechar que algunos de manera injusta, con el sólo fin de eliminarlos en sus posibilidades de acceso al poder. Dicho principio se utilizó para obstaculizar la legitimidad de las carreras políticas de los candidatos independientes de ese entonces". (61)

Como vemos el desarrollo jurídico o evolución de las normas que permitieron a los ayuntamientos consolidar su función pública estaban completamente ligadas a los acontecimientos políticos de ese momento de estabilización del Estado y del país, y si en algún espacio político las contiendas rebasan el mismo, es en el municipio donde las luchas por el poder se vuelven obsesiones y problemas personales o de familias.

2.- LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO DE 1950.

La primera ley orgánica municipal del Estado de México, tuvo vigencia durante 31 años, la cual reguló el nacimiento del municipio del presente siglo en esta Entidad Federativa "Conviene Agregar que a la Ley Orgánica Municipal se anexaron una serie de modelos, con lo que en el ramo de hacienda municipal el modelo que privó de 1919 a 1950 fue en lo fundamental el siguiente: llevar un registro pormenorizado del monto de la recaudación anual, y su especificación por ramo o impuestos, el monto de rezagos; el monto de superávit o déficit; nómina de funcionarios y empleados municipales; gastos anuales por concepto de mejoras materiales, y total de egresos anuales". (62) Durante esta etapa se dio una gran importancia al fortalecimiento de la hacienda municipal que era casi inexistente.

Las atribuciones del ayuntamiento en esta ley orgánica de 1950 se consideraron en el capítulo IX.- Las Funciones y Facultades de los Ayuntamientos que enunció de la manera siguiente en el artículo 50.- Los Ayuntamientos Resolverán Los asuntos de su competencia, que sean sometidos a su consideración sus miembros tendrán iguales facultades en sus deliberaciones y acuerdos, pero la ejecución de estos corresponderá exclusivamente a los presidentes municipales, ni síndicos ni regidores tendrán facultades ejecutivas.

(61) Arreola Ayala Alvaro. Ob. Cit. Pág. 36.

(62) Moreno Espinoza, Roberto. Ob. Cit. Pág. 175.

Artículo 51.- Los ayuntamientos desempeñarán dos clases de funciones:

I.- Los de legislación para su régimen interior y para el gobierno y administración pública del municipio y

II.- La de inspección concernientes al cumplimiento de las disposiciones emanadas de aquellos, así como las que deriven de esta ley y las leyes estatales y federales.

Como podemos observar esta ley orgánica municipal, ya refiere en fracciones las facultades del ayuntamiento a diferencia de la anterior que las mencionaba en forma continua en el artículo 27 en esta ley las refiere en el artículo 51 en orden de preferencia asimismo deja de señalar los tiempos del periodo legislativo del ayuntamiento, y precisa sin numerar como fracción la facultad exclusiva de los presidentes municipales de la ejecución de los acuerdos, así como del cumplimiento de las leyes estatales y federales.

Como dispone la fracción I de esta ley es únicamente facultad del ayuntamiento legislar para su régimen interno, que como ya referimos mas que legislar era reglamentar y exclusivamente en lo que correspondía a su ámbito de competencia jurisdiccional y territorial.

En cuanto a la inspección es similar a lo establecido por la anterior ley orgánica municipal que se concrete el ayuntamiento a la vigilancia del cumplimiento de sus propios acuerdos como son los de carácter administrativo, reglamentario, de policía y buen gobierno; al cumplimiento de leyes estatales, como ley del uso del suelo, asentamientos humanos, código penal y civil, entre otras; así como las leyes federales como la del trabajo, reforma agraria, de educación, de salud, del impuesto sobre la renta entre otras.

Debemos sin embargo señalar que esta ley orgánica municipal señala en el artículo 51 el concepto de funciones del ayuntamiento por que conviene referir que "La apalabra función produce dificultad en su aprehensión pero se puede precisar diciendo que es la forma de la actividad del Estado que se manifiesta como expresión creadora de normas como aplicación concreta de la ley o como solucionadora de conflictos jurídicos entre las personas, es decir, que la forma de manifestación del Estado, de acuerdo con los principios de Montesquieu, solo puede ser Legislativa, Ejecutiva y Judicial". (63)

Esta ley orgánica empieza a definir al ayuntamiento como un cuerpo colegiado deliberativo en el cual se tomarán acuerdos que corresponderá al presiden-

(63) Delgadillo, Luis. Elementos de Derecho Administrativo. Ed. Noriega-Limosa. Mexico 1995.

Municipal su ejecución, por lo tanto, para que hay orden y un principio de autoridad ni sindico ni regidores podran realizar actos de carácter ejecutivo.

Los integrantes del ayuntamiento, su identificación se les asigna un numero éste no tiene mas razón que ello, es decir, simplemente de identificación porque como lo contempla la ley tienen las mismas facultades y responsabilidades ante los vecinos del municipio, solamente como se estudiará con posterioridad y al paso del tiempo el lugar fue importante para las personas que contendían con los regidores de representación proporcional que se otorgaba a los partidos políticos participantes en un proceso electoral y que no lograban tener la mayoría de votos, y quienes ocupan en representación de estos partidos son los candidatos a regidores que aparecen en orden del uno en adelante en la planilla de ayuntamiento.

3.- LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO DE 1957.

Esta ley orgánica del Estado de México es la tercera que regula la actividad político- administrativa de los municipios del Estado de México, encontramos con mayor precisión las facultades que se da al ayuntamiento y en el capítulo V, donde se enuncian de la manera siguiente:

Artículo 44.- Son facultades y obligaciones de los ayuntamientos:

I.- Formular el Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno, en la forma y términos previstos en la Constitución Política del Estado;

II.- Formular anualmente la iniciativa de la ley de ingresos y el presupuesto de egresos, remitiendo la primera, antes del diez de octubre, a la legislatura del Estado, por conducto de ejecutivo, para su aprobación;

III.- Formar el Reglamento Interior del Ayuntamiento;

IV.- Administrar su hacienda en los términos de esta ley;

V.- Fomentar la educación y procurar el progreso social, favoreciendo el mejoramiento moral, civico y material;

VI.- Nombrar entre sus miembros las comisiones necesarias para la mejor administración del municipio;

VII.- Revisar los actos ejecutados por sus miembros en ejercicio de sus funciones;

VIII.- Crear los Departamentos y oficinas que sean necesarias para los servicios municipales;

IX.- Contratar servicios para obras de interés general, solicitando de la Legislatura del Estado, o de la Diputación Permanente, la autorización correspondiente en el caso de que esta sea necesaria conforme a las disposiciones de esta ley:

X.- Contratar empréstitos con la aprobación de la Legislatura:

XI.- Formar el Reglamento de la Policía Municipal con sujeción a las bases generales establecidas en esta Ley;

XII.- Formular la convocatoria para la designación de los Delegados y Subdelegados Municipales;

XIII.- Conceder licencia a los funcionarios y empleados municipales;

XIV Resolver sobre los nombramientos y remociones de los funcionarios y empleados municipales;

XV.- En general, promover cuanto estimen conveniente a la seguridad y bienestar de los vecinos, así como el fomento de los intereses generales del municipio, sin invadir atribuciones de las autoridades Federales o reservadas a los Poderes del Estado; y

XVI.- Las demás que señalen ésta u otras leyes y reglamentos.

Promulgada el 25 de mayo de 1957 siendo gobernador del Estado el ingeniero Salvador Sánchez Colín, podemos analizar que las facultades se pueden enumerar de la manera siguiente:

3.1.- GUBERNATIVAS.

Facultar al ayuntamiento a la elaboración del bando municipal de policía y buen gobierno, cuidando sobre todo que el mismo no contravenga lo que dispone la constitución general de la República y la propia del Estado, el ayuntamiento deberá también fomentar el desarrollo integral de todos los vecinos del municipio, no debe por tanto concretarse a la mera prestación de algunos servicios públicos, sino promover eventos de carácter moral, cívico, social y material.

Cuando se refiere al nombramiento de las comisiones para mejorar la administración no se trata de que entre ellos pasen a ser parte de la administración sino de las comisiones que inspeccionan y vigilan las diversas áreas de la propia administración. deberían los integrantes del ayuntamiento conforme a esta ley dar seguimiento al cumplimiento de los acuerdos tomados en las sesiones de cabildo.

En esta etapa de la evolución del municipio en el Estado de México era importante la normatividad que lo regulaba pues en las demás áreas se empezaban a tener los primeros logros de la administración Estatal. "Fortalecida la posición política de la Entidad, fue en la etapa de 1957 a 1975, cuando se logró el mayor deseo de Isidro Fabela: el desarrollo industrial, un desarrollo conseguido sobre una vieja estructura, y que originaría un grave desajuste social en muchas regiones. El proyecto desarrollado, centralizador de la economía, altamente industrializada en Naucalpan, Tlanepantla, Cuautitlán y Ecatepec, no correspondía al desarrollo artesanal de la zona Mazahua y la zona sur del estado". (64)

Cuanto indispensable era tener normas jurídicas a nivel municipal para enfrentar el dinamismo que iniciaban los municipios del Estado de México, por lo tanto esta ley orgánica municipal amplia y precisa las facultades del ayuntamiento.

3.2.- ECONOMICAS.

Continúa la facultad del ayuntamiento de presentar por conducto del ejecutivo estatal la iniciativa de Ley de ingresos y presupuesto de egresos municipal, asimismo se autoriza a los ayuntamientos a realizar empréstitos es decir, contraer deudas con la autorización de la legislatura.

3.3.- ADMINISTRATIVAS.

Se señala como una facultad del ayuntamiento la de formular su propio Reglamento Interior, la gran interrogante es si existía la capacidad y conocimiento jurídico- administrativo de los integrantes del ayuntamiento para elaborar tal reglamento, ahora bien nos preguntamos si habrá voluntad política y verdadera vocación de servicio de los miembros del ayuntamiento para fijarse sus propias reglas, reconocimientos y sanciones, y si aquellos asumirán con respeto las reglas que ellos mismos se autoimpongan.

La conformación administrativa municipal también genera suspicacia y dudas en la población porque la misma queda sujeta al libre albedrío del presidente

(64) Arreola Ayala Alvaro. Ob. Cit. Pag. 268.

municipal, además de los sueldos que se les asigna a los responsables de las áreas, los sindicatos y regidores generalmente aprueban la propuesta del cuerpo administrativo que propone el Presidente Municipal a cambio de algunos de esos espacios.

El bando municipal son las reglas generales mediante las cuales los vecinos del municipio deberán conducirse en relación con los mismos conciudadanos y las autoridades municipales.

Esta ley orgánica señala que el ayuntamiento conocerá de las licencias de funcionarios y empleados entendiendo como funcionarios aquellos que ocupan cargos de dirección y confianza del gobierno municipal y como empleados, los trabajadores que tienen una relación laboral de subordinación a los funcionarios y al ayuntamiento.

El maestro Gabino Fraga, cita a Bielsa y nos dice: "Que la distinción entre funcionario y empleado, es porque el primero supone un cargo especial transmitido en principio por la ley, que crea una relación externa que da al titular un carácter representativo mientras que el segundo sólo supone una vinculación interna que hace que su titular concorra a la formación de la función pública". (65)

4.- LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO DE 1973.

El capítulo tercero de esta ley refiere en forma conjunta facultades y obligaciones del ayuntamiento:

Motivo por el cual para hacer un estudio más estructurado decidí hacerlo por rubros no por el orden de sus fracciones.

Artículo 42.- Son facultades y obligaciones de los ayuntamientos:

4.1.- REGLAMENTACIÓN

I.- Formular el Bando Municipal, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, necesarias para el cumplimiento de sus fines, para la organización, prestación de los servicios públicos municipales y aquellas que demanden la tranquilidad y seguridad de las personas y sus bienes y la moralidad, seguridad y salubridad pública, con arreglo a las bases generales que se fijan en esta ley.

(65) Gabino Fraga. Ob. Cit. Pág. 130.

X.- Crear y reglamentar el funcionamiento de los consejos de colaboración o de participación dentro del municipio.

Atendiendo al sentido estricto de la palabra formular es reducir a terminos claros, precisos, expresos o manifestar lo que se desea, por lo tanto entendemos que en esta ley se faculta al ayuntamiento para que en forma clara y objetiva elabore el bando municipal, así como disposiciones de caracter interno de la administración y hacia la ciudadanía que en forma general expidan los reglamentos que como esta fracción determina sean para obtener los fines del municipio;

Así como también los propios reglamentos que permitan la organización y prestación de los servicios públicos municipales, esto con el objetivo, de que haya orden y eficiencia en la prestación de los servicios que presta el ayuntamiento y que esta misma ley refiere en el artículo 83.- Agua potable y alcantarillado; alumbrado público; limpia; mercados y centrales de abasto; panteones; rastro; calles; parques, jardines, áreas verdes y recreativas; seguridad pública y tránsito; embellecimiento y conservación de los poblados, centros urbanos y obras de interés social.

Como vemos, se otorga una gran responsabilidad a los ayuntamientos en la prestación de servicios públicos por lo tanto estos se ven más obligados a profesionalizarse, capacitarse y organizar la respuesta a los vecinos del municipio y con ello evitar la improvisación o la deficiencia de los mismos.

Por lo que respecta a los reglamentos o disposiciones que la ciudadanía demande para su tranquilidad, seguridad en las personas, sus bienes y la moralidad, considero esto debe contemplarse en el bando municipal independientemente de que estas garantías están garantizadas en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A nivel municipal vemos que la mayoría de las personas remitidas a las oficialías conciliadores o calificadoras por parte de la policía municipal son por faltas a la moral concepto que es tan singular como cada ser humano lo entienda independientemente de que la moral es más un principio del ser humano y no una conducta jurídica o antijurídica por lo que resulta bastante difícil que se puedan dar disposiciones que digan que conducta no es moral y cual si es moral, es conveniente precisar que actividades o conductas se sancionan y no ser tan generales en esta disposición.

El ayuntamiento comparte la responsabilidad de dar seguridad a las personas y sus bienes con los gobiernos Estatal y Federal, de lo contrario el ayuntamiento no tendría capacidad para otorgar dicha prestación que hoy día entre las tres instancias es la más deficiente y la que más demanda la población se mejore en forma integral. La responsabilidad del ayuntamiento en esta área está encaminada a la prevención del delito, la investigación y detención de delitos y delincuentes corresponde a la policía judicial que puede ser Estatal o Federal.

Salubridad publica, esta mas que una facultad es una obligación del ayuntamiento prevenir que los habitantes no tiren basura en lugares no propios o autorizados para su deposito, la mejor forma de evitarlos es casi un eficiente servicio de recolección de basura sin embargo existen malos ciudadanos que habiendo recolección optima aún así donde quieren tiran la basura aquí es donde la autoridad municipal debe sancionar, aunque no solo la insalubridad se da por la basura, existen muchas mas causas que el ayuntamiento debe considerar y que entre otras son desechos de hospitales y sanatorios, contaminación del agua, expedición de gases toxicos, epidemias, etcetera.

Por lo referente a la fracción X se faculta al ayuntamiento para elaborar el reglamento de funcionamiento de los consejos de colaboración o de participación ciudadana dentro del municipio, esto es disponer en un documento quienes pueden conformarlos, como funcionan, como se eligen, cuanto tiempo duran en su cargo, que facultades se les otorga, etcetera, más que limitar la participación ciudadana o ignorarla los ayuntamientos deben sumarla para que en forma compartida de ciudadanos y gobierno municipal avancen en objetivos comunes.

“La sociedad comunal existe en todos los pueblos, cualesquiera que sean sus usos y sus leyes; el hombre es quien forma los reinos y crea las republicas; la comuna parece salir directamente de las manos de Dios. Pero si la comuna existe desde que hay hombres, la libertad comunal es cosa rara y frágil. Un pueblo puede reunir grandes asambleas politicas, porque en su seno se hayan habitualmente ciertos numero de hombres en quienes la inteligencia supera en cierto modo al sentido practico de los negocios. La comuna esta compuesta de elementos modestos que rehusan a menudo el trabajo del legislador. La dificultad para lograr la independencia de las comunas, en lugar de disminuir a medida que las naciones se ilustran, aumenta con su preparación y con su cultura. Una sociedad muy civilizada tolera con dificultad los ensayos de la libertad comunal; se rebela a la vista de sus numerosos extravios y se desespera del exito antes de haber alcanzado el resultado final del experimento”. (66)

Como vemos la organización comunal o vecinal en nuestros municipios es natural y lo que los ayuntamientos deben hacer es organizarlos, apoyarlos y sumarlos a los fines de toda organización humana que es el bienestar comun.

“Entendemos que el municipio es un espacio que puede y debe ser su propio promotor de desarrollo, donde el ayuntamiento debe ser un coordinador que integre los distintos esfuerzos y establezca una dirección hacia el logro de objetivos que

(66) De Tocqueville, Alexis. Ob. Cit. Pag. 78.

permitan, no sólo un crecimiento económico, sino un desarrollo integral de todos y cada uno de los miembros de la comunidad. El papel primordial del ayuntamiento será generar políticas acordes a las demandas y necesidades, constituyéndose en una bisagra entre las instancias gubernamentales y la sociedad civil. El abanico de necesidades de respuestas es muy amplio, haciendo referencia a cuestiones muy diversas." (67)

4.2.- ADMINISTRATIVAS.

V.- Crear los departamentos necesarios para el despacho de los negocios del orden administrativo y para la eficaz prestación de los servicios públicos municipales.

Esta facultad que se da al ayuntamiento es con la finalidad de que atendiendo a su cantidad de población, su superficie territorial, capacidad económica y a las demandas de la sociedad organice su administración pública municipal y de manera óptima y puntual responda a sus habitantes.

Para dar cumplimiento a lo dispuesto por esta ley al menos los ayuntamientos deben tener tres áreas administrativas como son la Secretaría del Ayuntamiento, la Tesorería Municipal y el Cuerpo de Seguridad Pública, no se señala un máximo de áreas administrativas, se da esta facultad en términos de la fracción XIII del mismo artículo al Presidente Municipal que propone al ayuntamiento, el número de áreas administrativas, misma que varía considerablemente entre los municipios rurales y municipios metropolitanos.

Debemos aceptar que en base a esta disposición existen presidentes municipales que abusan de esta facultad y en forma por demás insensible crean demasiadas áreas administrativas que son una carga al erario municipal y si a esto agregamos que se les da categoría de direcciones y no de jefaturas los sueldos se incrementan aun más y por ende el pago de sueldo se aumenta desproporcionalmente de tal manera que luego el presupuesto no alcanza más que para el pago de nómina, no existe por lo tanto obra pública ni una buena prestación o mantenimiento de los servicios públicos.

4.3.- PLANEACION.

VI.- Formular, aprobar y ejecutar los planes y programas.

VII.- Enviar al ejecutivo, planes y programas municipales para la coordinación con los de carácter estatal.

VIII.- Designar a los miembros de las comisiones de planificación y desarrollo.

XX Bis.- Aprobar e impulsar y en su caso ejecutar planes estatales y federales de desarrollo agropecuario y forestal.

XXI.- Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales y ecológicas; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones privadas; planear y regular de manera conjunta y coordinada los centros de zona conurbana y expedir los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarias.

La planeación de los actos de gobierno son no solo en los municipios sino en los Estados y la propia Federación de reciente consideración, si entendemos por planeación la organización y regulación en un solo sentido u objetivo de las acciones de las tres instancias de gobierno vemos que fue a partir de 1930 con la creación del consejo nacional económico y la Ley sobre Planeación General de la República cuando en forma conjunta de los tres niveles de gobierno se da respuesta a la ciudadanía.

"La planeación es vista como el elemento que da sentido y coherencia a las actividades de los gobiernos municipales y no como la presentación de intenciones que pueden quedarse solo en papel. Por lo tanto, es fundamental mejorar la practica de la planeación pero a partir de las orientaciones y formas bajo las cuales se realiza actualmente, entendiendo que nuestros sistemas administrativos deben adaptarse a nuestras realidades y no a la inversa. Por esto, partimos de hacer un estudio de la planeacion como una actividad que se realiza en las administraciones municipales, teniendo como punto inicial el estudio de documentos que resulten de dicha práctica, esto es del plan". (68)

"Los planes por su propia naturaleza son instrumentos que requieren una constante actualización; es decir, ponerlos al día en materia de información, que puede lograrse a base de diagnósticos periódicos, cada dos años por ejemplo. Además sería conveniente que en periodos semejantes se hicieran evaluaciones tanto de resultados como de eficiencia en su operación". (69)

(68) Montes de Oca Navas Elvia. José Mejía Lira. Temas Municipales. Ed. Colegio Mexiquense. México 1993. Pág. 19.

(69) Martínez Cabañas Gustavo. Naturaleza Jurídica de los Planes Estatales y Municipales. Ed. Porrúa, México 1994. Pág. 137.

Importante es la planeación de los actos del gobierno municipal ya que con esta se encamina con certeza, seguridad y decisión hacia las metas deseadas, nos refiere la fracción I que analizamos que los planes y programas de los ayuntamientos formularan sus planes y programas mismos que se aprobaran y ejecutaran, esto es que primero se ponen a consideración del cuerpo colegiado que es el ayuntamiento donde debe deliberarse sobre el mismo, aprobarse que puede ser por unanimidad o mayoría, después de pasar por las áreas respectivas se procedera a su ejecución.

Muchos de los planes municipales tienen que ver con las autoridades estatales o federales, por lo que es necesario sean estos enviados a dichas instancias para su trámite correspondiente, en el Estado de México para dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo Urbano de 1978 se procedió a la elaboración de los 121 Planes Municipales de Desarrollo Urbano y con ello tratar de dar orden a los asentamientos humanos.

La fracción VIII.- Faculta al ayuntamiento para crear y designar a los integrantes de las comisiones de planificación y desarrollo, estas comisiones tienen como órganos auxiliares del ayuntamiento la tarea de hacer propuestas de planes y programas de desarrollo municipal; como mejorar la prestación de los servicios públicos, proponer la mejor manera de la participación ciudadana en las acciones del gobierno municipal, esta comisión duraba en su cargo el mismo tiempo que el ayuntamiento en turno, comentamos que desafortunadamente lo contemplado en la Ley diste a mucho de lo que en la realidad se da pues pocos ayuntamientos dieron cumplimiento a la conformación de los órganos auxiliares y en muchos casos aún integrados no eran atendidos por el presidente municipal respectivo.

La fracción XX Bis.- Destinado principalmente a municipios rurales de una manera podemos decir impositiva refiere de aprobar y ejecutar los planes estatales y federales sobre desarrollo agropecuario y forestal, y digo un tanto impositiva porque lo correcto sería que señalara "poner a consideración" los planes de desarrollo agropecuario o forestal, estatal o federal, para que en su caso de ser aprobados proceder a su cumplimiento.

Se señala ya en específico un área de coordinación o planeación del ayuntamiento con los gobiernos Estatal y Federal, como lo es el mencionado, nos refiere Gilberto Castro Gómez, que "tres cosas resultan evidentes al revisar el marco jurídico correspondiente. Por un lado, que la década de los cincuenta representa el periodo en el cual se establecieron las bases jurídicas de la agricultura y ganadería mexiquense, sobre todo en el año de 1956; dado los cambios que ha sufrido el agro mexiquense durante los últimos años, el contenido de estos cuerpos legales, en mucho ya no responden a las necesidades y condiciones existentes. Por otro, que la agricultura dentro de la ganadería, y las granjas agropecuarias en el caso de la agricultura, merecieron una atención jurídica especial y por otro, que se regulan

juridicamente las grandes acciones agropecuarias: los servicios, la extensión, la investigación y la conservación de los recursos". (70) El Estado de México por ser una Entidad Federativa importantísima en recursos forestales y agropecuarios dio pues tanto interés al desarrollo de estas dos actividades y por lo tanto se determinó una fracción especial en la ley Orgánica Municipal, dada la vital participación de los ayuntamientos en estos programas, de acuerdo al XI censo Nacional de Población y Vivienda de 1990 del Estado cuenta con diez millones de habitantes, de los cuales un millón seiscientos mil vivían en áreas rurales, y de acuerdo con el Plan de Desarrollo del Estado de México el 86% de la superficie se destina a las actividades mencionadas.

Fracción XXI.- Faculta al ayuntamiento para participar en los programas de asentamientos humanos, ecológicos, reservas territoriales, regularización de la tenencia de la Tierra y permisos de construcción privados. Esta ley orgánica municipal del Estado de México de 1973 se adelantó a la Ley General de Asentamientos Humanos del 26 de mayo de 1976, debido a que la primera Entidad Federativa que empezó a sentir los efectos de la emigración de los mexicanos que vivían en municipios rurales o semiurbanos fue el Estado de México por su colindancia con el Distrito Federal, donde se creó una enorme zona metropolitana que es considerada hoy día como la más grande del mundo.

Carlos F. Quintana Roldán, citando a Francisco Faya Viezca, nos dice "Si bien los resultados de la coordinación entre Federación, Estados y Municipios en materia de conurbación no han sido halagüeños, estimo sin embargo, que las acciones que a este respecto se han instrumentado llevan la finalidad de atacar una problemática que de otra manera habría alcanzado, ahora, dimensiones verdaderamente catastróficas. Sobre el particular, algunos pensadores nos señalan que no es aceptable que una comunidad cuente con los indispensables servicios públicos y que la comunidad vecina carezca de los mismos servicios. Esta situación revela en gran parte la carencia de adecuadas técnicas administrativas de cooperación intermunicipal. La conurbación y las comunidades vecinales exigen que en gran número de servicios públicos sean provistos a través de una prestación supramunicipal y ello en virtud de que un buen número de servicios no pueden ser prestados o no pueden serlo de una manera eficiente por los municipios de una manera aislada". (71)

El proceso dinámico de emigración del campo a la ciudad fue considerado por el Congreso Local del Estado de México y por ello se legislo al respecto de que

(70) Castro Gomez Gilberto. Contribuciones para el Mejoramiento de la Administración Pública Estatal y Municipal. Ed. AIPEM. México 1996. Pág. 113.

(71) Quintana Roldán F. Carlos. Ob. Cit. Pág. 479.

los ayuntamientos participaran en este acontecimiento social y económico imposible de detener, debido que nadie mejor que los gobiernos municipales para opinar sobre los nuevos asentamientos humanos, áreas ecológicas y uso del suelo de respectiva jurisdicción.

“El desarrollo urbano del país en lo que va del presente siglo ha implicado notables transformaciones en la distribución de la población, la organización de las actividades económicas y el consecuente aumento en el tamaño y número de las localidades urbanas. Entre 1900 y 1990, la población nacional se quintuplicó al pasar de 13.6 a 81.2 millones de habitantes. Tal dinámica demográfica ha sido acompañada por cambios significativos en la estructura económica nacional, los procesos sociales, la calidad de la vida de la población y una mayor intervención del Estado para lograr la máxima eficiencia en el uso del territorio, de tal manera que los beneficios del desarrollo se repartan de forma equitativa.

A principios del siglo, México tenía tan solo 33 localidades urbanas en las que habitan el 10.5% de la Población Nacional y ninguna de ellas rebasaba medio millón de habitantes. Noventa años después, las ciudades totalizaron 275 y en ellas se concentraba el 54.4% de los mexicanos. Cabe destacar que, desde 1973, el país es preferentemente urbano, por concentrar más de la mitad de su población en ciudades.

A lo largo del presente siglo, la urbanización del país ha mostrado cambios y patrones, lo que permite establecer cinco etapas del desarrollo urbano: a) 1900-1910, en la crisis del modelo oligárquico-liberal; b) 1910-1920, época revolucionaria; c) 1920-1940, dentro de la reconstrucción del Estado; d) 1940-1980, estimulada por el modelo de crecimiento económico basado en la sustitución de importaciones y el mercado interno y e) 1980-1990, ante la crisis económica, el cambio de énfasis en la política económica ante la apertura comercial y la desaceleración en el ritmo de crecimiento poblacional”. (72)

Como vemos en el presente siglo para los municipios fue trascendental en nuestro país por los cambios y evolución referida tanto en el aspecto demográfico, social, económico y de crecimiento urbano, por lo que los ayuntamientos se ven obligados a actualizar sus normas internas y hacia la población, sin caer en la reglamentación exagerada que ahogue a los municipios en la burocracia y la tramitología.

Considero como grave que se desarrollen en los escritorios, en foros, asambleas, convenciones y estudios, planes de desarrollo municipal en los que se

(72) Garrocho Carlos y Jaime Sobrino (coordinadores). *Sistemas Metropolitanos*. Ed. Colegio Mexiquense y SEDESOL. México 1995. Pag. 20 y 11.

gasta demasiado no sólo en lo económico sino en horas hombre y al final de cuentas las propuestas solo quedan en buenas intenciones o estos pasen a formar parte del archivo bibliográfico municipal.

4.4.- MUNICIPALIZACION.

X.- Solicitar la expropiación de bienes por causas de utilidad pública.

XII.- Municipalizar en su caso, mediante el procedimiento respectivo, los servicios públicos municipales cuando esten a cargo de particulares.

Con grave frecuencia se utiliza el termino "municipalización" de servicios públicos se usa el concepto principalmente en una acepción común y no técnica y jurídica. De esta manera se alude por municipalización al proceso administrativo mediante el cual el Estado (no solamente el municipio), se hace cargo de manera directa de la prestación de algún servicio público en manos de particulares.

"Técnicamente el vocablo significaría que la acción de municipalizar se atribuiría solo al municipio, cosa que no es así. La Federación, las Entidades Federativas o el Distrito Federal municipalizan servicios públicos, cuando las exigencias sociales lo demandan. El vocablo y el fenómeno que implica, son solamente reminiscencias de épocas anteriores, en las que casi todo tipo de servicios públicos los cumplía la corporación municipal". (73)

El concepto de municipalización entonces se utiliza de forma indistinta por cualquiera de las tres instancias de gobierno como ejemplo tenemos en el transporte público tanto en el Distrito Federal como en el propio Estado de Mexico, cuando paso a ser de un servicio particular a un servicio público, mediante el procedimiento de "municipalización" en los años 1976-1977, debido en ese entonces se decía que el "pulpo camionero" abusaba de los usuarios al aumentarles el costo del pasaje.

Se faculta al ayuntamiento a solicitar la expropiación por causa de utilidad pública, sin señalar limitante, a muebles o inmuebles. "La expropiación viene a ser, como su nombre lo indica, un medio por el cual el Estado impone a un particular la cesión de su propiedad por existir una causa de utilidad pública y mediante la compensación que al particular se le otorga por la privación de esa propiedad". (74)

(73) Quintana Roldan F. Carlos. Ob. Cit. Pág. 459.

(74) Fraga Gabino. Ob. Cit. Pág. 375.

Como señala dicha fracción, el ayuntamiento no realiza el procedimiento, esto lo solicita el Gobernador del Estado de México quien se funda en la fracción VIII del artículo 77 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y este a su vez en el párrafo segundo del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los órganos a la vez respectivos para determinar si los bienes son de utilidad pública son los Congresos Federal y Local, la ley reglamentaria para el procedimiento respectivo es la ley de Expropiación.

La municipalización de servicios públicos municipales cuando lo realicen particulares, esto se da en casos en que el servicio sea irregular o cuando se dañe con dichos servicios a la colectividad, de acuerdo como lo señala la misma ley orgánica municipal en su artículo 119, la cual también señala el procedimiento para la substanciación de la municipalización.

4.5.- ECONOMICAS.

XIV.- Formular la iniciativa de Ley de Ingresos remitiéndola a la legislatura del Estado por conducto del Ejecutivo para su aprobación, dentro del término que señala el Artículo 143 de la Constitución Política Local.

XV.- Celebrar los convenios de asunción de funciones de colaboración, de ejecución y operación de obras y de prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social del municipio lo haga necesario, con el Estado, con otros municipios de la Entidad, o particulares y remitirlos en su caso a la Legislatura Local para su aprobación a través del Ejecutivo, así como los de administración de contribuciones con el Estado.

XXVI.- Administrar su Hacienda en términos de la Ley, y controlar a través del Presidente y Sindico la aplicación del Presupuesto de Egresos del Municipio.

XXVII.- Enviar a la Legislatura Local, a través del Ejecutivo, para su autorización, los proyectos para la contratación de empréstitos que afectan los ingresos de las posteriores administraciones.

XXVIII.- Constituir o participar en empresas paramunicipales y fideicomisos.

Como lo dispone la Constitución de 1917 del Estado libre y Soberano de México, en su artículo 142 ya comentado facultad al ayuntamiento a formular es decir, a integrar o conformar el proyecto de Iniciativa de Ley de Ingresos en la cual considerará de que actos de gobiernos el ayuntamiento obtendrá sus ingresos, que como sabemos son impuestos, productos, aprovechamiento, participaciones y

derechos, esta iniciativa la hace llegar al congreso local por conducto del Ejecutivo Estatal.

La gran pregunta que todo ciudadano se formula es como se basa o en que se funda el gobierno municipal para elaborar su presupuesto de Ingresos, al respecto nos dice Jose de Jesus Covarrubias, La Suprema Corte de Justicia de la Nacion en Mexico, ha sustentado la Tesis en materia de contribuciones en la siguiente linea: "Las Contribuciones de los Estados, las que estos decreten para el pueblo de su territorio, y que se consideren antieconómicas, exorbitantes y ruinosas, no pueden ser remediadas por el Poder Federal, sino por el pueblo mismo, mediante el sufragio electoral, para llevar a las legislaturas ciudadanos ecuanimes y patriotas, que cuiden de los intereses generales, procurando la convivencia normal, francamente garantizada y progresista de la Comunidad". (75)

Trasladando esta tesis al Municipio entendemos que corresponde a la moral, honradez, lealtad, ética y compromiso con su pueblo de los síndicos y regidores de realizar en las sesiones de cabildo donde se presenta el proyecto de Ley de Ingresos municipales una defensa de los intereses de la comunidad, atendiendo al sentido comun y sin tampoco radicalizar su posicion en la que quieran ahogar la Hacienda Publica Municipal.

Una vez discutida, analizada y aprobada la iniciativa de la Ley de Ingresos por el cabildo el presidente municipal la turna al Ejecutivo del Estado para su procedimiento correspondiente ante la Legislatura Local.

En cuanto a la realización de convenios con otros municipios, el Estado, la propia Federacion o particulares, también los sanciona el congreso local, comunmente esta necesidad de celebrar convenios se da en los municipios metropolitanos por encontrarse tan unidos geográficamente por el crecimiento mismo de sus asentamientos humanos y por tener problemas iguales como son el de agua potable, seguridad pública, drenaje, comercio, entre otros.

Una de las manifestaciones más relevantes del desarrollo urbano nacional ha sido la conformación de zonas metropolitanas. El proceso de metropolización en Mexico no es reciente, pero se ha acelerado en los últimos años. Dicho fenómeno comenzo en la década de los cuarenta con los casos de la Ciudad de México, Monterrey, Torreón, Tampico y Orizaba. En 1970, el país contaba con 12 conurbaciones, incrementándose a 27 en 1980 y para 1990 se reconocen 37. Esto indica que la franca integración de las zonas metropolitanas ha aumentado en los últimos 25 años, en respuesta al amplio proceso de urbanización ocurrido.

(75) Covarrubias Dueñas José de Jesús. Ob. Cit. Pág. 219.

Las sociedades urbanas y metropolitanas se definen como un conjunto de sistemas de valores, normas y relaciones que comparten especificidad historica y una logica propia de organizacion y cambio. El desarrollo social es palpable, pero heterogéneo; las costumbres permanecen, pero otras se extinguen; la calidad de vida es superior respecto al ambito rural, pero cohabitan grandes desigualdades e su interior; la metropolitización es simbolo de modernidad, pero tambien de rezagos sociales" (76)

Dado lo anterior como si fuera algo natural vemos como los Gobiernos municipales se esmeran porque existan todos y de sobra los servicios publicos en el centro de sus comunidades y como siempre los poco o nada beneficiados son quienes viven en las afueras u orillas del municipio, que como consecuencia logica empiezan a unirse áreas o colonias marginadas de uno y otro municipio, y por ende los problemas se empiezan cada dia a agudizar y acrecentar de tal manera que generan fuertes problemas economicos o sociales y por ello son atendidos en forma compartida por los municipios que tienen este problema.

Año con año los ayuntamientos deben de proponer y deliberar sobre el presupuesto de egreso y la ley de ingreso municipales, la renovacion de acuerdos fiscales con el Estado y la Federacion, con respecto a concesiones a particulares se da cada tres años, es decir al inicio de cada administración municipal.

En cuanto a la administracion libre de su hacienda como ya lo estudiamos anteriormente éste fue uno de los temas más deliberados y discutidos por el constituyente Federal de 1917, en cuanto a como lograria el ayuntamiento tener sus ingresos, su administracion y sus gastos, esta ley orgánica refrenda la facultad del ayuntamiento de la administracion de la Hacienda Pública Municipal el area de esa administracion es la Tesoreria Municipal, y como vigilantes directos de su administracion honrada y eficiente son el presidente municipal y el sindico procurador, debemos agregar que en el Estado de México aparte de la firma del Presidente y Sindico se estampa la del Tesorero y Secretario del Ayuntamiento en los cortes de caja mensual que realiza la tesoreria Municipal, como vemos estos son los controladores internos del ayuntamiento porque existen controles externos como lo son el poder ejecutivo, estatal y el congreso local.

Un análisis sobre estos controles nos lo comenta José de Jesús Covarrubias y nos refiere que "Los controles externos, de derecho, siguen siendo verdaderas tutelias politicas. En los controles internos no existe un sistema claro para equilibrar los conflictos que surgiesen entre los Ediles: ademas la Iniciativa Popular o Accion Ciudadana, esta relegada" (77)

(76) Garrocho Carlos y Jaime Sobrino. Ob. Cit. Page. 11 y 12.

(77) Covarrubias Dueñas Jose de Jesus. Ob. Cit. Pag. 312.

En la misma línea, las leyes de los Entes Federales no son homogéneas y presentan diferencias de fondo, asimismo, existen controles totales en el aspecto económico, esto es, el Congreso Local controla externamente al ayuntamiento, tanto en lo político como en lo económico, en ambos casos sus decisiones son inapelables, lo cual deja totalmente indefensos a los ayuntamientos.

Para la celebración de empréstitos que el ayuntamiento celebre con instituciones públicas y privadas, debe obtener previamente la autorización de la legislatura del Estado, como vemos es una medida de seguridad jurídico-económica que se le impone al ayuntamiento, para el efecto de, que no contraiga compromisos más allá de su período administrativo este enunciado en la práctica, podemos afirmar que su observancia es relativa porque se podrán sancionar por el congreso local contratos, convenios o acuerdos que requieran una formalidad extraña, no así, compras, obras y servicios que contrata o encarga el ayuntamiento a empresas y particulares que no se registran y que sumados son cantidades considerables que si afectan la hacienda pública municipal.

En lo referente a constituir o participar en empresas municipales, debemos mencionar que se dio una etapa en la que fue importante que los gobiernos Federal, Estatal y Municipal, participaran en actividades económicas, no propiamente del sector público, sino actividades que se consideraban solo correspondían a particulares, áreas económicas estratégicas y para rescatar empresas de particulares que entraban en un proceso de quiebra o cierre y que eran importante se mantuvieran en activo por el importante número de fuentes de empleo que generaban, asimismo, la creación de empresas paramunicipales donde en forma compartida con productos de algunos productos o bienes era conveniente desarrollar por su explotación municipal o regional.

“Las paramunicipales constituyen una forma de ampliación de la actividad económica de los municipios, que además es una forma nueva de generarse mayores ingresos y de lograr un mayor nivel de autofinanciamiento de sus inversiones. Fortalecen las formas de vida asociativa privada, ya que se integran con capitales Estadales, Municipales y Privados y con ellos se impulsa el carácter mixto de nuestra economía”. (78)

Cabe mencionar que en el Estado de México de 1984 a 1987 existían 194, dándose a partir de 1985 al cierre de muchas de estas empresas por situaciones de carácter económico, mal administradas o por su intrascendencia social.

Hoy en día deben ser pocas las empresas paramunicipales que existan porque

(78) Salazar Medina Julian. Ob. Cit. Pag. 113.

la política económica del gobierno Federal que lógicamente se da a nivel Estatal y Municipal, es la de privatizar la mayor cantidad de servicios públicos.

Por lo que respecta a que los ayuntamientos participen o constituyan fideicomisos es poco común o casi nula esta tendencia porque se desconoce sus beneficios o porque el ayuntamiento no va a contratar una institución fiduciaria para la prestación de un servicio público que lógicamente lo incrementaría en su costo, aunque posiblemente se mejore, sin embargo se pudiera tomar como una medida poco popular y ningún gobierno correrá el riesgo de perder simpatías electorales.

4.6.- SOCIAL.

XLX.- Sujetar a sus trabajadores al régimen de seguridad social establecidas en el Estado.

XX.- Dotar de panteón a los centros de población que excedan de quinientos habitantes.

Lo social y concretamente en lo relativo al aspecto seguridad laboral a que tienen derecho los trabajadores al servicio de los ayuntamientos, es la propia Constitución General de la República la que determina en el artículo 115 fracción VIII segundo párrafo: Serán las propias legislaturas locales las que deben expedir las leyes que regulen las relaciones laborales entre el gobierno del Estado y Ayuntamientos con sus trabajadores.

Es de suma importancia que esta normatividad exista debido a que principalmente los municipios urbanos y metropolitanos tienen plantas de trabajadores que varían de entre mil y cinco mil que significan igual número de familias, con esto no deseo dejar a un lado lo importante que es esta actividad social en otros municipios, porque tan valiosa es la vida de un trabajador de un ayuntamiento rural como el del municipio más grande de la República, simplemente lo refiero porque entre más numeroso es el número de empleados más agudos son los problemas laborales o de seguridad social sino se atienden a tiempo.

Esta disposición constitucional puede generar una atomización de disposiciones laborales como lo comenta Carlos Quintana, citando a Miguel Acosta Romero que nos dice: "Si las legislaturas locales deberán legislar sobre la base del Apartado A o B, surge otra duda que es más grave, pues la reforma de 1983 y el texto de la fracción IX del artículo 115 permitan suponer que en una sola ley local se regularían las relaciones laborales entre los Estados y los Municipios y sus respectivos trabajadores, la reforma de 1987 plantea la gran duda ¿Será necesario expedir una ley laboral que rijas las relaciones de trabajadores de cada Estado y otra

para los trabajadores del municipio del propio Estado?, si esta fuera la interpretacion tendríamos 62 leyes reglamentarias burocraticas, dos cada Estado de la Federación y tampoco se aclara si existiria un tribunal que dirima las controversias laborales a nivel del Estado y otro a nivel de Municipios". (79)

5.- LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO 1993 (VIGENTE)

Como la anterior ley para su mejor análisis decidí estudiarlo por rubro y no por orden de sus fracciones.

Artículo 31.- Son atribuciones de los ayuntamientos:

5.1.- REGLAMENTARIAS:

I.- Expedir y reformar el Bando Municipal, así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro del territorio del municipio, que sean necesarios para su organización, prestación de los servicios públicos y, en general, para el cumplimiento de sus atribuciones:

II.- Celebrar convenios, cuando así fuere necesario, con las autoridades estatales competentes, en relación con la prestación de los servicios públicos a que se refiere el artículo 115, fracción III de la Constitución General, así como lo referente a la administración de contribuciones fiscales;

Se dan las bases en esta Ley para la modernización del municipio, facultándole para que expida la norma que regula las actividades propias de su administración como lo deben ser entre otros el reglamento interior de trabajo, el de estímulos y recompensa, la adecuación del Bando Municipal que se expide generalmente el cinco de febrero del primer año de ejercicio del gobierno municipal y las modificaciones se realizan por lo general los dos años siguientes en la misma fecha.

Un gran reto de los gobiernos municipales es el de crear disposiciones que cumplan con las formalidades que exige la Constitución General de la República toda vez que es muy común que una autoridad municipal sancione a un particular y este acuda en demanda de Amparo ante la Justicia Federal que por lo general ampara y protege al particular porque el acto de autoridad del gobierno municipal no se apega a las formalidades que la propia constitución señala

En cuanto a expedir las normas generales para la prestación de los servicios públicos, esto se refiere a la individualidad de cada municipio toda vez que de ma- (79) Quintana Roldan Carlos. Ob. Cit. Págs. 505 y 506.

nera distinta la prestación del servicio de agua potable varia del tipo de municipio en virtud de que en un metropolitano es muy variado, complejo y caro este servicio y no así en un municipio rural donde los habitantes por tener mas cercana el agua muchas veces su aportacion es dificil obtenerla del usuario, asimismo, observamos con la recoleccion de basura en un municipio metropolitano, tiene que hacerse en unidades y en un municipio rural las propias personas crean su relleno sanitario el cual no cumple generalmente con los requisitos minimos de carácter ecologico

Cuanta validez jurídica tienen estos reglamentos nos señala el maestro Gabino Fraga "que dentro del punto de vista formal considera el acto reglamentario como un acto administrativo, pero que desde el punto de vista material identifica al reglamento con la Ley, porque en esta encuentra los mismos caracteres que en aquel. De otro modo dicho, nuestra opinion es de que el reglamento constituye, desde el punto de vista de su naturaleza intrínseca, un acto legislativo, que como todos los de esta índoles, crea, modifica o extingue situaciones jurídicas generales". (80)

Como definir que es un servicio publico, "Es el conjunto de actividades encaminadas a resolver, de manera continúa la satisfaccion de necesidades publicas, ya sea por la accion directa de la administracion municipal, por la colaboracion de los Estados y las dependencias del Gobierno de la Republica, o bien, por el ejercicio de una concesión". (81)

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala, no como una atribución del ayuntamiento sino que a su cargo la prestación de los servicios publicos siguientes: a).- Agua Potable y Alcantarillado; b).- Alumbrado Público; c).- Limpia; d).- Mercados y Centrales de Abasto; e).- Panteones; f).- Rastros; g).- Calles, Parques y Jardines; h).- Seguridad Pública y Tránsito; e i).- Los demas que las Legislaturas Locales determinen según las condiciones Territoriales y Socioeconomicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Una gran variedad de funciones y actividades dispone la constitucion que debe realizar el ayuntamiento mismas que requieren de los servidores públicos mayor conocimiento para su desempeño, profesionalismo, experiencia, eficacia, honestidad y aptitud, no es motivo de esta tesis el analisis de los servicios publicos que como señala la constitucion, no son estos una atribución sino sus responsabilidades como ente publico.

Se le faculta tambien como lo señala la propia Constitución Política de los

(80) Fraga Gabino. Derecho Administrativo. Ob. Cit. Pág. 106.

(81) Sandoval Forero Eduardo, El Municipio Mexicano de Cara al Siglo XXI, Ed. UAEM, Mexico 1993. Pág. 204

Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 115 la libre administración de su hacienda, entendiéndose por ellos no solo lo que ingresa a la Tesorería Municipal sino lo que captan oficinas estatales, cuando la contribución es municipal, pero que el ayuntamiento por carecer de los recursos materiales y humanos no puede captar directamente, lo que hace que el ayuntamiento celebre convenios de carácter fiscal con el Gobierno del Estado, donde además se contiene las cantidades que el ayuntamiento cubrirá al Gobierno Estatal por esta captación y su posterior entrega al erario municipal.

5.2.- INICIACIÓN DE LEYES

III.- Proponer ante la Legislatura Local iniciativas de leyes o decretos en materia municipal, en su caso, por conducto del Ejecutivo del Estado.

IV.- Proponer, en su caso, a la legislatura local, por conducto del Ejecutivo, la creación de organismos municipales descentralizados para la prestación y operación, cuando proceda de los servicios públicos.

Se faculta al ayuntamiento para que proponga a la legislatura local la iniciativa de leyes en materia municipal, así como decretos también sobre la misma materia, lógicamente deben ser estos por conducto del Ejecutivo del Estado, asimismo sobre la creación de organismos municipales desconcentrados, podemos comentar que la prestación del Servicio Público que en muchos municipios se encuentra desconcentrados es de Agua Potable, quedando pendiente en muchos municipios la descentralización el de la recolección de basura.

"La descentralización, consiste en una división del trabajo que permite la distribución de funciones entre diferentes niveles jerárquicos. No basta con delegar la ejecución de las acciones planteadas centralmente sino que se requiere investir a las organizaciones o funcionarios en que se delega de la autoridad suficiente para tomar las decisiones necesarias a la función delegada". (82)

"La descentralización administrativa ha obedecido, en unos casos a la necesidad de dar satisfacción a las ideas democráticas y a la conveniencia de dar mayor eficacia a la gestión de interés locales, para lo cual el Estado constituye autoridades administrativas cuyos titulares se eligen por los mismos individuos cuyos intereses se van a ver comprometidos con la acción de dichas autoridades. La descentralización ha adoptado tres modalidades diferentes, que son:

(82) Masse Narvaez Carlos E. Políticas Públicas y Desarrollo Municipal. Ed. Colegio Mexiquense. México 1993. Pág. 142.

- A).- Descentralización por servicio
- B).- Descentralización por colaboración, y
- C).- Descentralización por región.

En esos tres tipos de descentralización no hay caracteres idénticos y uniformes, pues a diferencia de la centralización, aquél régimen constituye más que una forma única de organización, una tendencia de alcances muy variables para conciliar dos situaciones contrarias como son, por un lado la centralización absorbente del Estado y por el otro, la gestión independiente de determinados intereses colectivos". (83)

5.-3.- DIVISIÓN TERRITORIAL MUNICIPAL.

V.- Acordar la visión territorial municipal en delegaciones, subdelegaciones, colonias, sectores y manzanas.

VI.- Acordar, en su caso, la categoría y denominación política que les corresponden a las localidades, conforme a esta Ley.

Con la finalidad de dar una mayor atención a la comunidad se faculta al Ayuntamiento para organizar territorialmente a su municipio, que por lo general se fundamenta en el asentamiento de comunidades integradas por familias quienes conforman una delegación, esto es muy dado en los municipios rurales o semi urbanos.

Las delegaciones varían en facultades, no son homogéneas, sino que cada ayuntamiento como su nombre lo dice delega a los servidores públicos de estas dependencias administrativas municipales funciones que van desde, vigilancia del orden público a la promoción de obras públicas, existen delegados con presupuesto propio por delegación y existen otros que son menos desde el punto de vista administrativo que cualquier jefe del más modesto departamento.

Más que subdelegaciones lo que existen en los municipios rurales son barrios que en la mayoría de las veces llevan el nombre de algún santo que se venera en esa parte del municipio, estos también se integran por familias y van creciendo en la medida que los hijos se van casando y el padre les otorga un espacio de terreno para que construyan ahí mismo su hogar.

Las colonias, sectores y manzanas son propias de municipios urbanos y metropolitanos, por lo general las colonias son integradas por migrantes, es decir, por personas que no son en su mayoría nativos del municipio, claro esta que para la identificación territorial de un domicilio es necesario la creación de colonias que aunque físicamente no tiene ninguna diferencia con alguna colonia colindante la separación de la colonia es meramente imaginaria

Los sectores es un nombre poco actualizado en día debido a que hoy es mas comun identificar espacios territoriales por manzanas, el nombre de sector lo utilizaron los encargados de la seguridad pública.

Lo lamentable de este procesos es que previamente no haya un estudio de desarrollo o crecimiento urbano y vemos como las comunidades van creciendo en forma anárquica y carecen de espacios de uso comun, calles demasiado reducidas, bastantes callejones, no prevén espacios para áreas deportivas, recreativas, culturales, de salud, entre otras, no obstante los planes de desarrollo urbano Nacional, Estatal y Municipal.

De conformidad con lo que establece el artículo 9 de la Ley Organica en estudio las categorías de las localidades son:

I.- CIUDAD: Localidades con mas de quince mil habitantes, servicios público, servicios médicos, equipamiento urbano; hospital, mercado, rastro, cárcel y panteón; y centros educativos de enseñanza preescolar, primaria, media y media superior;

II.- VILLA: Localidades entre cinco mil y quince mil habitantes, servicios públicos, servicios médicos, equipamiento urbano; hospital, mercado, rastro, cárcel y panteon; y centros educativos de enseñanza primaria y media superior,

III.- PUEBLO: Localidades entre mil y cinco mil habitantes, servicios públicos indispensables, cárcel y panteon; centros educativos de enseñanza primaria;

IV.- RANCHERIA: Localidades entre quinientos y mil habitantes, edificios para escuela rural, delegación y subdelegacion municipal.

V.- CASERIO: Localidad de hasta quinientos habitantes.

Cuando se va a asignar una de estas categorías políticas a una localidad el ayuntamiento hace llegar su propuesta a la legislatura del Estado.

5.4.- ADMINISTRATIVAS.

VII.- Convenir, contratar o concesionar, en terminos de ley, la ejecucion de obras y la prestacion de servicios publicos, con el Estado, con otros municipios de la entidad o con particulares recabando, cuando proceda, la autorizacion de la Legislatura del Estado.

VIII.- Concluir las obras iniciadas por administraciones anteriores y dar mantenimiento a la infraestructura e instalaciones de los servicios publicos municipales.

IX.- Crear las unidades administrativas necesarias para el adecuado funcionamiento de la administracion publica municipal y para la eficaz prestacion de los servicios publicos.

IX Bis.- Crear en el ambito de sus respectivas competencias una coordinacion de derechos humanos, la cual será autónoma en sus decisiones.

XV.- Aprobar en sesión de cabildo los movimientos registrados en el libro especial de bienes muebles e inmuebles.

XVI.- Acordar el desarrollo o uso de los bienes inmuebles municipales:

XVII.- Nombrar y remover al Secretario, Tesorero, Titulares de las unidades administrativas y de los organismos auxiliares, a propuesta del presidente municipal; para la designacion de estos servidores publicos se preferira en igual de circunstancias a los ciudadanos del Estado vecinos del municipio:

XXI.- Formular, aprobar y ejecutar los planes de desarrollo municipal y los programas correspondientes;

XXII.- Dotar de servicios publicos a los habitantes del municipio:

XXVI.- Enajenar y dar en arrendamiento, usufructo o comodato los bienes del municipio, previa autorizacion, en su caso, de la Legislatura del Estado:

XXVII.- Promover y apoyar los programas estatales y federales de capacitacion y organizacion para el trabajo:

XXVIII - Desafectar del servicio publico los bienes municipales o cambiar el destino de los bienes inmuebles dedicados a un servicio publico o de uso comun;

XXIX.- Introducir metodos y procedimientos en la seleccion y desarrollo del personal de las áreas encargadas de los principales servicios publicos, que propicien la institucionalización del servicio civil de carrera municipal.

XXXII.- Elaborar y poner en ejecucion programas de financiamiento de los servidores publicos municipales, para ampliar su cobertura y mejorar su prestacion.

XXXIII.- Coadyuvar en la ejecucion de los planes y programas Federales y Estatales.

XXIV.- Publicar por lo menos una vez al año la "Gaceta Municipal" como organo oficial para la publicacion de los acuerdos de caracter general tomados por los ayuntamientos y de otros asuntos de interes publico;

XXXVII.- Promover en la esfera de su competencia lo necesario para el mejor desempeño de sus funciones.

Esta Ley Orgánica Municipal da facultades al ayuntamiento suficientes para que inicie su proceso de modernización administrativa empezando con darle bases para que servicios publicos donde el ayuntamiento esta limitado para realizarlos pueda concesionar o contratar. sin embargo este tipo de actos administrativos la mayoría de las veces tiene reacciones en la base de los trabajadores al servicio del ayuntamiento quienes comunmente se oponen a que esto se lleve a efecto, pues consideran que van a ser desplazados de su empleo o en algunos casos de beneficios extra laborales que obtienen cuando el ayuntamiento es quien presta el servicio.

En ese caso, cuando se tenga que obtener la autorización de la Legislatura del Estado el ayuntamiento lo realiza por conducto del Ejecutivo Estatal, quien previamente valora la conveniencia de este acto y si es favorable lo promueve.

"En el nivel municipal en Mexico, se manifiestan con crudeza todas las contradicciones del desarrollo municipal. En los municipios urbanos particularmente nos encontramos con rezagos graves, crecimientos desordenados, ausencia de planeación urbana y carencia de recursos tecnicos, administrativos, humanos y financieros. Simultaneamente los municipios urbanos concentran desigualdad, descontento, conflictos politicos cotidianos que enfrentan al México premoderno, tradicional y caciquil, con un México moderno, pujante en lo democrático, que demanda nuevas formas de interlocución. Este mosaico de situaciones y contradicciones recae en los gobiernos municipales que ante un proceso inacabado de descentralizaciones debaten día a día entre la incapacidad y la innovacion, entre

la inercia y la accion, entre la tradicion y el cambio". (84)

Esta ley organica dispone aunque parece no muy apegada a la autonomia municipal la obligacion que tiene un ayuntamiento de concluir las obras municipales inconclusas que dejen administraciones anteriores, es muy comun que presidentes municipales entren en un sentimiento de revancha contra anteriores administraciones municipales y lo que hacen es no continuar con alguna obra inconclusa o en su caso hasta desaparecerla, dandose esto principalmente cuando hay alternancia en el poder publico municipal por otro partido politico, originandose con esto mas erogaciones y gastos del erario publico y logico quien pierde es el pueblo por antagonismos o caprichos politicos.

Si de algo carecen todas las instancias de gobierno ya sea municipal, estatal y federal, es la cultura del mantenimiento, con mucha tristeza la ciudadania ve como hoy se entrega una obra publica bastante equipada, bien pintada, con adornos florales, sanitarios, alumbrado, etcetera y al paso de los meses esta se encuentra en un pésimo estado y de olvido gubernamental.

Por lo que respecta a la creacion de las unidades administrativas necesarias para el adecuado funcionamiento del gobierno municipal, vemos en este rubro que en algunos casos los presidentes para cumplir con compromisos politicos crea areas administrativas no necesarias o les da algunos rangos que no deben tener y con ello lo que se genera es mayor erogacion en el pago de sueldos a servidores publicos.

No existe disposicion que limite el numero de areas ni tampoco el pago de sueldos a los funcionarios municipales, creandose anarquía en cuanto a areas y sueldos, lo único que impera y vale en este rubro es el sentido comun y de responsabilidad del presidente municipal y del propio ayuntamiento, solamente la fracción XVIII de este mismo articulo de la ley refiere que se dará preferencia en areas administrativas a vecinos del propios municipio.

La creación de la comision de derechos humanos de carácter municipal tiene desde mi punto de vista una eficacia relativa puesto que únicamente conoce de asuntos mínimos y muchos servidores públicos municipales no le dan la importancia o autoridad que merece, ademas de que la ciudadania acude en su mayoria cuando se violan sus derechos humanos a la comision estatal o federal de derechos humanos.

El registro de bienes muebles e inmuebles propiedad del ayuntamiento a la fecha se encuentra en una situacion poco clara y accesible, no solo para los integrantes del ayuntamiento sino a la propia poblacion, es muy lamentable ver

como vecinos de algunas colonias, barrios o comunidades ejercen actos de posesion en algun espacio de uso comun y con posterioridad se presenta como propietario y con ello inicia el litigio contra el ayuntamiento encontrandose con que muchas veces dichos inmuebles que todo mundo sabia eran de uso comun o del ayuntamiento no estan inscritos en el Registro Publico de la Propiedad como tales y como consecuencia al final gana el juicio el particular.

Falta pues un programa en que todos los ayuntamientos realicen las acciones juridicas pertinentes para que regularicen los predios que pertenecen al municipio y con ello evitar las tan comunes sorpresas de que aparecen dueños de areas que el pueblo considera le pertenecen.

Constantemente varia el uso de los inmuebles del ayuntamiento por falta de un plan definitivo del uso y destino de los mismos, independientemente que muchas veces por las presiones politicas o sociales el ayuntamiento cambia el destino de sus bienes inmuebles, cediendose a grupos organizados areas del ayuntamiento de acuerdo al interes que persiguen, sin importar el sentir mayoritario de la comunidad que tiene intereses diferentes a los grupos de presión social o politico del municipio.

Los nombramientos de los titulares de las areas administrativas asi como el secretario y tesorero, seran a propuesta del presidente municipal quien previamente realiza su trabajo politico con cada uno de los integrantes del ayuntamiento para que en la sesion de cabildo respectivo acepten sus propuestas y asi sean nombrados por unanimidad o mayoria el nombramiento de sus colaboradores administrativos, la ley no refiere que situacion juridica se da si el ayuntamiento por mayoria no aprueba los nombramientos que proponga el presidente municipal.

Comúnmente no se da cumplimiento a que los vecinos del municipio deben ser preferentes en los cargos públicos, ya que el presidente municipal atiende a sus compromisos personales, de grupo, partido o presión social para determinar quienes serán los servidores publicos municipales.

En cuanto a la formulacion y aprobacion de los planes municipales, vemos con tristeza como muchos de ellos se elaboran por particulares o empresas especialistas en este tema quienes por cierto cobran bien y estos planes solamente se elaboran para cumplir con la formalidad legal. más que para llevar una verdadera planeacion social, economica o urbana de caracter municipal.

Una realidad llena de complejidades se encarna a menudo a partir de una cotidiana improvisacion y bajo un agudo desconocimiento de lo que ha sido, de lo que es y de lo que debe ser el ente municipal. Mi formación juridica me hace mas sensible a percibir como una gran cantidad de funcionarios y particularmente del nivel municipal, sienten que el Derecho les estorba, que no les permite hacer

realidad sus planes, que la ley los tiene maniatados, como ellos mismos lo expresan. Esto pone de manifiesto que ante el peligro de volver a la barbarie y el riesgo de perder el sentido y el valor del orden jurídico, deben darse acciones de concientización sobre la importancia fundamental de las normas en la convivencia societaria". (85)

Dotar de servicios públicos a los habitantes del municipio considero que ese es el objetivo fundamental de todo gobierno municipal, sin embargo debemos ser realistas y es muy difícil que el ayuntamiento cumpla cabalmente esta obligación jurídico-política, por las razones siguientes: primero el aspecto económico: el crecimiento permanente del municipio; falta de la cultura del mantenimiento de lo logrado; deterioro novenal del equipo, entre otras causas, sin embargo esto no debe ser razón o motivo para que el ayuntamiento diariamente trabaje para lograr el ideal de que todos los vecinos del municipio tengan acceso a los servicios públicos que el artículo 115 Constitucional dispone que los ayuntamientos deben otorgar a su comunidad.

Enajenar o dar en arrendamiento bienes del ayuntamiento genera ayuntamiento serias irregularidades jurídicas, políticas y sociales, puesto que cada día los municipios requieren de espacios de uso común y cada que se vende alguna propiedad municipal queda en la duda de la población si se hizo con la honradez o transparencia que requieren dichos actos, además de que lo más necesitan hoy en día los ayuntamientos son espacios para dar a la comunidad áreas para recreación, deporte, reserva ecológica, culturales, entre otras no vender o arrendar lo poco que se tiene.

El usufructo y comodato, son buenos para el ayuntamiento cuando el usufructuario o comodatario, no lucra con el bien que se le otorga en dicho régimen, si es pues explotado el bien para beneficio del pueblo no de un particular, cuando el ayuntamiento no tiene la capacidad económica o técnica para aprovechar alguna área o bien, si es conveniente que se de en comodato o usufructo a particulares con sentido social.

Cuando estos contratos se acuerdan por más tiempo del periodo constitucional del ayuntamiento en turno debe tenerse la aprobación de la legislatura del Estado.

El municipio como organización política y administrativa de un Estado y éste como lo dispone el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta obligado a dar cumplimiento dentro de su jurisdicción regional a las

(85) Réndon Huerta Barrera Teresita, Ob. Cit. Pag. 317.

18 - Adicionalmente la historia laboral de un servidor publico sera tambien factor concomitante para sus posibilidades de desarrollo

19 - Todo lo anterior respecta y complementa los criterios tradicionales consagrados por la legislacion en materia de ascensos escalafonarios tales como antigüedad, dependientes economicos y origen sindical, los cuales se convierten en factores de desempate ante resultados similares en concursos de oposicion.

20.- Las responsabilidades genericas que definen un puesto, los requisitos minimos para ocuparlo, su categorizacion dentro de la estructura escalafonaria y las interrelaciones con otros puestos, ramas o grupos para el ascenso, constituyen el contenido del catalogo de puestos" (86)

Como concebir al municipio desde la instancia estatal y federal, como un mero espacio donde el ayuntamiento esta obligado a proporcionar a los vecinos de aquel servicios publicos o como un ente juridico, politico y administrativo, capaz de promover el desarrollo integral de toda la comunidad, si el objetivo es que el municipio sea un espacio de progreso integral debe existir una legislacion municipal que permita al mismo fortalecerse en todos los sentidos, ya que como se ha analizado si se cuenta con un soporte financiero amplio esto permitirá al ayuntamiento dar respuesta. Con eficiencia y calidad a las demandas ciudadanas, razon por la cual hoy se promueve en esta Ley Organica la facultad del ayuntamiento de buscar formas que permitan financiar la prestacion de los servicios publicos, privatizarlos o que se cobre a particulares dicho servicio como ya se da con el alumbrado publico; mismo que se cobra a particulares.

El municipio como la celula mas importante del federalismo mexicano, tiene como objetivo fundamental lograr la armonia, seguridad y felicidad de sus habitantes, lo cual no puede lograr en forma independiente requiere indispensablemente de la participacion de los gobiernos estatal y federal.

Tambien en reciprocidad los ayuntamientos en apoyar y promover los programas de los gobiernos estatal y federal a realizar en el municipio, como tales tenemos los relativos educacion, salud, seguridad, trabajo, vivienda, entre otros muchos, independientemente de que es una disposicion constitucional el de que los estados y municipios deben sujetarse a la jerarquia de las leyes mexicanas como lo dispone el articulo 133 de nuestra Carta Magna.

Cabe mencionar que la ley organica dispone que los acuerdos tomados por el ayuntamiento en cabildo deben constar lo mas importante en el libro de acuerdos.

(86) Montes de Oca Navas Elvia Ob. Cit. Pags. 106 y 107.

además de los reglamentos que el mismo acuerde estos deberán ser redactados íntegramente, uno de los problemas que esto representa es que únicamente quienes son sujetos del reglamento saben que este existe, por lo tanto con la finalidad de que los acuerdos sean conocidos por la mayoría de los habitantes de los municipios es que se señala que el ayuntamiento debe publicar por lo menos una vez al mes la "gaceta municipal", misma que debe contener acuerdos generales que tome el ayuntamiento.

Dispone el artículo 21 del Código Civil Federal; la ignorancia de las leyes no excusa su cumplimiento; interpretando esta regla general del derecho debemos entender que el desconocimiento de un reglamento municipal no excluye su cumplimiento, por lo tanto se obliga también al ayuntamiento a que por lo menos una vez al mes publique la gaceta municipal, que debe ser distribuida a los interesados, y a toda la comunidad para que este enterada de los acuerdos respectivos.

Sabedor el poder legislativo del Estado de México de la necesidad de preparar permanentemente a los servidores públicos municipales dispone que el ayuntamiento dentro de sus limitantes debe preparar a sus trabajadores la capacitación profesional de los servidores públicos de todos los niveles de gobierno Federal, Estatal y Municipal, en el caso del Estado de México. "En cifras de 1911 (1) los 121 municipios contaban globalmente con 35,820 servidores públicos, de los cuales 1,288 son autoridades municipales (presidentes, síndicos y regidores), 989 altos funcionarios de la administración municipal (secretarios, tesoreros, directores de obras, etc.) y 33,549 constituían propiamente hablando al personal operativo técnico-administrativo y de servicios. El universo de altos funcionarios de la administración municipal, con un total de 939, se dedujo que solo un 48% de ellos (518 funcionarios) han concluido sus estudios superiores, es decir, cuentan con una profesión, predominando los Abogados, Ingenieros, Arquitectos, Contadores, Profesores y Administradores Públicos y de empresas. De igual manera se reproduce la concentración de funcionarios con mayor grado de profesionalización en los municipios conurbados con un 46.6%, repartidos 192 (37%) en la zona metropolitana de la ciudad de México, 50 (9.6%) en la zona metropolitana de la ciudad de Toluca y 276 (53.4%) en los municipios del resto del Estado". (87)

"La capacitación es un proceso continuo y permanente de enseñanza y actualización de los servidores públicos mediante la transmisión de conocimientos, que contribuyan al ejercicio de un cargo o puesto de una organización o institución determinada. Dentro de la administración municipal es la herramienta de actualización y mejoramiento de los conocimientos, habilidades y aptitudes de los servidores públicos en el cumplimiento de las tareas y funciones que tienen asignadas. La autoridad municipal tiene la responsabilidad de proporcionar a sus (87) Sandoval Foredo Eduardo. Ob. Cit. Págs. 15 y 17

servidores los medios para su capacitación y actualización, dichos medios pueden ser cursos, seminarios, talleres, conferencias, pláticas, ejercicios, películas, grabaciones, entre otros". (88)

A nivel Federal también podemos observar como es de reciente creación las áreas e instituciones creadas para profesionalizar al servidor público como nos lo dice Omar Guerrero "El censo evidencio los progresos materiales e intelectuales alcanzados por el país, que se comenzaban a visualizar en la gradual profesionalización de la administración pública, la cual había alcanzado ya un fuerte incremento en el número de servidores: 159,253 dentro de una población total de 16.5 millones. El 6.3% eran profesionistas (4.6% hombres y 1.7% mujeres), con la anotación relevante de que de estos profesionistas, 14,397 consistían en educadores. Desde entonces a la fecha, el servicio público ha tenido en estos servidores a la mayoría de sus trabajadores. La importancia del empleo público, ya era evidente, pues el 1% de la población laboraba para el gobierno y el 5% de los mexicanos eran sostenidos con sueldos devengados por los servidores públicos". (89)

5.5.- ECONOMICAS.

X.- Conocer los informes contables y financieros anuales dentro de los tres meses siguientes a la terminación del ejercicio presupuestal que presentará el tesorero con el visto bueno del síndico:

XXVII.- Administrar su hacienda en términos de ley, y controlar a través del presidente y síndico la aplicación del presupuesto de egresos del municipio:

XXIX.- Aprobar su presupuesto de Egresos;

XX.- Autorizar la contratación de empréstitos, en términos de la Ley de Deuda Pública Municipal del Estado de México;

XXV.- Constituir o participar en empresas paramunicipales y fideicomisos;

(88) Guías Técnicas de Capacitación Municipal, Secretaría de Gobernación, CEDEUN, INAP, México 1998. Págs. 294 y 295.

(89) Guerrero Omar. La Formación Profesional de Administradores Públicos en México. LAPEM, Toluca 1995. Pág. 11.

La buena situación financiera o económica no solo corresponde al presidente municipal, síndico y tesorero municipal, sino al ayuntamiento como cuerpo colegiado por ello la ley debe informar al mismo para que conozcan del estado financiero del municipio, en su mayoría los regidores se mantienen al margen de los informes de ingresos y egresos de la Tesorería Municipal unos por ignorancia de su corresponsabilidad y otros por adoptar una posición cómoda, como si fueran empleados del ayuntamiento no como autoridades municipales.

"Es menester concebir al municipio como un Ente Económico, ya que los fines, para lo que han sido creadas estas administraciones integrantes del Estado, no podrán ser cumplidos sin su autosuficiencia económica a través de recursos propios. De su concepción también como un Ente Económico, se desprenden sus impuestos propios que le permitan una autosuficiencia, por un lado; y por otro, su riqueza también debe permitirle la participación dentro de las decisiones del poder en la distribución de la riqueza Nacional". (90)

Por lo que respecta a empréstitos a realizar muchas veces los integrantes del ayuntamiento no analizan a profundidad la propuesta que generalmente hace el presidente municipal y acepta estos sin valorar que por los mismos se pagarán fuertes cantidades de interés lo cual repercute en menos obra pública, menos bacheo, mantenimiento de áreas de usos común, etc., eso origina que los ayuntamientos en una gran cantidad tenga adeudos considerables, independientemente de falta de pago a tiempo y forma de servicios tan elementales como el agua potable, energía eléctrica, cuotas al ISSEMYN entre otros.

La participación en empresas paramunicipales o fideicomisos hoy en día ha dejado de ser una política económica que desarrollen los municipios debido a que no es una política de carácter nacional ni estatal participar en este tipo de actividades, mas por el contrario cada día el estado se desprende de empresas donde tiene participación, llegando incluso hasta de subsidiar áreas de asistencia social tan importantes para la comunidad como la leche y las tortillas.

5.6.- ECOLOGÍA Y DESARROLLO URBANO.

XXIII.- Preservar, conservar y restaurar el medio ambiente.

XXIX.- Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales y ecológicas; convenir con otras autoridades el control, y la vigilancia sobre la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la

(90) Covarrubias Dueñas José de Jesús. Ob. Cit. Pág. 211.

regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones privadas, planificar y regular de manera conjunta y coordinada el desarrollo de las localidades conurbadas.

En materia ecológica desafortunadamente hasta hace poco se empezó legislar lo que como consecuencia pasa es que nuestro medio ambiente se encuentra bastante dañado y más que acciones para prevenir como siempre se legisla para sancionar, nuestra tierra rica en todo como pocos países del mundo pueden darse ese lujo, vemos como cada día que pasa se van perdiendo lagunas, cerros, bosques, tierras de cultivos, etc., por la ambición del hombre

Hasta donde el ayuntamiento tiene capacidad jurídica y política para inconformarse con una decisión estatal o federal que afecte el medio ambiente de un municipio, pues considero que es muy relativa y con pocas posibilidades de éxito si jurídicamente se opone a un permiso para disponer de un área ecológica, un particular o cualquier instancia estatal o federal.

"El Estado de México cuenta con áreas donde la degradación ambiental ha alcanzado grandes magnitudes quizás por la falta de planeación para sostener un desarrollo no esperado, una explosión demográfica acelerada o por la existencia de autoridades locales sin escrúpulos, indiferentes, que han permitido los asentamientos clandestinos con infraestructura deficiente y la explotación irracional de recursos renovables entre otros. Así, en el Estado se presenta una serie de áreas críticas que requieren de atención prioritaria, cuerpos de agua y zonas de actividades agropecuarias o de explotación forestal". (91)

Lo más lamentable que hoy se está dando es que los propios gobiernos municipales estén desconociendo y atentando contra la ecología y el plan de desarrollo urbano Estatal y Municipal, a destinar áreas verdes, deportivas o recreativas para la construcción de edificios públicos que a la vez son peligrosos, inseguros y que afectan la imagen urbana, caso concreto es Nezahualcoyotl, donde en espacios que conocemos como camellones que son en verdad áreas para jardines se construyen bibliotecas, estaciones de bomberos, escuelas, canchas de fútbol rápido, casas de culturas, etc., esto atenta contra todo sentido común de planeación y desarrollo urbano.

Debe en consecuencia no solo legislar para prevenir y sancionar a particulares que contravengan disposiciones de carácter ecológico, sino también contra autoridades municipales, estatales y federales que alteren el plan de desarrollo urba-

(91) Montes de Oca Navas Elvia. Ob. Cit. Pag. 112.

no y afecten el medio ambiente con sus decisiones gubernamentales o administrativas.

5.7.- ORGANICION INTERNA, ASISTENCIA SOCIAL A SUS TRABAJADORES, PARTICIPACIÓN CIUDADANA, CÍVICA Y SOCIAL.

XI.- Designar de entre sus miembros a los integrantes de las comisiones del ayuntamiento; y de entre los habitantes del municipio, a los jefes de sector y de manzana.

XII.- Convocar a la eleccion de delegados y subdelegados municipales y de los miembros de los consejos de participación ciudadana;

XIII.- Solicitar al ejecutivo del Estado la explotación de bienes por causa de utilidad publica;

XV.- Municipalizar los servicios publicos en términos de esta ley.

XXX.- Sujetar a sus trabajadores al régimen de seguridad social establecido en el Estad;

XXXI.- Formular programas de organización y participación social que permitan una mayor cooperación entre autoridades y habitantes del municipio.

XXXV.- Organizar y promover la instrucción cívica que mantenga a los ciudadanos en conocimiento del ejercicio de sus derechos.

XXXVI.- Nombrar al cronista municipal para el registro del acontecer histórico local, que preserve y fomente la identidad de los pobladores con su municipio y con el Estado y que supervise el Archivo de los documentos históricos municipales.

Generalmente en las primeras sesiones del cabildo al inicio de su periodo constitucional los integrantes del ayuntamiento acuerdan la creación de las comisiones y los integrantes de las mismas. las comisiones comúnmente son aquellas que tienen que ver con los servicios publicos que tiene el ayuntamiento la obligación de proporcionar a la población como agua potable y saneamiento, alumbrado público, educación, limpia, obras publicas, entre otras, una gran cantidad de regidores cumple con esta tarea que se asigna y acuerda el ayuntamiento en pleno, pero existen otros regidores que no se aplican en su comision.

Hasta donde es funcional para la ciudadanía esta disposición de la ley en el sentido de que el ayuntamiento trabaje en comisiones, pues dada la carencia de voluntad política de muchos regidores y el desconocimiento de su área asignada, sería conveniente que para dar respuesta a una ciudadanía en específico, es que los regidores se les asigne independientemente de su comisión, una colonia o barrio para que las atienda, y en el futuro lo que más convendrá será elegir a regidores por distrito municipal electoral.

La designación de jefes de sector y de manzana de entre sus habitantes es una estructura que se ha dejado de nombrar por parte de los ayuntamientos, independientemente que en municipios metropolitanos ya no existen los sectores y las manzanas por su conformidad territorial impide que los vecinos de una calle no conozcan al jefe de manzana que vive en la misma manzana pero en diferente calle, lo conveniente es respetar los usos de cada municipio y atender a su conformación urbana que le permita tener esta estructura.

La elección de delegados y subdelegados se vuelven un apasionante ejercicio democrático en las comunidades donde se erigen en delegaciones, por lo que es conveniente que las reglas de elección sean claras y precisas para evitar enfrentamientos entre vecinos o familias que a diario conviven en las escuelas, mercados o espacios de uso común.

Igualmente los consejos de participación ciudadana que en su mayoría se conforman en municipios urbanos o metropolitanos, estos se convierten en muy buenos agentes de comunicación entre pueblo y gobierno municipal, nadie tiene tanto contacto con la ciudadanía como la tiene los consejos de participación ciudadana, son estos quienes promueven la obra pública, el mantenimiento de la misma, proponen la mejora de estos pero sobretodo son los que mantiene activa la participación ciudadana.

David Aguilar Rodríguez, en su ensayo sobre participación ciudadana en el ámbito municipal, una opción para mejorar la función de gobierno y democratizar las decisiones públicas, citando a Enrique González Pedrero nos refiere que "en términos generales, podemos plantear que el objeto de la participación ciudadana se materializa en la colaboración de los habitantes de la comunidad en forma voluntaria, ordenada y constante en la solución de las principales demandas, problemas y aspiraciones de los vecinos del municipio, a la par de apoyar a la autoridad en la búsqueda de mecanismos promotores del desarrollo y bienestar comunitario, de ahí que en el ámbito y la vida local resulte importante el fomento y la promoción a la participación en las tareas del municipio". (92)

(92) Contribuciones para el Mejoramiento de la Administración Pública Estatal y Municipal. Revista del INAP. 1997. Pág. 28

vidores publicos del gobierno del Estado como a los servidores publicos de los 122 ayuntamientos.

Para que estas prestaciones se den en forma profesional y adecuada es necesario que los archivos tanto del area administrativa municipal como del propio instituto, esten actualizados y correctos los datos de los trabajadores, la cobertura de servicios que presta el ISSEMYM (Instituto de Seguridad Social del Estado de Mexico y Municipios) es buena, sin embargo, le falta que se amplie en todos los sentidos para cumplir con el concepto y objetivo de lo que es la Seguridad Social.

La participación social en las tareas de gobierno cada dia están mas alejadas y ajenas, porque la sociedad se encuentra en un estado de escepticismo ante los grados de corrupcion de los gobiernos municipales independientemente del partido gobernante, aunado a la falta de liderazgo de los presidentes municipales en sus comunidades, asi como las trabas burocraticas y dilatorias que disponen los colaboradores de los ediles para dar audiencias públicas y para tener contacto personal con los vecinos del municipio, es por tal razón que se pueden elaborar los mejores e inigualables programas de participación social pero estos estaran condenados al fracaso si los gobernantes municipales no tienen voluntad y oficio politico.

Graves problemas sociales se generan cuando la sociedad se reúne improvisadamente y atiende algún servicio público momentáneo que se presenta en su comunidad donde desde luego desconoce a la autoridad municipal y resuelve lo que a su interes convenga, sin importar las consecuencias juridicas que con ello se genere, como son en el área de seguridad pública, cerrar calles, protección civil, etc., es por tanto pues conveniente que los gobiernos municipales prevengan este tipo de situaciones y no se vean rebasados por la dinamica social.

"Hasta hoy, los gobiernos Federal, Estatal y Municipal han querido combatir la pobreza induciendo la participacion de la comunidad en la construccion, reparacion y mantenimiento de obras que sirvan a la propia comunidad: agua potable, drenaje, caminos, escuelas, clinicas, canchas deportivas, vivienda y hasta empresas productivas. Tambien como servicios asistenciales como atencion a la salud, becas, despensas y subsidios. A traves del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) el gobierno Estatal intentó sistematizar todos estos elementos del combate a la pobreza. Incluso pretendio establecer una nueva relación entre Estado y la Sociedad, donde la solidaridad y la corresponsabilidad de las partes fuese palanca de desarrollo. La solidaridad, la corresponsabilidad, la nueva relacion entre el Estado y la sociedad, la promesa de bienestar y progreso, el salto al primer mundo, quedaron en el aire como palabras huecas, desprendidas de una realidad que se hundia en el naufragio de la actividad economica, el magnicidio, la corrupcion, el

Pocas veces vemos que el ayuntamiento inicie un proceso a través del ejecutivo estatal sobre expropiación de bienes por causa de utilidad pública, y hoy en día dado el programa económico federal de privatizar la mayor cantidad de servicios es poco probable que el ayuntamiento expropie bienes.

La municipalización de servicios fue un programa de gobierno que se atendió por los años 1970 a 1985 en atención a los programas nacionales y estatales de crear empresas paramunicipales y particulares, los resultados fueron nada positivos para los gobiernos municipales, ya que quienes quedaban al frente de las citadas empresas eran políticos con poco o nulo conocimiento sobre su tarea a realizar lo que ocasionó que empezaran a operar con números rojos, es decir, en déficit que tenía que cubrirse con erario público y por ende representaban una carga para el municipio.

"Técnicamente el vocablo significaría que la acción de municipalizar se atribuiría solo al municipio, cosa que no es así. La Federación, las Entidades Federativas o el Distrito Federal o en Distrito Federal "Municipalizan" servicios públicos, cuando las exigencias sociales lo demandan. El vocablo y el fenómeno que implica, son solamente reminiscencias de épocas anteriores, en las que casi todo tipo de servicios públicos los cumplía la corporación municipal". (93)

El ayuntamiento como sujeto de obligaciones y derechos, está dentro del supuesto jurídico como patrón al mantener una relación laboral con los servidores públicos municipales que varía según el tamaño del municipio, es conveniente en todos los sentidos social, económico, laboral, etc., que los trabajadores del ayuntamiento estén inscritos en un régimen de seguridad social, puesto que por naturaleza propia de varias actividades en la prestación de los servicios públicos se corren peligros sobre todo en seguridad pública, alumbrado, limpieza, agua potable, etc., donde comúnmente se dan accidentes.

"Seguridad Social es el conjunto de instituciones, principios, normas y disposiciones que protege a todos los elementos de la sociedad contra cualquier contingencia que pudiera sufrir y permite la elevación humana en los aspectos psicofísico, moral, económico, social y cultural". (94) atendiendo a este concepto general sobre lo que es la seguridad social, se puede particularizar al contenido de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México que obliga al ayuntamiento a que sus trabajadores estén inscritos en el régimen de la seguridad social de la propia Entidad Federativa; la institución encargada es el ISSEMYM mismo que atiende tanto a ser-

(93) Quintana Roldán F. Carlos. Ob. Cit. Pag. 439.

(94) Briceño Ruiz Alberto. Derecho Mexicano de los Seguros Sociales. Colección textos Jurídicos Universitarios. UNAM, México 1994. Pag. 15.

narcotrafico, el crimen organizado, la inseguridad publica, la rabia, la decepcion, la desesperanza, el deseo de rebelion". (95)

Cada dia vemos con tristeza como los valores ciudadanos se pierden por falta de un programa profesional y serio que logre rescatar y acrecentar los valores civicos de nuestros niños y jóvenes, si alguna tarea los gobiernos Estatal, Federal y Municipal no han cumplido es el relativo al de educar civicamente a los mexicanos, solo nos enteramos en revistas o periódicos de eventos o programas que dicen celebrar los ayuntamientos para fomentar el amor a nuestra tierra y simbolos patrios, sin embargo esto no ha prendido en nuestra sociedad que busca lideres y que considerablemente esta recurriendo a heroes extranjeros, por la falta de difusion de nuestra historia y lo que une a los mexicanos.

Corresponde asimismo, al ayuntamiento por los medios que a su alcance le permita informar a los vecinos sobre los derechos que como mexicanos tiene, esta actividad podemos decir que no se cumple pues no obstante que esta misma ley organica dispone que el ayuntamiento debe publicar la gaceta municipal cuando menos una vez al mes, esta se ocupa para promover la imagen del presidente municipal o para ensalzar las acciones del gobierno en turno pero con tintes partidistas.

De suma importancia es la historia de cada municipio por ende, es loable que exista una persona responsable de integrar, conservar y dar a conocer entre, los pobladores del municipio su propia historia, esta es una de las muchas formas de ir amando la tierra donde se nace, crece y muere. La historia de cada municipio sumada es la más hermosas y sólida historia de nuestra patria, la gran mayoría de los heroes anonimos se encuentran en los municipios, conocemos a héroes nacionales, estatales, pero casi nunca a heroes municipales que desde los cimientos de la nación construyen una gran parte de su grandeza.

Corresponde pues al ayuntamiento nombrar al cronista municipal, quien debe cumplir con el perfil tan serio e importante que su trabajo requiere, para que la historia de las mujeres y hombres del municipio queden plasmados en su historia, solamente se puede hablar de lo que se conoce por ello es tan importante la funcion del cronista municipal.

6.- ARTICULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MEXICO.

Originalmente en el proyecto de Constitución del Estado de Mexico las facultades del ayuntamiento estaban consideradas en el articulo 147 asi como en el Dictamen de las comisiones de puntos constitucionales; en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Mexico de 1917 se plasmo en el articulo 142 que eran dos la de legislacion y de inspeccion. Hoy en dia estas atribuciones se encuentran plasmadas en el articulo 122 de manera enunciativa señalandolas como aquellas que se fundamentan en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, la propia del Estado de Mexico y la Ley Organica Municipal de la Entidad

Despues de estudiar la evolucion de las Atribuciones del Ayuntamiento en las Constituciones y Leyes Organicas Municipales del Estado de Mexico, analizo en concreto el articulo de tesis del presente trabajo que a la letra dice:

Articulo 123.- Los Ayuntamientos desempeñaran dos tipos de funciones:

I.- Las reglamentarias para el regimen de gobierno y administracion del municipio; y

II.- Las de inspección, concernientes al cumplimiento de las disposiciones de observancia general que dicten.

Pasamos pues a profundizar en los conceptos que dispone dicha Constitución.

6.1.- CONCEPTO DE ATRIBUCIÓN.

Entendiendo como atribución la facultad que tiene una persona u órgano para ejercer su responsabilidad dentro del área de su competencia, mismo que fue adquirida a través de un proceso electoral o por la asunción de una responsabilidad administrativa, se acepta entonces como una facultad anticipada dada por la ley o por una autoridad legitimada.

“Las atribuciones que a través del tiempo se han venido asignando al Estado y que en los momentos actuales conserva, se puede agrupar en las siguientes categorías:

a).- Atribuciones de mando, de policía o de coacción que comprenden todos los actos necesarios para el mantenimiento y protección del Estado y de la seguridad, la salubridad y el orden público.

b).- Atribuciones para regular las actividades económicas de los particulares.

c).- Atribuciones para crear servicios públicos.

d).- Atribuciones para intervenir mediante gestión directa en la vida económica, cultural y asistencial del país”. (96)

Como vemos las atribuciones de un ente público tiene como fin regular la actividad del ser humano en la sociedad, por encima del interés personal o de grupo; ahora bien debe tenerse cuidado de que las atribuciones de cualquier instancia de gobierno no detengan el desarrollo individual ni paralizar la actividad personal de quienes conforman la comunidad, no debe pues rebasarse la esfera meramente del interés general y llegar a lastimar la individualidad que tiene cada ser humano.

6.2.- CONCEPTO DE FUNCION

Función: del latín Functio-Onis: Cumplimiento, ejercicio de un cargo a través de un conjunto de actividades afines y coordinadas, encaminadas a lograr un objetivo.

“Intimamente relacionado con el concepto de atribuciones del Estado, encontramos el de las funciones del mismo. En la práctica se usan indistintamente esos términos; pero ellos hacen referencia a nociones diferentes, por lo que es preciso darles su significación exacta.

El concepto de atribución comprende el contenido de la actividad del Estado; es lo que el Estado puede o debe hacer. El concepto de función se refiere a la forma de la actividad del Estado. Las funciones constituyen la forma de ejercicio de las atribuciones. Las funciones no se diversifican entre sí por el hecho de que cada una de ellas tenga contenido diferente, pues todas pueden servir para realizar una misma atribución". (97)

Concretando lo anterior con respecto a lo que se da en un ámbito municipal vemos que en el artículo 115 de la Constitución General de la República, la propia del Estado y la Ley Orgánica Municipal determinan que una de las atribuciones del ayuntamiento es la recolección de basura, bien pues la función, la forma en que esta se va a realizar que pudiera ser por una tarea administrativa o servicio concesionado a particulares; otra atribución es la de crear el Bando Municipal; la función es la elaboración del Bando Municipal y el procedimiento para hacer que se cumpla ese Bando Municipal.

"También puede afirmarse que el poder, es el órgano o conjunto de órganos de autoridad que van a desempeñar las funciones del Estado. La realidad es que los conceptos de función y poder, son correlativos y autoimplicativos, porque la función es la actividad soberana del estado en el desarrollo de los fines propios del mismo; y el poder, en este orden de ideas, es el órgano o conjunto de órganos que desempeñan, o desenvuelven dichas funciones". (98) Hasta hoy en día el Estado realiza el ejercicio del poder a través de las actividades de las tres funciones clásicas del gobierno que son la legislativa, ejecutiva y jurisdiccional, en el ámbito municipal aunque no con la precisión y distinción correcta como se da a nivel estatal y federal, podemos decir que la legislación la realiza el ayuntamiento en pleno o en las comisiones respectivas, mediante la elaboración y aprobación en su caso de los reglamentos respectivos.

Por lo que respecta a la función ejecutiva sería la que cumple el presidente municipal a través de las áreas administrativas, en base a los acuerdos de cabildo y las propias que disponen las constituciones Federal, Local y la Ley Orgánica Municipal; en cuanto a la función jurisdiccional corresponde a las oficialías conciliadoras que son las encargadas de sancionar a particulares que contravienen a lo dispuesto por el Bando Municipal.

(97) Idem. Pag. 26.

(98) Gómez Lara Cipriano, Teoría General del Proceso, Ed. UNAM, México 1996, Pag. 145

Leyes Federales, y caso concreto es el de apoyar los programas de capacitación para el trabajo de sus habitantes.

Difícil tarea para los municipios actualmente fomentar la creación de empleos área que anteriormente solo correspondía a los gobiernos Federal y Estatal, hoy aunque la Constitución General y las leyes secundarias solo exigen a los municipios promover y apoyar los programas de capacitación, también los presidentes municipales se dan a la tarea de promover la creación de empleos a través de la creación de industrias o servicios en el municipio.

El procedimiento administrativo para la desincorporación de bienes del municipio destinado a un servicio público o cambio de uso del suelo de un inmueble municipal deberá apegarse a lo que establece el capítulo cuarto de la propia ley orgánica municipal, la cual determina que se requiere autorización de la Legislatura del Estado para realizar los actos mencionados.

Desafortunadamente no pocas veces malos servidores públicos municipales aprovechan la información privilegiada que tiene sobre bienes municipales o la irregularidad de la propiedad que el municipio tiene, sobre de estos para su forma por demás abusiva y deshonestamente apropiarse de dichos bienes.

Es necesario que los ayuntamientos asuman con mayor atención la regularización jurídica de bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio, así como llevar un registro más exacto y complejo de dichos bienes.

El cambio de uso del suelo de bienes inmuebles genera en la ciudadanía desconfianza y enojo hacia las autoridades municipales que realizan dicho acto, toda vez que cada día los vecinos de los municipios tienen menos espacios de uso común por el crecimiento urbano y poblacional de nuestra Entidad Federativa, además por los comentarios que por generaciones se hace de malos servidores públicos que en antaño mediante actos de corrupción se apropiaron de buenas extensiones de inmuebles o que vendieron estos sin dar cumplimiento a lo que establece la ley respectiva.

Gran tarea tienen los presidentes municipales por lo que se refiere a la introducción de programas para capacitar a servidores públicos municipales y propiciar el servicio civil de carrera, debido a que vemos que cada fin de un trienio e inicio de otro se desaprovechan experiencias de servidores públicos municipales que no son del equipo de trabajo del nuevo presidente municipal.

El dilema en que se ven los presidentes municipales es aprovechar la experiencia y capacidad de los empleados y funcionarios municipales que se encuentran laborando o incorporar a quienes políticamente siempre le apoyaron o

entienden su proyecto de gobierno, además de que un presidente municipal para lograr dicho objetivo tuvo que crear compromisos que solamente los va a cubrir dando espacios administrativos a sus seguidores y adeptos.

Vemos en no pocos municipios como se da el revanchismo político y administrativo donde se cambia hasta el color de la fachada con tal de que no se le identifique a la nueva administración municipal con la saliente, los únicos trabajadores que continúan laborando para el nuevo ayuntamiento son los sindicalizados y todos los demás se les sustituye en sus áreas de responsabilidad.

Razón tal por la cual podemos afirmar que el servicio civil de carrera en los municipios aun no inicia y en verdad que si hace falta no solo para empleados y servidores públicos sino que también que los propios integrantes del ayuntamiento se les prepare sobre sus funciones como tales, ya que muy pocos presidentes municipales, síndicos y regidores, previamente a asumir su responsabilidad se preparan o informan sobre sus responsabilidades como servidores públicos municipales.

"Premisas básicas para la implantación de un Servicio Civil de Carrera a nivel municipal:

1.- Mantener un registro y control actualizado de cada uno de los servidores públicos que trabajen para el municipio;

2.- Todo servidor público que perciba un salario debe desempeñar la función correspondiente en el ayuntamiento;

3.- Cuando un servidor público desempeñe más de una función deberán ser compatibles y existir autorización expresa para hacerlo.

4.- Toda función en el ayuntamiento esta compuesta por una serie de tareas, esto es, una unidad impersonal de trabajo que se denomina puesto.

5.- Cada uno de los puestos existentes en el ayuntamiento responden a una necesidad adjetiva o sustantiva, pero su último fin es presentar un servicio a la comunidad a la cual se debe.

6.- Cada uno de los puestos existentes deberán ser identificados, descritos y analizados a fin de determinar los requisitos mínimos para su desempeño.

7.- Puede existir un número indeterminado de plazas de mismo puesto. Por ejemplo: del puesto de policía.

8.- Cada uno de los puestos tiene un valor relativo en relacion con los otros derivados de las diferentes responsabilidades (cuantitativas y cualitativas) que implica su desempeño, asi como de la preparacion y conocimientos requeridos y de los riesgos a que esta sometido quien lo realiza.

9.- Cada uno de los puestos debe tener asignado un sueldo minimo igual y acorde a las responsabilidades, requisitos y riesgos mencionados en el punto anterior, que sea competitivo en el mercado de trabajo externo si se desea contar con elementos aptos y capaces para su desempeño.

10.- Las características de los servidores publicos deben responder minimamente a los requisitos establecidos para cada puesto.

11.- Dada como válida la premisa anterior, el desempeño de dos o mas servidores publicos en el mismo puesto puede ser diferente pero deben existir mecanismo para estimular a los mas capaces, responsables y comprometidos. Sobre esta base se establece rangos, minimo, medio y maximo para cada puesto.

12.- Varios puestos afines conforman una rama de puestos (ejemplo: la rama secretarial incluye puestos de mecanógrafa, taquigrafia, secretaria, etcetera).

13.- Varias ramas afines conforman un grupo de ramas de puestos (ejemplo: el grupo administrativo se integra con las ramas secretarial, relaciones publicas, archivo, etc.)

14.- Las ramas de puestos se estructura de menor a mayor nivel de requisitos y responsabilidades. Esta estructuracion da base al escalafón.

15.- El escalafón se concibe como funcional e interrelacionado. Es funcional al contemplar ramas que agrupan puestos cuyas funciones son afines. Es interrelacionado porque debe permitir al mismo tiempo el desarrollo de una carrera ascendente dentro de la misma, asi como la posibilidad de cambiar a otra.

16.-El ingreso al Servicio Público tanto como el ascenso escalafonario, en términos señalados en el punto anterior, se fundamenta en cumplir con los requisitos minimos para ocupar el puesto en cuestión.

17.- Los conocimientos, habilidades y aptitudes necesarios para desempeñar un puesto pueden ser adquiridos en el servicio. El sistema de capacitacion apoyara este principio a traves de programas que estaran intimamente vinculados a los requerimientos de los puestos y del servicio en general.

Nada fácil es realizar este símil pues una gran cantidad de estudiosos del Derecho Constitucional, Público y Administrativo no aceptan que en el ámbito municipal el ayuntamiento realice las tres funciones mencionadas, al concebir como ya se ha mencionado con anterioridad que el municipio es un espacio simplemente administrado por un ayuntamiento y este no es por consiguiente una instancia de gobierno.

Claro está que para exigirle a los ayuntamientos respuesta a los servicios públicos más elementales si es una instancia de gobierno, responsable jurídica y políticamente; pero para que se les dé un trato como tal al momento de las decisiones políticas, sociales y económicas se le considera solo como un área administrativa.

6.3.- FUNCION REGLAMENTARIA.

Hans Kelsen, dice que reglamento son las "Normas generales, que no sean creadas por el legislador, sino por otro órgano, sobre la base de normas generales que el legislador ha expedido, se llaman reglamentos y ordenanzas. De acuerdo con ciertas constituciones, determinados órganos administrativos especialmente el Jefe del Estado o sus ministros, como jefes de cierta rama de la administración están autorizados, en circunstancias extraordinarias, para expedir normas generales, a fin de regular materias que ordinariamente son reguladas por el órgano legislativo a través de una Ley". (99)

Dado que el ayuntamiento tiene su soporte constitucional en el artículo 115 y así como en la propia constitución del Estado de México en su artículo 112 y en la Ley Orgánica Municipal, la elaboración de reglamentos por aquel es legítima, claro está cumpliendo con las formalidades que la propia legislación establece la cantidad de reglamentos varía, dependiendo del tamaño del municipio, sin embargo vemos que son indispensables al menos los reglamentos: Interior del Ayuntamiento; de la Administración Pública Municipal; Reglamento Interior del Trabajo; de Obras Públicas; de Limpia, entre otros, que como rural, semiurbano o metropolitano, el INAP en la edición de sus gacetas ha hecho propuestas de cuantos reglamentos y áreas es conveniente que constituya cada ayuntamiento.

Debe sin embargo cada ayuntamiento ser cuidadoso en la elaboración y aprobación de los reglamentos, los cuales deben apegarse a lo que dispone la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que los integrantes de los ayuntamientos pocas veces tienen conocimiento técnico-jurídico y no contratan asesores con conocimientos técnicos-jurídico que auxilien a aquellos en la conformación de los reglamentos respectivos.

(99) Hans Kelsen. Ob. Cit. Pág. 212.

También la exagerada reglamentación es nociva para el desarrollo integral de un municipio. si algo molesta al ciudadano es que constantemente sea visitado o requerido por una autoridad para que informe de sus actividades personales, comerciales, empresariales o profesionales.

Señala la Constitución del Estado de México en la Fracción I del artículo 123 la facultad reglamentaria del ayuntamiento, que será para el régimen de gobierno y administración del municipio; esto es lo relativo a la armonía, seguridad en las personas y bienes, organización y buena conducción de una comunidad, sin embargo podemos decir que se puede dar aquí una confusión o mal entendido porque gobierno es para muchos politólogos y juristas, un ente del Estado, esto es la estructura encargada de aplicar el poder público. los otros elementos son población y territorio.

Aquí en esta disposición vemos que la Constitución señala como gobierno la actividad subjetiva del ayuntamiento para guiar a la ciudadanía por el camino del progreso en armonía, anteponiendo el interés general al interés particular.

Por lo que respecta a administración del municipio, se interpreta en esta disposición en el sentido de la creación de los órganos administrativos suficientes y necesarios para atender los servicios públicos que conforme a la ley debe el ayuntamiento atender y dar respuesta. la administración debe ser óptima, eficiente y profesional para cumplir con el objetivo y función del ayuntamiento.

"La actividad administrativa realiza dentro de su esfera la finalidad principal del Estado, que es la de dar satisfacción al interés general por medio de la policía que comprende las medidas necesarias para salvaguardar el orden público, o sea, la tranquilidad, seguridad y salubridad públicas; por medio de intervenciones tendientes a regular y fomentar la actividad de los particulares; por medio de los servicios públicos que otorguen prestaciones para satisfacer las necesidades colectivas y por la gestión directa en la vida económica, cultural y asistencial". (100)

"Para identificar la función administrativa es necesario partir de la idea de ejecución de los actos que se manifiestan en cumplimiento a disposiciones legales, creadoras de situaciones jurídicas concretas". (101)

Como se ve también para autores de derecho administrativo, la función administrativa o reglamentaria va implícita la ejecución de las disposiciones o normas generales aprobadas con las formalidades respectivas, en el municipio serían los acuerdos del ayuntamiento

(100) Fraga Gabino. Ob. Cit. Pag. 229.

(101) Delgadillo Gutierrez Luis Humberto. Ob. Cit. Pag. 31.

6.4.- FUNCION DE INSPECCION.

Inspeccion.- Del Latín in: en. y spicere: ver. mirar; observar, vigilar, examinar, reconocer, vigilancia oficial para ver por el cumplimiento de las normas y reglamentos.

Dispone el artículo 123 Fracción II de la Constitución Política del Estado de México, la función de Inspección por parte del ayuntamiento, consistente al cumplimiento de las disposiciones de observancia general que dicten; si como se señala gramaticalmente inspeccionar es vigilar, observar o mirar, vemos que se estaría dejando al libre albedrío de la ciudadanía la observancia de reglamentos y la propia ley.

Considero que el legislador del Estado de México, al disponer la función de inspección refiere "concerniente al cumplimiento", desea dar entender, que deben ejecutarse las disposiciones de carácter general, sin embargo inspección es esto y no ejecución, es muy diferente la inspección a la ejecución y por consiguiente no basta la función de inspección para que en forma automática se cumplan las disposiciones generales que dicte el ayuntamiento.

El concepto de inspección más que al de ejecución es coincidente con el aspecto de policía "que es la actividad que realiza el Estado para preservar el orden público y otros valores, independientemente de los órganos y de las personas que ejercen ese poder". (102)

Inspección, es un concepto poco tratado por el derecho administrativo y político, éste término como se observa tiene reducido fundamento jurídico, es más la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 115 no refiere para nada la palabra o término inspección, debido a que si el ayuntamiento se concretara a la simple inspección sería una instancia decorativa del Federalismo y no tendría caso la elaboración de su Bando Municipal y las disposiciones reglamentarias acordadas.

Si esta misma disposición constitucional considera al municipio como una parte de su estructura de gobierno y por consiguiente con todas las facultades coercitivas que la misma otorga a las instancias administrativas, las legislaturas de los Estados deben apegarse a estas normas constitucionales y no en constituciones Locales restringir la capacidad de gobierno y funcional del ayuntamiento.

(102) Delgadillo Gutierrez Luis Humberto, Ob. Cit. Pag. 135.

6.5.- CONCEPTO DE EJECUCIÓN.

Ejecutar: es materializar lo acordado o dispuesto, es desempeñar lo ordenado. es concretar con eficiencia y en tiempo lo que se encomienda; esto, trasladado a una de las funciones del gobierno vemos que es uno de los tres poderes el responsable de que esto sea así, y en el caso especial de nuestro sistema de gobierno republicano, es a nivel Federal el Presidente de la Republica, en el Estado el Gobernador y en el municipio el Presidente Municipal, sin embargo el maestro Gabino Fraga considera que la función como ejecutivo o de ejecución no es la correcta sino que es la función administrativa lo adecuado definiéndola de la manera siguiente: "Es la que el Estado realiza bajo un orden jurídico, y que consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales. Agrega, en cuanto a que se considere que la función ejecutiva tiene el mismo contenido que la administrativa no tendríamos objeción que hacer en tanto que se tratara simplemente de una cuestión de palabras; "función administrativa" lo consideramos mas conveniente tiene mayor amplitud que los de función ejecutiva". (103). El maestro Gabino Fraga, considera que el concepto de función ejecutiva es limitativa por concretarse a una sola actividad que se ve es muy mecanica como poco versátil al concretarse solamente a la ejecución por lo que considera que el termino correcto es función administrativa, la cual da la verdadera idea y dimension la actividad del organo de gobierno responsable de la función ejecutiva o administrativa.

Por lo que corresponde al ambito municipal interpretando al jurista Gabino Fraga, es que la facultad del Presidente Municipal no se mencione como ejecutiva sino como facultad administrativa, en la cual se le otorga como ejecutivo del Ayuntamiento la concreción de los acuerdos tomados por este: pero ademas toma decisiones que no somete a consideración del propio ayuntamiento sino que son determinaciones que se tienen que realizar para procurar el bien general del municipio como son la creación de áreas administrativas, celebrar convenios con los trabajadores principalmente sindicalizados, dar estímulos y recompensas a los buenos servidores publicos, etc.

Para el constitucionalista Felipe Tena Ramirez, "El acto legislativo es entonces definitivo y perfecto, mas para que sea obligatorio, es menester que se inicie, mediante la promulgación, la actividad del poder ejecutivo. Por la promulgación el Ejecutivo autentifica la existencia y regularidad de la ley, ordena su publicación y manda a sus agentes que la hagan cumplir: en esa virtud, la ley se hace ejecutable, adquiere valor imperativo, caracter que no tenia antes de pasar de la jurisdicción del congreso a la zona del ejecutivo. La ejecución stricto sensu de las leyes, forma parte de la actividad administrativa, pero no agota esta actividad.

(103) Fraga Gabino, Ob. Cit., Pags. 63 y 64

porque además de la ejecución de las leyes hay otros muchos casos de ejecución lato sensu como la promulgación, la reglamentación, el ejercicio por parte del Ejecutivo de ciertas facultades constitucionales que no se encaminan a la ejecución directa de una ley, como dirigir las relaciones diplomáticas, habilitar puertos y establecer aduanas, etc." (104)

Referente a lo importante de la función de la ejecución de las leyes y reglamentos por parte del ejecutivo Federal como lo analiza el maestro Tena Ramirez, aplicandolo a la instancia municipal es que los Reglamentos, el Bando Municipal y otras disposiciones de carácter general acordadas por el ayuntamiento en pleno, no tendrían ninguna razón su elaboración si el presidente municipal no lo promulga, pública y lleva a efecto su ejecución dentro del ámbito de su competencia municipal, pero no solo será la ejecución de los acuerdos con carácter externo, sino también los internos, es decir los propios de la administración pública municipal, como lo es la creación de las áreas administrativas necesarias para atender las complejas y diversas demandas de los habitantes de un municipio.

"La función primordial del Poder Ejecutivo consiste en la tarea de ejecutar las leyes. Este concepto no siempre ha sido bien precisado por la doctrina, por lo que es necesario apuntar la idea de que la ejecución de la Ley estriba en que el Poder Ejecutivo aplique la norma mediante la creación de actos administrativos cuando la hipótesis que la norma preve se produce en el mundo de la realidad. Ejecutar las leyes no es solo estar vigilantes de su aplicación, sino también llevar a cabo una serie de actividades que permitan al Poder Ejecutivo realizar sus funciones de acuerdo a un marco estricto de competencia". (105)

El jurista Jacinto Faya Biesca, nos refiere la imprecisión por parte de la doctrina sobre el concepto de ejecución que realiza el poder ejecutivo, así como la necesidad imperiosa de que este para cumplir su cometido requiere de la conformación de un cuerpo administrativo, así mismo es insuficiente para que el ejecutivo cumpla su fin que sólo sea un simple vigilante del cumplimiento de la ley o de la norma general, por tanto debe proceder con acciones para que esto se materialice.

Trasladando la idea de este jurista a nivel municipal, se entiende que el presidente municipal debe crear las áreas administrativas necesarias para dar cumplimiento a los fines de la existencia del municipio, que es sobre todo otorgar con eficiencia a los pobladores del mismo los servicios públicos que la ley les

(104) Tena Ramirez Felipe, Ob. Cit., Págs. 455 y 458.

(105) Faya Biesca Jacinto, Administración Pública Federal, Ed. Porrúa, S.A., México 1993, Págs. 42.

señala, así como también que el presidente municipal no puede ser simple vigilante de que se cumplan las normas generales sino que debe actuar para que estas se materialicen y como consecuencia sea efectiva su función de ejecutivo municipal, claro esta dentro del ámbito que las propias leyes le permiten.

El maestro Serra Rojas, señala como caracteres de la función administrativa las siguientes:

a).- Es una función del Estado subordinada a la ley, por la cual se crea una situación de derecho subjetivo, que fija sus condiciones y límites y puede incluso revocarse.

b).- La finalidad de la función se cumple con la actuación de la autoridad, que actúa de oficio y con iniciativa para actuar; la función administrativa no supone un conflicto preexistente, ni resuelve controversias.

c).- Los límites de los efectos concretos-individuales y particulares de la función administrativa, pone en relación la ley y la voluntad del funcionario.

d).- La función administrativa implica, además, la realización de todos los actos materiales como antecedentes del acto jurídico o como medios necesarios que hacen posible el cumplimiento de la ejecución de la ley.

e).- Debemos insistir como Gulick, que la función administrativa, tiene estas otras actividades: planear, organizar, aleccionar al personal, dirigir, coordinar, uniformar y hacer presupuestos". (106)

Como vemos el maestro Serra Rojas, amplía en el sentido del derecho procesal la función administrativa al señalar que esta función del estado actúa de oficio y no requiere que previamente se dé un puesto jurídico, en virtud de que su característica principal es la de ir creando las instituciones necesarias para evitar conflagraciones sociales o económicas, así como realizar todas las acciones de gobierno, para que los habitantes de un país, estado o municipio vivan en armonía y con los elementos suficientes para su desarrollo humano en forma integral.

La función ejecutiva o administrativa tiene pues que ser un órgano con capacidad de ser la vanguardia de toda sociedad, pasando este escenario al ámbito municipal debemos entonces mencionar que quien desee o es presidente municipal

debe prepararse por conocer la problemática de su comunidad pero sobre todo saber como deben resolverse y como ir delante de la dinámica social de la misma en consecuencia no deben darse más improvisaciones que generan en los municipios desorden social, enojo y frustración de sus habitantes.

Hoy en día ser presidente municipal es primeramente un honor de poder servir a tu pueblo a su gente y por ende a tu patria, pero ese servicio debe ser con honradez, capacidad, tenacidad y emoción por hacer las cosas bien y en tiempo, por conveniencia de todos.

Por tanto el análisis anterior debe la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México en su artículo 123 agregar la tercera fracción que debe decir

III.- La de ejecución, - Por conducto del Presidente Municipal para el cumplimiento de sus acuerdos y las que determinen las Leyes Estatales y Federales.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El municipio es la celula social, economica y politica mas importante de nuestra estructura de gobierno, por ser donde la sociedad desarrolla su vida cotidiana.

SEGUNDA.- El municipio, se integra por los mismos elementos de un Estado, es decir, poblacion, Gobierno y Territorio lo que lo hace ser individual en sus costumbres, habitos, tradiciones, historia e idiosincrasia, por tanto es vital que sus normas, leyes, reglamentos sean claros y entendibles, para que entre pueblo y gobierno exista armonia, orden y objetivos comunes.

TERCERA.- El ayuntamiento no es un area administrativa es una instancia de gobierno que debe atender con sensibilidad politica y social a los habitantes del municipio que gobierna.

CUARTA.- El ayuntamiento debe crear las areas administrativas necesarias para atender las demandas de la comunidad, estas arcas deben de ser cubiertas por servidores públicos honestos, capaces y con vocacion de servicio.

QUINTA.- Los servicios publicos que brinda el ayuntamiento por disposición constitucional deben de cumplir con los elementos mencionados en esta tesis, tales como ser generales, eficientes, profesionales, continuos, permanente y gratuitos.

SEXTA.- Los servidores públicos, deben permanentemente ser capacitados porque la evolucion y dinamismo social que se vive en un municipio es continuo.

SÉPTIMA.- Conforme se señala mas carga de servicios publicos al ayuntamiento más facultades deben darse para la recaudacion de contribuciones que actualmente realiza el gobierno estatal o federal, para cumplir en tiempo y cabalmente a tales compromisos juridicos, sociales y economicos, tales como cobro de calcomanias de vehiculos de verificacion de contaminantes, Derechos del Registro Publico de la Propiedad.

OCTAVA.- El gobierno municipal debe crear las normas generales que permitan la participacion ciudadana y social de todos los habitantes del municipio sin importar simpatias politicas o religiosas.

NOVENA.- Los reglamentos que dicte el ayuntamiento deben ser claros, entendibles y concretos, que permitan vivir a los vecinos del municipio en armonia.

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

orden, libertad y participación ciudadana, los reglamentos no deben frenar el desarrollo personal ni la individualidad de cada ser humano, siempre y cuando no lesionen el interés general.

DECIMA.- La cultura del mantenimiento es de lo más importante que debe prevalecer en el ayuntamiento, debido a que una gran cantidad de obras y servicios, después de su inauguración y entregadas a la comunidad, son abandonadas a su suerte y por consiguiente su deterioro es más rápido.

DECIMA PRIMERA.- Como se analizó en la presente tesis la evolución y dinamismo de los municipios es muy rápida de manera tal que la normatividad que regula a estos debe ser preventiva a estos acontecimientos políticos, sociales y económicos, luego entonces es necesario legislar de manera tal que los ayuntamientos puedan cumplir cabalmente su objetivo de lograr la felicidad y prosperidad de sus vecinos.

DECIMA SEGUNDA.- La Constitución del Estado Libre y Soberano de México, debe precisar en su cuerpo, concretamente en el artículo 123 como función del ayuntamiento independientemente de Reglamentación e inspección la de ejecución o administrativa, toda vez que como se estudio, no basta la elaboración e inspección de una norma para que esta se cumpla es indispensable la función de ejecución y la creación de las áreas respectivas para su materialización.

DECIMA TERCERA.- Una controversia de fuerte trascendencia entre un ayuntamiento del Estado de México y un particular, cuando este recurra al amparo y el ayuntamiento deba ejecutar disposiciones ya sea de carácter Federal, Estatal o Municipal y en la Constitución Local solamente el ayuntamiento está facultado para reglamentar e inspeccionar, (y no señala la misma, la facultad o función de ejecución) por lógica jurídica el particular ganará el amparo, lo que puede ocasionar problemas serios de carácter político, social o económico al municipio.

DECIMA CUARTA.- En el aspecto económico también el municipio debe ser valorado pues la carga de servicios públicos que se le asigna son considerables y sus ingresos son bastante reducidos, y si a ello sumamos que una gran mayoría de servidores públicos municipales carece de conocimientos profesionales o experiencia administrativa para lograr la liberación de los techos financieros asignados a los propios municipios, los cuales por no ejercerlos se pierden en el siguiente ejercicio presupuestal.

DECIMA QUINTA.- En la medida que nuestro sistema de gobierno sea menos centralista lograremos evitar el desplazamiento de millones de mexicanos que emigran de municipios rurales o semiurbanos a municipios metropolitanos, cuyo crecimiento como sabemos es desproporcional en todos los aspectos pero que sin

embargo estos ofrecen mejores condiciones para el desarrollo personal y económico de las personas.

DECIMA SEXTA.- Debe crearse ante todo la unidad de todos los municipios de la republica mexicana, que compartan experiencias y conocimientos, pero a la vez debe evitarse la creacion de mas municipios por cuestiones meramente politicas o de presion social porque como sabemos la exagerada existencia de municipios no resuelve los problemas sino que al contrario los agudiza, un municipio con pocos habitantes y poco territorio no tiene que administrar y por logica no hay servicios ni obra publica, lo que genera vecinos que viven mal y a disgusto con sus autoridades y su propia tierra que no les ofrece una vida mas digna y prospera.

DECIMA SÉPTIMA.- Otro problema que genera rezago y conflictos, es la falta de definición de limites territoriales entre municipios, los cuales por años y en algunos casos por siglos estan pendientes de resolverse en instancias administrativas o judiciales, la imprecisión de estos, permite espacios como son calles, colonias donde no existe la ley y el orden, es indispensable que a la brevedad se atienda este flagelo que afecta a miles de mexicanos..

DECIMA OCTAVA.- El reto para los profesionales del derecho, es crear normas juridicas que permitan a la sociedad vivir en armonia, orden y alegria; leyes que se cumplan con la satisfaccion de saber que su observancia le traerá beneficios personales, familiares y su propio pais, leyes que motiven, prevengan y por ser necesarias leyes que sancionen a quienes dañen a su comunidad.

BIBLIOGRAFIA

- ANAYA, Cadena Vicente. "Política Gobierno y Administración Pública Municipal" Ed. Colegio Nacional de Ciencias políticas y Administración Pública. A.C. Gobierno de Tlaxcala. México, 1997.
- ARREOLA, Ayala Alvaro, "La Sucesión en la Gubernatura del Estado de Mexico" Ed Colegio Mexiquense, a.c., México 1995.
- BARRERA, Zapata Rolando, y FERREYA Maria del Pilar Consuelo. "Dos Decadas de Cambios Administrativos en el Estado de Mexico" Ed U.A.E.M. Mexico 1985.
- BRICEÑO, Ruiz Alberto, "Derecho Mexicano de los Seguros Sociales" Ed. Haria, Mexico 1987.
- CASTRO, Gomez Gilberto. "Contribuciones para el Mejoramiento de la Administración Pública Estatal y Municipal" Ed. I.A.P.E.M. Mexico 1996.
- COBARRUVIAS, Dueñas José de Jesús, "La Autonomía Municipal en México" Ed. Porrúa, Mexico 1998
- COLIN, Sanchez Mario. "El Municipio Libre" Gobierno del Estado de Mexico 1978.
- CONTRERAS, Cruz Sergio. "Historia y Praxis Principal" Ed. Instituto Mexiquense de Cultura. Mexico 1993.
- DE TOCQUEVILLE, Alexis, "La Democracia en America" Ed. Fondo de Cultura Económica. México 1996.
- DELGADILLO, Luis. "Elementos de Derecho Administrativo" Ed. Noriega-Limusa. Mexico 1995
- EMMERICH, Gustavo Ernesto (coordinador), "Votos y Mapas. Estudio de Geografía Electoral en Mexico" Ed. U.A.E., México 1993.
- FAYA, Viesca Jacinto. "Administración Pública Federal" Ed. Porrúa S.A. 1993.
- FRAGA, Gabino. "Derecho Administrativo" Ed. Porrúa. S.A. Mexico 1996.

- GAMIZ, Parral N. Maximo, "Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas" Ed. U.N.A.M., Mexico 1990
- GARROCHO, Carlos Jaime Sobrino (coordinadores). "Sistemas Metropolitanos" Ed. Colegio Mexiquense y Sedesol, Mexico 1995
- GOMEZ, Lara Cipriano, "Teoria General del Proceso" Ed. U.A.E.M., Mexico 1996.
- GONZALEZ, Luis. "Historia Minima de Mexico" Ed. Colegio de Mexico Mexico 1996.
- GONZALEZ, Valdez Refugio, "El Proceso Historico de Redimencionamiento de la Administracion Publica Descentralizada en Mexico" Estado de Mexico 1990 1993, Ed. TAPEM.
- GUERRERO, Omar, "La Formacion Profesional de Administradores Publicos en Mexico" Ed. Tadexa, Toluca 1995.
- HAMILTON A. J. Madison y J. Jay. "El Federalista" Fondo de Cultura Economica, Mexico 1998.
- KELSEN, Hans. "Teoria General del Derecho y del Estado" Ed. UNAXA, Mexico 1988.
- LOPEZ, Sosa Eduardo, "Derecho Municipal Mexicano" Ed. U.A.E.M. Anaya Mexico 1998.
- MASSE, Narváez E. Carlos, SANDOVAL Moreno Andres Eduardo (coordinadores), "Políticas, Públicas y Desarrollo Municipal" Ed. Colegio Mexiquense, México 1995.
- MARTINEZ, Cabañas Gustavo, "Naturaleza Juridica de los Planes Estatales y Municipales" Ed. Porrúa, S.A. Mexico 1994.
- MC GOMAN, L. Gerald, "El Congreso Constituyente del Estado Libre y Soberano de Mexico" Colegio Mexiquense 1992.
- MEJIA, Lira José, "Servidores Publicos Municipales" Ed. UAEM México 1994.
- MONTES DE OCA, Navas, (coordinador) "Temas Municipales" Ed. Colegio Mexiquense, Mexico 1993.

- MORENO, Daniel, "Derecho Constitucional Mexicano" Ed. Pax Mexico Cesarman, S A Mexico 1996
- MORENO, Daniel, "Los Partidos Politicos del México Contemporaneo" Ed. Costa Amic, Editores, S.A., Mexico 1982.0
- MORENO, Espinoza Roberto, "Origen y Evolución del Municipio en el Estado de Mexico" (coordinadores), Gobierno del Estado de Mexico, Toluca, 1992.
- MUÑOZ, Garduño Jaime, "Introducción a la Administración" Ed. Diana, Mexico 1991.
- OCHOA, Campos Moises, "La Reforma Municipal" Ed. Porrúa, Mexico 1979.
- PINA Vara Y Rafael DE PINA Vara, "Diccionario del Derecho" Ed. Porrúa, Mexico 1998
- PORRUA, Perez Francisco, "Teoria del Estado" Ed. Porrúa, México 1977.
- QUINTANA, Roldan Carlos F., "Derecho Municipal" Ed. Porrúa, Mexico 1998.
- RENDÓN, Huerta Barrera Teresita, "Derecho Municipal" Ed. Porrúa, S.A. Mexico 1998.
- REYES, Pastrana Jorge y MORALES, Gómez Juan Miguel, "Administración Pública e Instituciones Políticas del Estado de Mexico" Ed. U.A.E.M., México 1988.
- RIOS, Elizondo Roberto, "El Acto de Gobierno" Ed. Porrúa, S.A. Mexico 1975.
- ROBLES, Martinez Reynaldo, "El municipio" Ed. Porrúa, S.A. México 1998.
- ROSENZWEIG Fernando, HERNANDEZ, Jarquín T. María y NIÑO Grijalva Manuel, "Breve Historia del Estado de México" Colegio Mexiquense, A.C. 1987.
- SALAZAR, Medina Julian, "Elementos Básicos de la Administración Municipal" Ed. U.A.E.M., Mexico 1987.

- SANDOVAL, Forero A. Eduardo, GOMEZ Collado Roberto y GOMEZ Tagle F. Jorge. "El Municipio Mexicano de Cara al Siglo XXI" Ed. U.A.E.M., México 1993
- SANTORIA, Giovanni. "Ingeniería Constitucional Comparada" De. Fondo de Cultura Económica, México 1983.
- SERRA, Rojas Andres, "Ciencia Política" Ed. Porrúa, S.A., México 1997.
- TENA, Ramirez Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano" Ed. Porrúa, S.A. México 1990.
- TENA, Ramirez Felipe. "Leyes Fundamentales de México" Ed. Porrúa, S.A. México 1995.
- TOCQUEVILLE, De Alexis, "La Democracia en America" Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1996.
- VAZQUEZ, Hector, "El Nuevo Municipio Mexicano" Ed. S.E.P., México 1996.
- VEGA, Hernandez A. Rodolfo y Jose A. RODRIGUEZ Obregon. I.A.P.Q., FUNDA. AMMEINAPE, Queretaro, México 1997.
- VIVERO, Castañeda Arnulfo. "El Municipio Mexicano de Cara al Siglo XXI" Ed. U.A.E.M. México 1993.

LEYES

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de México de 1870
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México de 1861.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de México de 1827.
- Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público.
- Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de México de 1919.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de México de 1950.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de México de 1957.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de México de 1973.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de México de 1992

HEMIEROGRAFIA

- Diario de Debates del Constituyente de 1917.
- Guías Técnicas de Capacitación Municipal. Secretaria de Gobernación, INAP 1998.
- Revista IAPEM Contribuciones para el Mejoramiento de la Administración Pública Estatal y Municipal 1997.
- Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas, U N A.M., Ed. Porrúa, México 2000.