

UNIVERSIDAD AMERICANA DE ACAPULCO

“EXCELENCIA PARA EL DESARROLLO”

FACULTAD DE DERECHO

**INCORPORADA A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO
CON CLAVE DE INCORPORACIÓN**

8852-09

“FACULTADES DE LOS REGIDORES”

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

ALAN RUIZ URIÓSTEGUI

DIRIGIDA POR:

LIC YADIRA CESAREA SILVA OSORIO



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.

DEDICATORIA.

A mi madre amada, la Doctora
NICAULIS URIÓSTEGUI MIRANDA.

Mi hermano, el Licenciado
LEONARDO ALEJANDRO RUIZ URIÓSTEGUI

A quienes tuve el gusto de conocer y que me ayudaron en este logro.

EL AUTOR.

Índice:

Introducción.....	I
Propósitos.....	I
Metodología.....	III
Panorama del Tema.....	V
Capítulo I Derecho Administrativo.....	3
1. 1. Evolución Histórica.....	3
1. 1. 1. Objeto de Conocimiento.....	3
1. 1. 2. Concepto de Derecho Administrativo.....	4
1. 2. Derecho Público y Privado.....	5
1. 3. Técnica del Derecho Administrativo.....	5
1. 4. Ramas Especializadas del Derecho Administrativo.....	5
1. 5. Fuentes del Derecho Administrativo.....	6
1. 6. Codificación del Derecho Administrativo.....	7
1. 6. 1. Concepto de Codificación.....	7
1. 6. 2. Codificación parcial por materia.....	8
1. 6. 3. Sistema seguido por nuestro país.....	8
1. 6. 4. Codificación Local en las Entidades Federativas.....	9
Capítulo II El Estado.....	10
2. 1. Personas Jurídica del Derecho Público	10
2. 2. El Estado.....	11
2. 3. Personalidad Jurídica del Estado.....	11
2. 4. Formas de Estado y Formas de Gobierno.....	13
2. 4. 1. Formas de Estado.....	13
2. 4. 2. Formas de Gobierno.....	13
Capítulo III Régimen Municipal.....	15
3. 1. Consideraciones generales sobre el Municipio	15
3. 2. El Municipio en México, generalidades.....	22
3. 2. 1. Sinopsis histórica.....	22
3. 2. 2. Bases Constitucionales del Municipio anteriores a las Reformas de 3 de febrero de 1983.....	37
3. 2. 3. Las Reformas públicas del 3 de febrero de 1983.....	47
3. 2. 4. Facultades de los Ayuntamientos.....	48
3. 2. 5. Facultades en Materia Ecológica.....	52
3. 2. 6. Consideraciones del Municipio.....	54
Capítulo IV Cabildo Municipal.....	56
4. 1. Definición de Cabildo.....	56
4. 2. Comisiones del Cabildo.....	58
4. 3. Análisis de las funciones de los Regidores.....	60
4. 3. 1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	61
4. 3. 2. Constitución Política del Estado de Guerrero.....	61
4. 3. 3. Ley Orgánica Municipal de Guerrero y su Reglamentaria.....	61
4. 3. 4. Reglamento de Cabildo.....	63
Capítulo V Carácter Político Administrativo.....	64
5. 1. La esencia de la juridicidad de la norma.....	64
5. 2. Principios del Municipio.....	65
5. 2. 1. Declaración Dogmática sobre la radicación popular del poder público de los Regidores.....	65

5. 2. 2. Elección popular de los servidores públicos.....	65
5. 2. 3. Origen popular de los titulares de los órganos.....	66
5. 2. 4. La Responsabilidad de los funcionarios Públicos.....	67
5. 2. 5. La Juridicidad.....	68
5. 2. 6. El Principio de División o Separación de Poderes.....	68
5. 3. Características del Acto Administrativo.....	69
Conclusiones:.....	71
Propuesta:.....	75
Necesidad de Facultades de Ejecución.....	75
Facultades de Nombramiento, Remoción y Destitución de Funcionarios.....	78
Facultad Legislativa.....	78
Facultad de Multar o Sancionar.....	80
Facultad de Establecer Acuerdos.....	82
Fuentes de Investigación.....	84
Bibliografía.....	84
Legislaciones.....	84

Prólogo.

El Derecho Administrativo, rama del derecho público que tiene como objeto el estudio de las normas que regulan el ente gubernamental, encuentra en su fuente que es la Ley, la herramienta de la codificación, medio por el cual se modifica y reestructura, no aislándose de los hechos cotidianos, permitiéndole al derecho su facultad de mutar y transformándose para adecuarse según las necesidades de la sociedad, es así como el alumno de la facultad de derecho, de la Universidad Americana de Acapulco, el C. Alan Ruiz Urióstegui, encontrando esta facultad constante del derecho de cambiar pretende por medio de una reforma establecer, en este caso en la codificación por materia, una serie de modificaciones al actual Reglamento de Cabildo Municipal, en aras de un mejor desempeño de los funcionarios públicos de la comuna porteña, con el afán de ver superados los logros políticos de algunos por los intereses de la colectividad, estableciendo un vinculo de este carácter a su actuar que los haga responsables ante la sociedad.

El Estado, que cuenta para su desempeño con la personalidad jurídica necesaria para obligarse, actúa en su doble papel de persona privada y como autoridad, aspecto que nos interesa en el presente desarrollo de la obra, en virtud de que lo que se intenta aquí es establecer un vinculo más directo con su sociedad y esto reviste mayor importancia , siendo el Municipio el órgano de gobierno de mayor cercanía para la población. Se establece como forma de estado la federal, que incluye la división de poderes y un aspecto muy importante aquí es el desequilibrio que rompe con las ideas de la división de poderes, principio de toda democracia. El municipio por su parte, no solo ha sido objeto de muchos abusos de políticos sin escrúpulos de todos los partidos, que buscando un interés particular dejan de lado las necesidades de la colectividad, aprovechando la ausencia de diversos reglamentos y disposiciones de ese nivel de gobierno para llevar al cabo acciones que laceran el avance tecnológico, científico de una región, evitando muchas veces el desarrollo de varias de las comunidades, por que el hecho de proponer un contrapeso a la figura de un Presidente Municipal, que se vuelve un cacique o un títere de un partido o gobernador, no funja con las condiciones de ley o

aproveche la ausencia de éstas para el mal desempeño de su encargo; en la actualidad un presidente Municipal no tiene más contrapeso que el de su mismo partido quien lo coloca en el poder o de su gobernador en turno y en muchos casos el señalamiento público de medios de comunicación.

El alumno Alan Ruiz Urióstegui, quien con gusto se ha desempeñado siempre a lo largo de su corta carrera profesional, no solo en el ámbito de lo judicial, sino en el aspecto administrativo, cuenta ya con la amplia experiencia que le permite encausar su pensamiento en aquellas propuestas que sean de beneficio para la sociedad en general, sin hacer preferencias de partidos o intereses particulares. Contando con el agrado de conocerlo y ver su desempeño profesional en las áreas administrativas que ha estado con agrado, viene a establecer una serie de ideas concernientes a las facultades de los Regidores Municipales, figura que actualmente y no como en algunos periodos de la colonia, contaba con facultades de ejecución mismas que permitían su desempeño, tales funciones propuestas ahora como son:

- Facultad legislativa
- Facultad de multar o sancionar
- Facultad de establecer Acuerdos

Caracterizando al Acto Administrativo siempre de las formalidades y fundamentos para evitar los vicios de la voluntad gubernamental, la presente obra contiene las citas históricas de un órgano municipal como es el ayuntamiento, representación del gobierno del tercer nivel, las mayores aclaraciones, jurídicas y sociales, así como sus facultades, el municipio moderno a través de sus distintas reformas en el artículo 115, en suma, un panorama general de las más importantes facultades del cabildo y su estructura y las propuestas para su mejoramiento.

C. Iván Galicia Juárez, Regidor del H. Ayuntamiento.

Acapulco, Guerrero.

Introducción

Propósitos

Enterado de las necesidades de reglamentar las actividades de los ciudadanos, así como de las instituciones gubernamentales que deben permanecer en una sinergia, convivencia armonica, entre lo público y lo privado, buscando el acercamiento del elemento pueblo como elemento del Estado y gobierno, en este caso con autoridades Municipales, mediante la función pública del tercer nivel de gobierno y el sano desempeño de sus actuaciones.

Con el mismo interés de un juramento efímero en toma de protesta, del cual se desprenden todas las ilusiones de una comunidad de un nuevo y mejor trabajo, del sucesor, para reforzar el compromiso, estipulado en la Constitución Política del Estado de Guerrero. Es por eso que ahora, con la presente obra, deseo colocar un vínculo con el órgano rector del Municipio, el cuerpo colegiado, en el plano regulador y en base de las siguientes,

Consideraciones:

PRIMERO.- Que es de suma importancia que **el honorable cabildo de Acapulco de Juárez, sea garante de la configuración de un gobierno Municipal que cuente con instituciones sólidas y autónomas**, sustentadas en un marco jurídico claro e innovador, que contemple nuevas normas de convivencia social.

SEGUNDO.- **Que crear y renovar la estructura jurídica, es el principal objetivo de la reforma Municipal**; en este propósito, el honorable Cabildo plural, habrá de consolidarse como una institución moderna, receptora y conductora de las mejores iniciativas ciudadanas y gubernamentales de nuestro Municipio.

TECERO.- Que con el propósito de reencauzar el sentido del sistema jurídico Municipal, se promoverán Reglamentos Fundamentales para la vida social, económica y política del Municipio, contemplando entre ellos el mismo reglamento del Órgano Colegiado de Cabildo.

CUARTO.- Que en nuestro Municipio, **una de las problemáticas que enfrenta es la de ordenar, coordinar y administrar las actividades de las personas que mediante el Sufragio Electivo, se comprometen con función pública.**

Todo lo anterior expuesto y con fundamento en los artículos 115 fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 93 fracción II de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero; 61 fracción XXV de la ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero, número 364; 198, 199, 201 y 202 del Bando de Policía y Gobierno, el Honorable Cabildo de Acapulco de Juárez, Estado de Guerrero, ha tenido a bien contar con la herramienta legislativa que le permita su desarrollo, aprobar, expedir, derogar y abrogar su propio “REGLAMENTO DE CABILDO DEL MUNICIPIO DE ACAPULCO DE JUÁREZ GUERRERO.”

Teniendo las bases legales anteriormente expuestas, “El H. Ayuntamiento de Acapulco de Juárez tendrá facultades para ser receptor de puntos de vista, opiniones, denuncias y quejas, así como resolver por conducto de la Presidencia de las Comisiones correspondientes, los problemas que se presenten en la relación a sus materias, entre particulares y gobierno, problemas que a diario suscita la falta de un reglamento con disposiciones claras de facultades y obligaciones de Regidores.

Metodología

Para la realización de una obra jurídica el maestro Vallardo¹, hace mención de los siguientes métodos: La Inducción, Deducción, la fenomenología, La Inducción analítica y la deducción sintética, así como la reflexión trascendental.

A continuación quiero dar a conocer el desarrollo de los siguientes métodos de Investigación, citados:

- a) **La Inducción:** es aquel cambio del conocimiento que va de lo particular a lo general o lo universal no observado, mediante un proceso de generalización.
- b) **El Método Deductivo**, es aquella ruta de la investigación que va de lo general o universal admitido, objetivizando a lo particular.
- c) **La Fenomenología**, reside en la intuición, fielmente y de manera natural, todo lo que se ofrece en la misma, es decir todos los elementos de un fenómeno, para llegar en un momento dado a la selección de sus elementos necesarios y esenciales prescindiendo de los que no lo son, en un tercer momento se regresa de una conciencia empírica a una conciencia pura del mismo.
- d) **La Inducción analítica y la deducción sintética:** destaca en un momento la técnica operativa de los elementos, análisis de lo general e induciendo a un punto a un fin.
- e) **La Reflexión trascendental:** reclamar la segunda correlación de cada propósito filosófica con los hechos históricos y encontrando para tales hechos el fundamento de sus posibilidades racionales, pero aquí sin llegar a aterrizar, las ideas al alcance de la práctica.

¹ VALLADO BERRON, FAUSTO E. / Introducción al estudio del Derecho. Páginas 31 a la 34.

De las anteriores declaraciones, concluyo que: me parece justo descartar las simples y llanas inducciones, así como la deducción, pues si éstas no están acompañadas en su caso de la inducción analítica, que nos permita destacar los antecedentes del cuerpo que conforman los regidores, su desarrollo histórico jurídico en cuanto a sus facultades, su eficiencia y trascendencia en la sociedad actual, para poder llegar a una deducción sintética de lo que debería ser, no se podría conocer el elemento cognoscitivo de la presente obra.

Ahora bien, en cuanto al sistema fenomenológico, recae solo en una expresión de *factum* lo que considero limitado para el estudio de esta investigación y no trascendental para los propósitos racionales que se buscan, habría que complementarlo con un estudio histórico, que sería el método de la reflexión trascendental. Pero este método contrae el hecho de una idea abstracta y que no permitiría aterrizar el tema a la realidad social que es en la que se desahogan el cúmulo de funciones del cuerpo de ediles Municipales.

La revisión creativa de conceptos y medidas que den cuenta de las dimensiones reales de los rezagos acumulados, que constituyen un aspecto teórico y metodológico esencial en la elaboración de líneas estratégicas de combate a la desigualdad, pobreza, la marginación y aportar conocimientos prácticos en la definición de funciones Municipales para definir la eficiente función pública.

Para alcanzar el objetivo de exponer y explicar los conceptos de Estado Federal (Federalismo), Entidades Federales (estados), Municipio, sus facultades, órganos, y demás generalidades. Conceptos que sintetizan el objeto de estudio de esta tesis, partiendo del análisis de su actuar determinando con carencias y rezagos dentro de sus normas jurídicas y establecer las propuestas de alternativas que permitan el mejoramiento de las actuaciones Municipales.

Panorama del Tema

Con el difícil inicio y la gran responsabilidad de escribir una obra jurídica, destaca en la mente de quien la asume, la importancia del Derecho. La significación misma de esta materia en la sociedad, como la respuesta de tantos males, injusticias, inequidades, es pues menester del derecho llegar a aquellos fines: Libertad, Igualdad, Seguridad, justicia.

La anterior aseveración, se traduce en el conjunto de motivos reales o ideales que han determinado su contenido y el cúmulo de objetivos que han perseguido en la existencia dinámica de las colectividades humanas, es buscar pronta solución a los problemas diarios que se van generando, de ahí, la cualidad, no inerte del derecho, al ser dinámico permite su perfeccionamiento, en base a la demanda ciudadana que recae en múltiples reformas de leyes y reglamentos

Este imperativo cultural, sin cuya observancia, contrae el reclamo social, ante la falta de respuestas, la solución: el acto legislativo emanado de los representantes del pueblo, las voces unidas, en un escenario, el congreso, haciendo nacer el Derecho, la ley misma.

El Derecho, el cual a través de su capacidad mutante que implica, refleja y proyecta la realidad de una sociedad con todos sus vicios y cualidades, asume los principios que postulan su perfeccionamiento, superación, corrección o transformación, en ámbitos sociales, políticos y económicos de los pueblos, imponiéndose, con el acto de un Poder como lo es el Legislativo, en una reforma, reforma que es motivo de un cambio social.

De las breves consideraciones queda de manifiesto la relación entre el Derecho, por una parte y por la otra aquellas disciplinas culturales, como forma y materia, atrapadas en una relación de simbiosis de la que una depende de otra.

Ahora bien, la integrante importancia del Derecho que mis afirmaciones intentaron destacar, adquieren mayor distinción en un ámbito que parece olvidado por todo jurista, que a la vez es el más factible, cercano, en la vida social, como lo es la figura del Ayuntamiento del Municipio.

Un ente Constitucional, que debería acercar la confianza del pueblo, a las mismas puertas del Gobierno, no solo a quien encabeza el cabildo sino, a todo ese cuerpo colegiado, institución que se monopoliza en la figura del presidente Municipal sin tener otro contrapeso que el de su mismo partido que lo llevó al poder, por eso la desconfianza, la molestia de otros partidarios de no saber de la seguridad del cumplimiento de sus peticiones, demandas, de saber si trabajan por la comunidad o por un puesto político posterior.

Hay que enfatizar, además, que para el cumplimiento de disposiciones de este rango es necesario el conocimiento de aquellos ordenamientos (reglamentos), estudiándolos en todos sus aspectos, en la presente obra trato algunos de los Reglamentos, Leyes y Constitución, de éste, nuestro Estado de Guerrero, de nuestro ámbito espacial de validez de nuestra norma jurídica, sin dejar de hacer mención a la misma Ley Fundamental, y demás disposiciones de carácter general.

Capítulo I Derecho Administrativo.

1. 1. Evolución Histórica.

El fenómeno de la administración pública como establece el maestro Rafael I Martínez Morales¹, pensándolo en un fenómeno social, la creación de esta tiene su alba en las primeras sociedades políticas, el derecho administrativo como conjunto de normas o como disciplina que estudia a éstas, como lo hicieron en su momento, en el siglo XVII y XVIII la Escuela Francesa, con: Maurice Hauriou, León Duguit, Gastón Jeze, Gabino Fraga en México, acompañando la evolución de un Estado Policía, quien es el ente perseguidor y que ocasionalmente resulta hostigante, mediante la denominada dictadura de partido hasta el Estado Social, ente social demócrata en el que el poder reside en el pueblo, según el artículo 39 Constitucional. Al referirnos a esta disciplina podemos afirmar que estamos en presencia de una rama nueva del derecho cuya breve evolución ha ido pareja al crecimiento de las estructuras del poder ejecutivo y al incremento de la actividad de éste, y que ha acompañado al poder público en su tránsito desde el Estado social de derecho.

1. 1. 1. Objeto de Conocimiento.

Durante largo tiempo, se consideró que el derecho administrativo tenía por objeto regular la estructura del poder ejecutivo, y que la actividad de ese poder y los organismos que lo integran era materia de la ciencia de la administración pública. En torno a esta idea y sustentando una opinión contraria, la ciencia del derecho administrativo tiene por objeto **el estudio de las reglas jurídicas relacionadas con la acción administrativa del Estado**, lo que me parece más correcta, pues la idea engloba la esencia del término de derecho del que emanan diversos ordenamientos, que a su vez dan a luz a las diferentes figuras e instituciones, en otras palabras lo jurídico (leyes, reglamentos, actos, contratos, resoluciones, etc.), relacionados entonces con la estructura y actividad del Poder Ejecutivo (Federal, Estatal, Municipal)

¹ MARTÍNEZ MORALES, RAFAEL. Derecho Administrativo, Editorial Harla. México, 1998, pp. 4 y 25

1. 1. 2. Concepto de Derecho Administrativo

Como menciona Kant² al sostener, que la coacción ejercida por el sistema de derecho debe ser: “general, reciproca e igual”, de tal suerte que este pensador, introduce el génesis de nuestra moderna tradición legal, ya que preconiza la total autonomía de la organización jurídica frente a los intereses económicos particulares y la actuación política discrecional y espontánea de los individuos o ambos. Conocido, en sí, el derecho como el sistema normativo de conductas, de carácter general, mediante la imposición de la coacción que es a la vez el carácter obligatorio, o como lo menciona el maestro Hans Kelsen³ “El orden coactivo de la conducta”.

Nos parece conveniente para objetivizar el concepto de Derecho Administrativo, citar algunas definiciones del derecho Administrativo:

“El derecho administrativo es el derecho que determina la organización, poderes y deberes de la autoridad administrativa”

(Ivor Jennings)

“Es el conjunto de reglas que determinan en qué condiciones los entes administrativos adquieren derechos e imponen obligaciones a los administrados, mediante la acción de sus agentes en interés de la satisfacción de las necesidades públicas”.

(Marcel Waline)

“Rama del derecho público que regula la actividad del Estado que se realiza en forma de función administrativa.”

(Gabino Fraga).

² KANT, IMMANUEL, Principios Metafísicos de la Doctrina de Derecho, editorial espuela de plata, 2004. pp. 34 y SS

³ KELSEN, HANS, Teoría Pura del Derecho ed. Buenos Aires.2001. pp. 75-86

De las anteriores definiciones, se expresa el presente elemento que le da forma al derecho administrativo y es cuando los anteriores maestros clasifican a la presente materia como de Derecho Público.

1. 2. Derecho Público y Privado.

La clásica idea sobreviene de la concepción romana, del criterio de saber a quien va dirigida la norma, si a mantener la cosa pública o a la privacidad de cada ente a sus intereses personales y su seguridad jurídica de que sus bienes serán protegidos. Actualmente la definición sigue el sentido de que el derecho público como el sistema que regula la actuación del Estado en su accionar soberano y determina las relaciones e intereses que privan con sus gobernados, mediante la creación de los órganos y procedimientos pertinentes. El derecho privado regulará así las relaciones entre particulares.

1. 3. Técnica del Derecho Administrativo.

La existencia de una técnica específica del derecho administrativo ha sido poco estudiada en la doctrina solo el maestro docente de la materia Martínez Morales, refiriéndose a los instrumentos, así como al modo o manera de generar y ejecutar las reglas de derecho administrativo. Esto es, crear la ley y posteriormente, determinar el procedimiento de aplicación la ley.

1. 4. Ramas Especializadas del Derecho Administrativo

La ciencia del derecho administrativo y las ramas especializadas que tendan hacia su autonomía, es una característica de la vida actual, es la súper especialización de las ciencias, la técnica y de todo conocimiento y estudio como vemos que ocurre en las demás ciencias, esto al especializarse en una rama. A esta tendencia tampoco escapa el derecho administrativo en que teóricos y litigantes pretenden reivindicar la autonomía de cada uno de los aspectos por él regulado.

Así, se habla de derecho educativo, derecho migratorio, derecho pesquero, derecho aduanero, cuyas denominaciones indican la rama que regula y en este caso el **Derecho Municipal**.

1. 5. Fuentes del Derecho Administrativo

Explicación de los vocablos fuentes, En la teoría general del derecho (introducción al estudio del derecho), usualmente se estudian tres tipos de fuentes: formales, reales e históricas, las primeras se refiere a los diferentes tipos de textos normativos (Constitución Política, leyes, reglamentos, tratados, etc.), las fuentes reales son los acontecimientos culturales de cualquier tipo que determinen el contenido del derecho positivo, y las fuentes históricas aquellos documentos y vestigios de cualquier índole que permiten conocer el contenido del derecho positivo de sociedades anteriores a la nuestra.

La conciencia social, como base originaria del derecho, afirma García Treviño⁴ de tales fenómenos, los cuales resultan ser la fuente del orden jurídico, es decir, de donde este proviene. El derecho, la norma jurídica surge como producto de ciertos fenómenos sociales que, debido a su fuerza, logran que el legislador les dé forma y los incorpore en los textos legales.

El derecho resulta así ser la expresión normativa de las pretensiones e ideología de las fuerzas reales de poder. El derecho administrativo, no obstante su amplitud, requiere de supletoriedad en su aplicación, por eso se recurre al derecho civil y mercantil, al derecho procesal, a los principios generales de derecho y, eventualmente, a la costumbre y los estudios doctrinales. La supletoriedad se presenta, como es sabido, cuando un ordenamiento adolece de lagunas y él mismo establece que sean subsanadas mediante la aplicación de otros textos legales. La supletoriedad se da, cuando existen normas subsidiarias.

En derecho administrativo, como en casi todas las ramas jurídicas, suele citarse una lista de fuentes, que son, en realidad, las fuentes formales o los

⁴ GARCÍA TREVIÑO, JOSÉ ANTONIO. Tratado de derecho administrativo, I, 8ta ED. 1994

documentos donde se encuentran las normas de nuestra materia o indirectamente reglas o elementos supletorios o interpretativos.

Dicha enumeración es la siguiente:

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: en lo que es el artículo 115 de la parte orgánica
2. Leyes federales: casi siempre en lo que refiere a las facultades de fiscalización en materia administrativa.
3. Tratados y Convenios Internacionales: en materia de Económica.
4. Leyes locales: versan de acuerdo a la rama que normen: ley de Turismo del Estado de Guerrero, Ley de Seguridad Pública, etc.
5. Reglamentos: Reglamento de Cabildo
6. Planes y programas. En cuestión de desarrollo y de recaudación fiscal
7. Circulares: disposiciones generales transitorias
8. Decretos
9. Acuerdos, Convenios y Jurisprudencia
10. Derecho Civil, Procesal, Mercantil, Penal y Laboral
11. Principios Generales de Derecho
12. Costumbre
13. Doctrina.

1. 6. Codificación del Derecho Administrativo

1. 6. 1. Concepto de Codificación

Geny dice que codificar es “un conjunto de disposiciones legales que versan sobre una materia de legislación positiva, influido en su estructura por una idea general, a la que ordinariamente se refiere el título que al mismo código se da”, esta definición, aunada al concepto de codificación de Villegas Basavilaso, nos permitirá completar la idea de codificación a emplear.

Este autor dice que la legislación está codificada cuando se presenta en una ley única, la cual exige una recopilación orgánica y sistematizada de esta legislación. En ese orden de ideas, codificación será la reducción sistematizada a una unidad, del conjunto de normas jurídicas de una determinada rama de Derecho Positivo. El derecho administrativo no está codificado en la mayoría de los países, a diferencia de otras ramas que sí lo están; Derecho Civil, Derecho Penal, Derecho Constitucional, etcétera, en lo que se refiere al tema principal de la obra la codificación a determinar como herramienta legislativa una serie de facultades para la realización de determinados fines por parte de un órgano del tercer nivel, el cual como se verá más adelante funciona a través de comisiones. La codificación administrativa, entendida como la elaboración de un código administrativo, ha sido objeto de encontradas opiniones por parte de la doctrina, la que ha afirmado o negado, según la postura adoptada, la posibilidad, conveniencia o inconveniencia, de tal hecho, al lado de éstas existe una tercera tesis, la cual admite sólo la codificación parcial por materias.

1. 6. 2. Codificación parcial por materia

Ya hemos expuesto las razones aducidas para sostener que en derecho administrativo, sólo son codificables las materias que poseen cierto grado de evolución y autonomía relativa. Tal corriente alude a una codificación parcial, esto es no codificar en el sentido de compilar leyes por secretarías u órganos que las manejen sino sistematizarlas por ramas jurídicas ordenadas en un texto único.

1. 6. 3. Sistema seguido por nuestro país

Desde hace décadas (1939), el legislador federal mexicano adoptó el sistema de codificar el derecho administrativo parcialmente por materias, aunque la denominación presente de algunos, no sea código, su naturaleza sí corresponde a ello, así se encuentran vigentes en la actualidad los siguientes códigos:

- Código Fiscal de la Federación
- Código Federal Penal
- Código Civil Federal
- Ley Aduanas

Corresponde emitir la opinión de que se busca en esta obra, no es realizar una compilación de ordenamientos normativos sino, mediante la reforma de determinadas leyes y reglamentos llegar a un mejor funcionamiento en la estructura gubernamental del municipio.

1. 6. 4. Codificación Local en las Entidades Federativas

La multiplicidad de disposiciones jurídicas ha convertido al derecho administrativo en una disciplina difícil de conocer y ello es patente en los Estados de la República más que en el plano federal, pues en éste, algo se ha logrado mediante la codificación parcial.

La mayoría de los Estados cuenta con un Código Fiscal, los cuales siguen el esquema del tipo propuesto por la OEA (Organización de Estados Americanos) por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como una ley propia de su Administración Pública Local.

Ahora bien, de lo anteriormente expuesto se deduce que el proceso de codificación corresponde a la sistematización en un compilado de preceptos normativos que versan sobre una materia y en el presente trabajo es la técnica que se busca para reformar el Reglamento de Cabildo, en lo que resulte del estudio del órgano colegiado.

Capítulo II El Estado

2. 1. Personas Jurídica del Derecho Público

Para desarrollar este punto, me es indispensable citar al autor ginebrino Juan Jacobo Rousseau¹, esto como teoría del Estado, para explicar su origen y bases, en cuanto menciona, que es en el pueblo donde reside la verdadera soberanía, pues este como emisor de una “voluntad general”, cambia su libertad natural por su libertad civil, derivada del contrato social, misma que puede ser impuesta a los gobernados por la fuerza, cuando se nieguen a acatarla.

Podríamos aterrizar esta idea y concretizar, al ser citado para la construcción de un estado, ponerlo en el tercer nivel de gobierno, en cuanto al Municipio se refiere y al contrato social a la Constitución Política, Leyes, Reglamentos, Constituciones Políticas Locales y sus ordenamientos derivados.

Es de manifestar que en esencia éstas son las ideas que sustentan la representatividad de las personas jurídicas de derecho público, es decir, en la “voluntad general”, la cual deriva de la tesis que reza que la soberanía corresponde al pueblo de manera exclusiva, y que éste se ve representado en el ejercicio del poder, por sus gobernantes, independientemente de cómo se organicen los entes, por cuyo medios aquellos efectúen sus tareas.

El artículo 39 Constitucional refiere la Soberanía, que reside en el pueblo y es pues la voluntad general de los individuos la personalidad jurídica del Estado representada en el ejercicio del poder por sus gobernantes, en una de sus organizaciones es la de el régimen Municipal.

¹ ROUSSEAU, JUAN JACOBO. Contrato Social, Cáp. IV y VIII, libro primero

2. 2. El Estado

Concepto emergido del maestro de Florencia Nicolás Maquiavelo, en el siglo XII, en Europa, identificado como una nueva forma de organización política, desarrollándose a través del tiempo, conforme a sus necesidades y limitaciones específicas de cada región, en México son conocidos ampliamente el proceso evolutivo del Estado por los libros de texto de Historia de los cuales se habla del México prehispánico, colonial, revolucionario, el México moderno o el ahora llamado democrático. Es pues la organización jurídica política, integrada de acuerdo a la doctrina como lo menciona Heller², por los elementos: gobierno, población y territorio.

2. 3. Personalidad Jurídica del Estado

Con el concepto de personalidad jurídica se designa a todo ente al que la ley ha investido con capacidad para ser titular de derechos y obligaciones.

Clasificada la personalidad en nuestra legislación civil y en la doctrina, como; **Personalidad Física** el ser humano en su aspecto físico, jurídicamente dotado de derechos y obligaciones, la **Personalidad Moral o colectiva**, que es la agrupación de individuos, a la que, en cuanto tal, la ley ha reconocido capacidad jurídica independiente de sus integrantes, para los mismos fines de la física. La personalidad jurídica encausada al tema de este trabajo referido al Municipio, emana principalmente siguiendo la pirámide Kelseniana³, de la Constitución Política Mexicana, artículo 115, que sirve de base a la Constitución Política del Estado, ley orgánica de la administración pública del Estado..., sus leyes y reglamentos, de estos cuerpos normativos se derivan los distintos tipos de obligaciones y derechos.

Es así pues que el Estado mediante las bases sobre las cuales se desarrolla asume responsabilidades frente a su población, en los cuales se establece la obligación de actuar en estricto sentido de la ley, lo que es la

² HELLER, HERMAN, Teoría del Estado, Fondo de Cultura Económica 1984. pp. 92-97

³ KELSEN, HANS, Teoría pura del Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México.

garantía de seguridad jurídica, por lo que las mismas autoridades no pueden transgredir los preceptos de derecho del orden jurídico establecido.

Existe la teoría de la doble personalidad del Estado hay; que hacer hincapié en este punto para establecer en esta obra el actuar y el sentido en que actúa el órgano colegiado del Municipio para fines de esta tarea.

El Estado o el mismo Municipio para aplicaciones prácticas se comporta en calidad de autoridad y como ente privado en la firma de contratos como son los de suministro y obra, aquí tratamos la conducta del Municipio como Autoridad, en su función primaria, el Cabildo pues se conducirá de acuerdo al reglamento del mismo nombre y tomará su organización en términos de la ley Orgánica del Municipio Libre de Guerrero en las materias establecidas por el artículo 115 Constitucional.

Como características de la personalidad del Estado tenemos:

Capacidad: necesidad de cumplir con los preceptos normativos en el territorio, y materia, en el caso del Cabildo en las comisiones en que sean constituidos.

El Patrimonio: constituido por los recursos que son asignados, en la Administración Pública Municipal por la Secretaría de Administración y Finanzas, previa autorización del Primer Edil.

El Objeto: establecido por el mismo Reglamento de Cabildo, con diferentes fines, de acuerdo a las comisiones, conformadas.

Régimen Jurídico: el cúmulo de leyes que norman el actuar de la función pública de los Ediles.

2. 4. Formas de Estado y Formas de Gobierno.

Si hemos considerado al Estado como la estructura permanente de la organización política de una sociedad, asentada ésta en un Territorio determinado, en Donde ejerce su poder en la formalidad de un orden jurídico. El Municipio *per se*, es la organización política de una colectividad con la que guarda un contacto más cercano, sí bien, no guarda la misma posición, si la misma forma, en su actuar apegándose a la legalidad.

2. 4. 1. Formas de Estado

Dentro de la doctrina encontramos dos tipos de Estado: el federal y el centralizado. El federal es aquel que se conforma de varios estados originalmente autónomos que han supeditado el ejercicio de sus soberanías a la del nuevo estado federal un ejemplo clásico es la integración de las colonias inglesas en nuestro continente, mientras que el centralizado unitario, es la contraposición, a esta forma de organización jurídica política, pues no se ha unificado y mantiene el poder centralizado, así como su administración.

El maestro Benemérito de la UNAM, el Dr. Ignacio Burgo Orihuela⁴, nos hace hincapié en el proceso de formación del estado mexicano y lo da a conocer de la siguiente manera:

2. 4. 2. Formas de Gobierno

Entre las diferentes formas de Gobierno que se han dado a través del tiempo históricamente, las más sobresalientes son: la monarquía, autocracia, la teocracia, etcétera, así como la parlamentaria y la presidencial, de acuerdo a quien maneje el poder político en nuestro sistema de gobierno el jefe de este rubro es el presidente Siendo Jefe de Estado, siendo que esto no es así en un régimen parlamentario por que las facultades de cada uno de los cargos están en diferentes personas, en sí se considera un sistema mixto pero orientado al presidencialismo actualmente, a criterio de este autor.

⁴ BURGOA, IGNACIO, Derecho Constitucional, Editorial Porrúa. 2002. pp. 401 – 464 y ss

Algo muy importante de resaltar de este tema, es el hecho de que un gobernante se convierta en dictador, el que no encuentre un contrapeso la figura presidencial de ahí que varios Estados se encuentren sumidos en revueltas, guerrillas y otros problemas sociales, en el ámbito Municipal pasa la misma inconformidad tal vez en menor, grado pero pasa y por eso **la propuesta ahora de buscar el contra peso a la figura Presidencial en el Municipio.**

El concepto de competencia desde el punto de vista jurídico tiene su expresión más técnica en el desarrollo de la actividad jurisdiccional, la cual en México, es privativa del poder judicial, sin embargo, su aplicación se ha extendido a todos los actos de gobierno, lo cual indudablemente, deriva de nuestra Constitución como un requisito de validez y eficacia de éstos, el cual consiste en que todo órganos, que emite actos deberá estar autorizado para ello por la ley, es decir, deberá ser competente.

Es así como la Constitución mexicana ha establecido una pirámide de tres niveles: la Federación, los Estados miembros y los Municipios y ha reservado a cada uno de ellos determinar las materias y un territorio para sus actividades.

Capítulo III Régimen Municipal.

3. 1. Consideraciones generales sobre el Municipio.

Según Cicerón, el Municipio era en Roma “una ciudad que se gobernaba por sus leyes y costumbre y gozaba del fuero de la vecindad Romana” su implicación jurídico política, como puede advertirse, no coincide cabalmente con la acepción etimológica de la palabra, que proviene de la conjunción “munus” oficio y capere tomar, conforme al concepto Romano de Municipio este calificativo se adjudica a las ciudades conquistadas que habían sido incorporadas al Estado y cuyos habitantes, por este motivo, se convertían en ciudadanos romanos, conservando una cierta libertad interior, el derecho a elegir a su magistrado y la administración de sus negocios generales dentro de sus límites jurídicos fijados por las leyes estatales bajo el gobierno de Julio César, en el año 45 antes de Jesucristo, se expidió la Ley Municipales que uniformó las bases según las cuales debían administrarse y estructurarse políticamente las ciudades a las cuales debían administrarse y estructurarse políticamente las ciudades a las cuales se les había concedido el carácter de Municipio por el Estado romano y una de las primeras que conforme a dichas ley se organizó dentro del régimen “Municipes”, a diferencia de Cádiz en España cuando este país era provincia de Roma. Los habitantes de las Ciudades Municipales recibían el nombre de “Municipes”, a diferencia de las que no habían sido erigidas en Municipios y que se llamaban simplemente “incolae”, moradores.

En Francia el Municipio, desde antes de la Revolución, equivale a la comuna, que es una especie de división administrativa y territorial dotada de sus propias autoridades administrativas o ejecutivas encabezadas por el Alcalde Maire -, y por su órgano deliberador denominado “Consejo Municipal”.

Los países donde se desarrolló notablemente el régimen municipal fueron los reinos de españoles del Mediterráneo, e incluso, durante la época visigótica, los antiguos municipios romanos subsistieron con las naturales modalidades que les imprimieron los Godos.

“El Municipio, aunque de origen romano, dice el Marqués de Pedal, subsistió en esta época: también continuaron subsistentes hasta cierto punto, la religión, las costumbres y la legislación especial de los españoles que formaron un pueblo separado de sus dominadores: un magistrado importante del Municipio era el defensor de la ciudad, que representaba a la comunidad en sus relaciones con los representantes del poder: el clero procuraba conservar la libertad antigua y apoyaba al Municipio para la creación de xenodochios y hospitales y para todas las empresas de interés nacional o religioso que no fuera sospechosas o perjudiciales para los visigodos”, agregando que “Durante el periodo de tiempo a que nos referimos, la parroquia y el Municipio o sea el clero y el pueblo, estaban preferentemente unidos e identificados en el amor a la patria y la libertad y en el odio a los dominadores y al arrianismo”.

Durante la dominación musulmana en la península ibérica, los Municipios o comunidades Españolas recibieron gran impulso por parte de los monarcas cristianos, quienes “establecieron ciudades y pueblos para contener los ataques de los Árabes”, dice Ochoa Campos¹.

Añade este autor que “Para atraer a la gente a establecerse en los pueblos y villas o ciudades que se fundaban o se reedificaban, los reyes le concedieron grandes franquicias y privilegios que constituyeron el fuero Municipal, es decir la ley que consagraba los derechos de cada localidad. Así se logró un lento, pero seguro avance en la obra de la reconquista.

¹ CAMPOS OCHOA, MOISÉS. La Reforma Municipal, ED. Porrúa p.23 - 77

Los narraros y catalanes cruzaron el Ebro; los asturianos avanzaron por el Duero y pudo constituirse el nuevo reino de León”, “El Municipio fue un elemento político de primera importancia en España, continúa Ochoa Campos, afirmando que del concilium nació el Consejo Municipal, el Judex fue elegido por la asamblea de vecinos en vez de ser nombrado por el Rey: también eligieron Alcaldes, que por un año ejercían las funciones judiciales, los Concejos Municipales eran autónomos en lo político y administrativo: los Magistrados Municipales tenían autoridad judicial y era un hecho el sufragio popular”.²

Análogas ideas emite José Gamas Torruco al sostener que “los monarcas españoles, empeñados en defender sus fronteras precariamente defendidas por los resultados de las batallas, patrocinaron el establecimiento de Ciudades y alentaron la formación de éstas concediendo a sus habitantes amplísimos derechos conocidos con el nombre de Fuero. Las ciudades se organizaron teniendo como autoridades un consejo cerrado de elección popular: los consejos nombraban a los miembros de los demás órganos municipales. Las ciudades tenían entre sus fueros el de asociarse en hermandades para defender sus derechos frente al rey y se les reconoció el contar con representación en las Cortes o Asambleas legislativas de los reinos. Fue así, concluye dicho autor, muy amplia la libertad municipal de que se gozó en esta época, consecuencia de la guerra contra los moros y en parte también, debido al hecho de que los monarcas se apoyaban en los consejos para compartir a los nobles sobre los cuales trataban de fincar su poder absoluto”.

Coincidiendo con los dos autores mexicanos mencionados el jurista español Joaquín Escriche, asevera que en los siglos XI y XII los monarcas tuvieron:

“la idea feliz del establecimiento y organización de las comunas o consejos de los pueblos, depositando en ellos la jurisdicción civil y criminal igualmente que el gobierno económico, sin reservarse más que el conocimiento de los casos de corte, el de las

² Op. Cit., p.80.

apelaciones y el derecho exclusivo de oír las quejas que les justifique en sus pueblos. En algunos de estos que deberían considerarse como de cierto orden establecieron gobernadores políticos y militares, cuyo oficio era velar sobre la observancia de las leyes, recaudar los tributos y derechos reales, cuidar de la conservación de las fortalezas, castillos y muros de las ciudades. El Diccionario de Derecho del profesor Rafael de Pina Vara³, lo identifica como una corporación pública integrada por un alcalde o presidente municipal y varios concejales constituidos para la administración de los intereses del Municipio, a su vez cita a Posada quien menciona que es la corporación permanente cuyas atribuciones derivan de la Constitución y se encuentran determinadas, tomando en cuenta que le compete la dirección de la vida municipal. Reunidos en consejo los habitantes o jefes de familia de cada pueblo, como depositarios de las autoridades públicas discutían los asuntos comunes, nombraban anualmente alcaldes ordinarios, jurados y otros ministros de justicia para que ejerciesen el poder judicial en lo civil y criminal, como igualmente oficiales que desempeñasen el gobierno económico del común y el mando de las fuerzas militares para proveer a la tranquilidad de sus sesiones, mantener sus relaciones con el monarca, asegurar el ejercicio de la justicia, perseguir a los malhechores, sostener los derechos de la comunidad y salir al servicio del príncipe en los casos estipulados por las cartas y fueros”.

La somera alusión que acabamos de hacer a los regímenes municipales señalados tiene por objeto extraer analíticamente de ellos, mediante el método inductivo, los atributos que caracterizan al Municipio para estar en condiciones de formular el concepto general respectivo. El presupuesto que debe servir de base a este propósito consiste en que, prima facie, el municipio es una especie de circunscripción territorial de carácter político y administrativo que reubica dentro de un Estado y que entraña una forma de descentralización de los

³ DE PINA VARA, Rafael. /Diccionario de derecho, Editorial Porrúa. 2003. pp. 121

servicios públicos, o sea, lo que los tratadistas de Derecho Administrativo llaman “descentralización por región”

Sin el presupuesto a que nos referimos no puede hablarse de municipio, es decir, que cuando se trata comunidades organizadas jurídicamente pero que no pertenezcan a ningún Estado ni su territorio forme parte integrante de un espacio territorial más amplio sobre el que se ejerza el imperio de otra entidad política superior, esto es, cuando aquéllas sean libres e independientes, no habrá régimen municipal.

Siendo el municipio una porción de una entidad territorialmente mayor y estando subordinado a ésta como la parte al todo, las ciudades griegas de la antigüedad – las polis y las italianas y alemanas de la edad media no presentaron este carácter precisamente por haber sido libres e independientes, habiendo constituido, por ende, verdaderos pequeños estados.

Ahora bien, a pesar de su adscripción y pertenencia a una entidad política superior y no obstante ser un tipo de descentralización por región de ésta el municipio tiene como notas peculiares la **autonomía y la autarquía**, según lo demuestran los distritos municipios históricamente dados, que en diversos países europeos que se han dado recibían diversas denominaciones, tales como la de “burgos” en Alemania y de “comunias” en España y Francia. La autonomía municipal se traduce en la facultad para darse sus propias reglas dentro de los lineamientos fundamentales establecidos por la Constitución del Estado al que el municipio pertenezca, así como en la potestad de éste para elegir, nombrar o designar a los titulares de sus órganos gubernamentales.

La **autarquía** es la denominación aristotélica del concepto, se manifiesta en la capacidad del municipio para proveer a sus propias necesidades y resolver los problemas económicos, sociales y culturales que afecten a su comunidad. Los objetivos autárquicos y las finalidades inherentes a la autonomía no podrían lograrse sin una organización, es decir, un conjunto de órganos de gobierno que, dentro de su respectiva competencia, ejerzan las funciones públicas tendentes a las concesiones de una y otras.

Por consiguiente, el municipio implica en esencia una forma jurídica política según la cual se estructura a una determinada comunidad asentada sobre el territorio de un Estado. Sus elementos se equiparan formalmente a los de la entidad estatal misma, pues, como ella, tiene un territorio una población, un orden jurídico, un poder público y un gobierno que lo desempeñe. Sin estos tres últimos elementos y primordialmente sin el jurídico, no puede concebirse teóricamente ni existir tácticamente el municipio, por tanto, no hay, como lo pretende el tratadista Moisés Ochoa Campos, municipios naturales ya que el municipio mismo entraña a una entidad jurídico política que tiene como elementos de su estructura formal a una determinada comunidad humana radicada en un cierto espacio territorial, estos elementos ópticos o naturales por sí mismos, es decir, sin ninguna estructura jurídico política en que se proclamen la autonomía y la autarquía de que hemos hablado, no constituyen el municipio cuya fuente es el derecho fundamental del estado al que pertenezca. Mientas que un conglomerado humano que forme parte de la población estatal no se organice o sea organizada jurídicamente y políticamente y no se le confiera o reconozca por el derecho un determinado marco de autonomía y autarquía, no asume el carácter de municipio, esta afirmación está respaldada por la historia política misma de los diferentes países en que se han registrado el fenómeno municipal, que es jurídico político y no simplemente natural.

El estudio de los múltiples municipios *in specie* que han existido y existen, corroboran esta última aseveración que postula la tesis de que el municipio como concepto abstracto y como realidad histórica no puede concebirse ni funcionar sin el derecho, aunque tampoco, evidentemente, sin sus elementos naturales que son la comunidad humana y la porción territorial en que vive y se desenvuelve, forma y materia, en una inextricable síntesis constituyente por tanto la entidad municipal que es titular de un poder público autónomo y autárquico que en su nombre y representación ejercen sus autoridades, las cuales orgánicamente integran su gobierno. Este poder público se manifiesta en actos de autoridad administrativos, jurisdiccionales principalmente y actos legislativos. La posibilidad de que los órganos municipales desarrollen las funciones públicas correspondientes a dichas tres

especies de actos depende de la estructura especial de cada municipio en concreto, la cual evidentemente está condicionada a factores temporo-espaciales de variada y variable naturaleza que operan en la vida histórica de cada estado en particular. Si el derecho fundamentalmente de éste o Constitución es la fuente del municipio, el grado y la extensión de su autonomía y autarquía también derivan de aquél lógicamente. Son las necesidades políticas, económicas, sociales y culturales de cada país, provocadas por factores mesológicos de diversa índole, las que determinan en el ámbito de la concreción histórica la amplitud de los aludidos elementos municipales y, por ende, la extensión de las funciones públicas del municipio y la competencia de sus órganos de gobierno en cuanto al desempeño de las mismas. Rebasaría el contenido de esta la formulación de un estudio exhaustivo sobre los diferentes tipos de municipio que proporcionan la historia jurídico político de múltiples estados donde se haya adoptado el régimen municipal, pues la temática y la problemática respectiva son de tal exhuberancia que constituyen la esfera de análisis e investigación de una rama jurídica muy importante que es el derecho municipal. A guisa de consideraciones lógicas generales, es decir, independientemente de cómo se encuentra o hayan encontrado estructuralmente los municipios *in specie*, debemos advertir que el concepto de municipio *in abstracto* reconoce como elementos sustanciales la autonomía y la autarquía, sin los cuales la entidad municipal no podría existir. Si el Derecho fundamentalmente del Estado las suprimiese, eliminaría al municipio de su sistema político administrativo para sustituirlo por una mera territorialidad sujeta por modo absoluto a la heteronimia y gobierno estatales, despojando a las diversas comunidades que componen la población nacional de su potestad de autogobierno interior, que es, repetimos, uno de los signos más destacados del régimen municipal.

La temática y la problemática del municipio como idea general, de los tipos municipales y de los municipios en concreto inciden en una importante rama del Derecho Público que, por su trascendencia, se ha desprendido del Derecho Constitucional y Administrativo para integrar el **“Derecho Municipal”**, **que como especialidad jurídica tiene su propia literatura** y cuyo ámbito ya no corresponde estrictamente a la doctrina constitucional.

3. 2. El Municipio en México, generalidades

3. 2. 1. Sinopsis histórica

En los pueblos aborígenes que habitaron el territorio nacional, principalmente el azteca, y antes de la denominación española, se descubre el fenómeno municipal. Se afirma por los investigadores, entre ellos Moisés Ochoa Campos, que el municipio prehispánico lo encontramos en los grupos familiares o clanes, cuyos miembros explotaban la tierra en común. En otras palabras, dicho autor aduce, con acopio de razones y datos, que **el Municipio primitivo era de carácter agrario.**

El historiador Gonzalo Aguirre Beltrán, citado por Ochoa Campos, sostiene, en efecto, que “La presencia de grupos organizados de parientes entre los aztecas, entre los mayas y en general, entre las diversas unidades étnicas que tenían por hábitat el territorio que hoy constituye la República Mexicana, parece conformada por la existencia de una institución que difundida por todo el país y más allá de sus fronteras actuales, **recibió de los nahuas la denominación nacional de Calpulli**, comentado lo expuesto por dicho historiador el ameritado autor de “La Reforma Municipal” asevera que, “En la antigüedad mexicana, donde los nexos políticos siempre estuvieron formulados a través de alianzas, ligas, uniones, federaciones o como quiera llamárseles era natural que su forma típica de gobierno la constituyen los Consejos fueron estas expresiones lógicas de sus conceptos de convivencia, agregando que “En el Calpulli”, la alianza de familias determinó fatalmente una forma de gobierno el consejo, él era la expresión del poder social a la manera de los consejos municipales, pero emanado de las alianzas de familias emparentadas, el Consejo estaba integrado por los jefes de dichas familias que naturalmente eran ancianos. Continúa diciendo que “Los Calpullis” formados por lazos de parentesco y por rasgos culturales, entre los cuales contaban la participación de un mismo lenguaje dialectal, estaban ligados entre sí y **a través de sus clanes integraban la tribu**, término hebreo que designa un conglomerado de linajes, por modo conclusivo y no sin énfasis, asienta Ochoa Campos, que en el estado de organización social de los pueblos indígenas,

cuyos núcleos más importantes habían alcanzado las formas de vida sedentaria, era común la existencia del municipio natural de carácter agrario. Pero, en un grado mayor de evolución, coexiste y se sobrepone el clan totémico, otro tipo de comunidad, fincada en los lazos tribales, que adquiere ya las características del municipio político, por cuanto se desarrolla francamente y con mayor proximidad, dentro del área de ínter influencias de una organización estatal a precisiones el citado autor describe a Tenochtitlan, manifestado que esta ciudad se formó con numerosos clanes totémicos compuestos de los llamados Calpullis o “Municipios Naturales”, de los cuales ya afirmamos que es imposible un Municipio de facto debido a que no es un ser, sino una absorción de lo jurídico, estos se agruparon en cuatro secciones, Cuarteles o Barrios en que se dividió la capital Azteca. Coincidentemente con este punto de vista el historiador y arqueólogo George V, Vailant de la Universidad de Pensilvania al opinar que “la organización social de las tribus aztecas era, en teoría, completamente democrática. Un individuo era miembro de una familia que a su vez pertenecía a un grupo de familiares o los cuales reglamentaba sus propios asuntos; pero en cuestiones de importancia para la tribu se reunía con las otras en un consejo compuesto por todos sus caciques. El consejo nombraba un jefe para dirigir los asuntos civiles y religiosos y con frecuencia un segundo jefe para la guerra. Destinados originariamente para comunidades agrícolas sencillas y quizá de una antigüedad que va hasta los tiempos de la cultura media, esta organización se convirtió posteriormente en la compleja organización oficial de una ciudad populosa y muy embrollada.

Así, este autor sostiene que cada “Calpulli, ocupado por un grupo de familias, tenía su propio gobierno, gozando de autonomía en su vida propia (interna) y en su religión”, y cita a Clavijero, quien afirma:

“Por lo dicho se deja entender que los sumos sacerdotes de México eran jefes de la religión solamente de la nación mexicana, y no de las conquistadas, que aún después de sujetas en la política del rey de México, conservaron su sacerdocio independiente”

Podríamos citar prolijamente y a riesgo de incidir en transcripciones tediosas a muy diversos historiadores, sociológicos y juristas, entre ellos a Ignacio Romero Vargas Iturbide que proclaman la idea de que el régimen Municipal ya existía claramente definido en la organización política, social y económica d los pueblos autóctonos de México con anterioridad a la conquista española especialmente en los que habitaron el Valle de Anáhuac y entre los que descuella el Azteca o Mexica.

Por mi parte y con apoyo en los datos que los involucrados autores suministran, nos adherimos a la consideración que antecede, ya que, dentro de la mencionada organización y primordialmente de la del Calpulli advertimos sin dificultad los atributos generales del concepto abstracto de “Municipio” que hemos expuesto y someramente ponderado.

En efecto, los Calpullis eran entidades socio económicas fundadas en la explotación común de la tierra que les pertenecía y que tenían como origen un antepasado también común del que derivaban los nexos familiares o de parentesco sobre los que se asentó la unidad de dichas entidades. Formaban los Calpullis como parte de un todo que era la tribu, que a su vez estaba organizada políticamente por el derecho consuetudinario, mismo que concomitantemente los estructuró sobre la base del respeto a su autonomía interior y a sus actividades económicas autárquica, el gobierno concejil de los Calpullis, a demás designaba a sus propios funcionarios ejecutivos que tenían diferentes atribuciones públicas de carácter administrativo y judicial, lo que nos demuestra que tales entidades, cimiento de la organización política del pueblo Azteca, fueron verdaderos Municipios por haber conjuntado en su implicación todos y cada uno de los elementos que por haber conjugado en su implicación todos y cada uno de los elementos que caracterizan al concepto respectivo. A mayor abundamiento, los Calpullis, como grupos componentes de la tribu, acreditaban representantes en el concejo tribal que concernía a la designación del Tlatoni y del Tlacatecuhtli, que eran, respectivamente, el gobernador y el jefe militar del pueblo.

El régimen militar municipal indígena, en lo que no contrariara los fundamentos ideológicos del derecho español que se trasplantó a la Nueva España, fue generalmente respetado durante la Colonia. Así, Carlos V, mediante cédula del 6 de agosto de 1555, dispuso que las costumbres, instituciones y el territorio de los pueblos de indios fueran respetados por el sistema jurídico político con que se organizaran las tierras descubiertas y disponibles.

“Ordenamos y mandamos, establecía esa cédula, que las leyes y buenas costumbres que antiguamente tenían los indios para su buen Gobierno y política, sus usos, costumbres observadas y guardados después de que son cristianos y que no se encuentren con nuestra sagrada religión y las que han hecho y ordenado de nuevo se guarden y ejecuten: y siendo necesario por la presente las aprobamos, con tanto que nos podamos añadir los que fuéramos servidos y nos pareciere que conviene al servicio de Dios nuestro señor y al nuestro y a la conservación y policía cristiana de los naturales de aquellas provincias, no perjudicando a lo que tiene hecho ni a las buenas y justas costumbres estatutos suyos.”

Gracias a estas disposiciones, que en la realidad no dejaron de violarse, coexistieron en la Nueva España el municipio indígenas y el español hasta el siglo XVII, según sostiene Ochoa Campos, pues, afirma, en el siglo XVIII surge el “Municipio Castizo” que era regido en parte por las prácticas y costumbres aquí nacidas” y por la “influencia de los criollos en el control de los Ayuntamientos.

Se fundó *“parcialmente al gobierno indígena, el primer corregimiento español, encabezado inicialmente por un corregidor, luego por un alcalde mayor, y posteriormente por un gobernador, el que con, excepción de un corto periodo, rigió hasta la consumación de la Independencia en 1821”*, lo anterior consta en las actas de Cabildo de Tlaxcala 1547 – 1567.

Es pertinente recordar que el primer Municipio de carácter español de la Nueva España y quizá de todas las Indias fue el que instaló Hernán Cortés en la población que fundó y que denominó la Villa Rica de la Veracruz, su implantación tuvo como móvil “Juridizar”, por así decirlo, la autoridad que el célebre extremeño se había arrogado para legitimizar su conducta frente a Diego Velásquez, gobernador a la sazón, de la Isla de Cuba. Con el establecimiento de dicho Municipio o “comuna” a la usanza hispana, Don Hernando aprovechó con la habilidad política que lo caracterizaba, los conocimientos de derecho que había adquirido en la famosa Universidad de Salamanca, donde obtuvo el grado de bachiller.

“El procedimiento que empleó, dice Salvador de Madariaga respaldándose en Bernal Díaz del Castillo, lleva el sello de su estilo inimitable. Los soldados, habiendo resuelto que así convenía al mejor servicio de su Majestad, requirieron a Cortés para que cesare el rescate del oro y se fundase una Villa con autoridades para la Administración de Justicia y Gobierno, es decir, con alcaldes y regidores. Cortés se tomó un día para pensarlo, a fin de simular mejor que hacía por la fuerza de las circunstancias y bajo la presión popular lo que como buen demócrata ante la opinión pública, sin dejar de hacer mención que toda contribución de oro era para la compensación, necesitaría para sus gastos. Se resignó, pues, a poner en práctica su propio designio, fundando la Villa Rica de la Vera Cruz, nombre admirable que reunía lo útil del oro con lo agradable del Evangelio. Como Alcaldes nombró a su fiel Puerto Carrero y a Montejo, amigo de Velásquez, comprometiéndolo así en el acto aunque sin conseguir, según más adelante se verá, ganarlo del todo a sus intereses. Con la fundación de la Veracruz la armada se configuraba en un municipio español, gobernado democráticamente por su Cabildo. Para mayor solidaridad Cortés, tomó juramento a Alcaldes, Regidores y Cabildos en nombre del rey. Coincidiendo con el historiador citado, Don Toribio Esquivel Obregón afirma que el acervo de tradición jurídica y las ideas entonces reinantes en la península proporcionaron el medio: aún no eran vencidos allí los

comuneros en la célebre batalla de Villamar, y de la voluntad de aquel pequeño grupo de españoles, pero que poseían en su aislamiento todo los elementos de la soberanía de un pueblo, surgió el cuerpo político, fuente de toda ulterior autoridad, en ausencia del soberano. Así fue como fundó Veracruz, por un acto de suprema democracia, el primero en el nuevo continente. Y es interesante seguir en las admirables páginas de Bernal Díaz del Castillo cómo andaban las opiniones encontradas, dice, que: “hicimos alcaldes, regidores, y toda organización correspondiente a una villa castellana.”

El segundo Municipio fundado por Cortés fue precisamente el de la ciudad de México inmediatamente después de la toma de la grande y deslumbradora capital azteca de Tenochtitlan, que tanta admiración causó a los conquistadores”.

En cuanto a la organización del Municipio neo español, es decir, al conjunto de organismos que componían su gobierno, su estructura tuvo las naturalezas variaciones que las necesidades políticas, administrativas y económica de la época iban determinando, sin embargo, tomando en cuenta una especie de “tipo” del Municipio hispano, que indudablemente sirvió de modelo al colonial, el principal órgano municipal era el ayuntamiento o cabildo, es decir un cuerpo colegiado, también llamado “Consejo Municipal”, integrado por varios funcionarios que tenían atribuciones diversas que el monarca, como supremo legislador, ampliaba, restringía o quitaba según las circunstancias. Dichos funcionarios eran el Corregidor o Alcalde mayor que presidía dicho cuerpo, los Alcaldes ordinarios, los Regidores, el Procurador General, el Alguacil mayor y el Síndico, pudiendo el Ayuntamiento nombrar funcionarios menores que ya no lo componían, asignándoles facultades específicas dentro de la administración general del municipio. Así, el profesor Burgoa cita al historiador Manuel M. Moreno, **al referirse al ayuntamiento de la ciudad de México, afirma que su integración “vario mucho a través de los tiempos”** agregando que **“las ordenanzas de gobierno de 11 de diciembre de 1682,** indican los términos en que debían efectuarse los cabildos, la manera de tomar

las votaciones, las preeminencias correspondientes a los miembros del Ayuntamiento, el número y calidad de los alcaldes, **regidores** y oficiales dependientes de la corporación, así como la forma de proveer a sus designaciones”

Una de las funciones más importantes del Cabildo era la Legislatura, pues como sostiene Manuel M. Moreno, “El Ayuntamiento expedía disposiciones y acuerdos de observancia general” oponía este autor que la legislación municipal, integrada por las ordenanzas provenientes de ese cuerpo, “lo mismo reglamentaban cuestiones de policía y buen gobierno, que la forma en que habían de prestarse determinados servicios al público; las condiciones a que debían sujetarse los productores y artesanos en la elaboración de sus productos; los precios a que habían de venderse éstos; los requisitos que habían de llenarse para poder ejercitar ciertas actividades...etc.” Añade Moreno que las ordenanzas también proveían “*a la organización de los gremios y a la vigilancia e inspección de sus funcionamiento*” y que los Ayuntamientos nombraban vendedores que se encargaban de examinar a los aspirantes al ejercicio de una profesión o actividad reglamentadas.”

Tomando en cuenta el conjunto de facultades con que el Ayuntamiento o Cabildo establecía investido y cuyo marco competencial se integra con las atribuciones específicas que sus diferentes miembros tenían señaladas, se concluye indudablemente que el mencionado cuerpo gubernativo municipal asumía, a través de ellas, las funciones legislativas, ejecutivas y judicial, concentración que era uno de los signos característicos de los regímenes monárquicos absolutos en que tales funciones confluían en la persona del rey. Sin embargo, la ausencia de lo que se llama “separación de poderes” no impidió que los municipios neo españoles, al menos, teóricamente fuesen considerados como entidades estructuradas sobre una cierta base “democrática”, principalmente en lo que respecta a la designación de los regidores que en unión de los otros funcionarios ya mencionados constituían sus Cabildos o Ayuntamientos. Esta faceta democrática desapareció cuando el Municipio en España entró en una franca decadencia que lo alejó de su pristinidad popular a consecuencia de diversas medidas legislativas que adoptó

la autoridad real para mermarlo considerablemente. Una de estas medidas fue la de sustituir la elegibilidad de los Regidores por la enajenabilidad de los cargos respectivos convirtiéndolos en verdaderas mercancías cuya transmisibilidad por venta fue una grave afrenta a las comunidades municipales.

*“El carácter genuinamente popular de los regidores, dice Ochoa Campos, cambió por la viciosa costumbre de vender los oficios. Por cédula de la reina Doña Juana de 15 de octubre de 1522, el cargo de Regidor pasó a ser vendible y renunciable, lo que significaba que debía ser adjudicado al mejor postor, el cual podía renunciarlo en otra persona. Si moría sin hacerlo, revertería el empleo a la corona, procediéndose a venderlo de nuevo”. Con referencia a la Nueva España, el citado autor asevera que dicha enajenabilidad no se adoptó de inmediato sino hasta principios del siglo XVII dispuso que” en todas las ciudades, villas y lugares de españoles de todas las Indias y sus Islas adyacentes, **no se prevean los Regidores por elección** o suerte, ni en forma, y que en todas partes donde pudiere se traigan en pregón y pública almoneda por los oficiales de nuestra real hacienda por el termino de treinta días, y vendan en cada lugar los que estuviere ordenado que haya y pareciere convenientes, rematándolos en su justo precio conforme las órdenes dadas al respecto a los demás oficios vendibles y los sujetos en que se rematan sean de la capacidad y lustre que convenga, teniendo en consideración a que donde fuera posible se beneficien y los ejerzan descubridores o pobladores o sus descendientes”*

No obstante su decadencia política, el municipio neoespañol tuvo un gesto decoroso para reivindicar su antiguo prestigio y dignidad al plantear el Ayuntamiento de la ciudad de México en julio de 1808 la radicación popular de la soberanía a consecuencia de la invasión napoleónica a la península y la usurpación del trono por el impostor francés, recuérdese en efecto, que el Regidor y el síndico del Cabildo de la capital de la Nueva España, Don Juan Francisco de Azcárate y Don Francisco firmo de Verdad, respectivamente, postularon en un histórico documento ante el Virrey Iturrigaray la tesis de que,

por haber abdicado el monarca español a favor de José Bonaparte, en el pueblo de la Nueva España había recaído la soberanía como capacidad de auto Gobierno y aunque sin dicho cargo los citados precursores de nuestra emancipación política hubiesen sustentado la misma idea, su investidura les brindó la oportunidad no solo para exponerla sino para exigir su acatamiento, actitud que involucra un elocuente hecho reminiscencias de la dignidad de las antiguas comunas españolas que con viva conciencia de su autonomía muchas veces impusieron a los reyes el respeto de las libertades acordadas en los fueros municipales.

La Constitución gaditana de marzo de 1812 tendió a reestructurar el régimen municipal dentro del sistema con que organizó al estado monárquico español. Pretendió reimplantar la autonomía de los municipios estableciendo que en cada pueblo debía haber un Ayuntamiento compuesto de Alcaldes, Regidores y Síndicos Procuradores, presidido por el jefe político, donde lo hubiere, y en su defecto por el Alcalde o el primer nombrado entre estos, si hubiere dos. Los miembros componentes de los Ayuntamientos deberían elegirse indirectamente por los pueblos, sin que los cargos respectivos fuesen vitalicios ni vendibles y sin que los electos pudiesen ser nuevamente nombrados, a no ser que transcurrieran, por lo menos dos años, Donde el vecindario lo permitiera. Las facultades de los Ayuntamientos, bastante restringidas por cierto, consistían en la administración interior de los pueblos respectivos, habiéndose sujetado su actuación a la vigilancia y supervisión de las diputaciones providenciales correspondientes y del Jefe Político que era una especie de autoridad intermediaria entre éstas y los aludidos cuerpos municipales.

Moisés Ochoa Campos sintetiza la situación del municipio bajo la Constitución de Cádiz con las ideas que a continuación se plasman:

- El sistema de elección popular directa
- La no Reelección de los funcionarios municipales
- Su renovación cada año

Durante el siglo XIX y a partir de la Constitución Federal de 1824 en que, según hemos dicho, se creó el estado mexicano, el municipio no sólo decayó políticamente hasta casi desaparecer, sino que en el ámbito de la normatividad Constitucional apenas se le mencionó por las leyes fundamentales y documentales jurídicos emanados de las corrientes federativas y liberales. Debe reconocerse, por lo contrario, que en la Constitución centralista de 1836 se instituyó una especie de municipalidad traducida en distintos partidos en que dividió el territorio de los departamentos a la cabeza de un Distrito Federal había un prefecto que nombraba el gobernador departamental por cuatro años y cuya designación confirmaba el Gobierno general adoptándose el principio de Re elegibilidad, al frente de un partido que era circunscripción territorial administrativa y política mínima. Estaba un subprefecto que designaba el prefecto del distrito correspondiente con aprobación del Gobernador del departamento respectivo, tanto el prefecto como el subprefecto eran meros agentes de este funcionario ya que sus funciones se reducían a cuidar del orden y tranquilidad pública con entera jurisdicción al gobernador y a cumplir y hacer cumplir las órdenes del gobierno particular del departamento. La mencionada constitución previo los ayuntamientos en las capitales de los departamentos, en los lugares en que los había en el año de 1808, en los puertos cuya población llegue a cuatro mil almas, y en los pueblos que tengan ocho mil, disponiendo que dichos cuerpos se integrarían con el número de Alcaldes y Regidores y Síndicos que fijaran las Juntas Departamentales, recayendo la elección respectiva en el pueblo en los términos que arreglara una ley. La función de los Ayuntamientos quedó reducida a la recaudación e inversión de los propios y arbitrios, es decir, a actos meramente hacendarias.

En el estatuto orgánico provisional de la República mexicana de 15 de mayo de 1856 se vuelve a hacer alusión al municipio pero sin señalar las bases de su estructura que dejó a la voluntad de los gobernadores de los estados la implantación, integración y organización de las municipalidades y la fijación de las competencias de sus autoridades

La Constitución de 1857 no hizo ninguna referencia al régimen municipal, salvo lo concerniente al Distrito Federal y Territorios, a pesar de lo que hace notar Ochoa en su citada obra, en el seno del Constituyente se había alzado la voz del Diputado Castillo Velasco para presentar un proyecto de adiciones sobre municipalidades, bajo nuestra ley fundamental retropróxima, por tanto, el auténtico régimen municipal fue francamente ignorado y los pueblos de los distintos estados de la República eran gobernados por jefes políticos, prefectos y subprefectos que designaban sus respectivos gobernadores sin intervención popular alguna. La historia política de México comprendida en la etapa que abarca el periodo de vigencia formal de la Constitución del 57 demuestra claramente la desaparición del municipio, fenómeno que se corroboró durante el prolongado gobierno del General Porfirio Díaz de quien los aducidos funcionarios no eran sino incondicionales agentes que tenían la consigna de sofocar por cualquier medio todo intento de democratización que hubiere brotado del espíritu comunitario de los pueblos.

Así, como ese reconoce la libertad a las partes de la federación que son los estados, para su administración interior, debe también reconocerse a las partes constitutivas de los Estados, que son las municipalidades, en consecuencia siguiendo el principio de soberanía popular, proponía como un artículo de la Constitución: “que toda municipalidad con acuerdo de su consejo electoral, pueda decretar las medidas que crea convenientes al municipio y votar y ellas no perjudique a otra municipalidad o al Estado”.

Con toda razón afirma Ochoa Campos que bajo el porfiriato, el régimen de las jefaturas políticas ahogó por completo la vida municipal ya que dichas jefaturas 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 y d) eran de carácter distrital y residían en las cabeceras de distrito o de partido controlando a los ayuntamientos de su circunscripción, concluyendo dicho autor que **los vicios de esta institución fueron comunes**: suprimir toda manifestación democrática y cívica de la ciudadanía: controlar las elecciones, cometer atropellos y **abusos que llegaron a lindar con lo criminal”**.

Por su parte, Don Emilio Rabasa, a quien suele calificarse como porfirista, confirma la idea negativa que generalmente se ha sustentado respecto de las jefaturas políticas, expresando al efecto que “por debajo del gobierno están los jefes políticos, que como simples agentes suyos, no hacen sino cumplir sus órdenes y servir para que la autoridad que representa tenga medios inmediatos de acción y centralización.

Para jurisdicción más estrecha, los ayuntamientos ejercen en los municipios en que el distrito se fracciona, la administración de las ciudades, villas o aldeas comprendiendo en la demarcación de su incumbencia, parte del territorio del distrito, en que se encuentra poblados rurales generalmente de carácter de propiedad privada. En estas condiciones y dada la distancia no corta que suele haber entre las poblaciones, el territorio jurisdiccional de los ayuntamientos es muchas veces de tal extensión, que la corporación municipal sólo nominalmente tiene autoridad y no en cuanto al ejercicio alguno fuera del lugar en que reside.

Si una de las lacras del porfirismo fue la existencia de las mencionadas jefaturas que se posibilitaron jurídicamente merced a la pretensión del municipio en que incurrió la Constitución del 57, era lógico y fácticamente necesario que su abolición y la reestructuración del régimen municipal fuesen los principales objetivos políticos de los movimientos precursores de la Revolución Mexicana de 1910.

Así, el Partido Liberal Mexicano, fundado por los hermanos Flores Magón lanzó en 1906 un programa en el que se propugnó la supresión “de los jefes políticos que tan funestos han sido para la república como útiles al sistema de opresión reinante”, así como la multiplicación y el robustecimiento de los municipios. A su vez, el Partido Democrático”, que se organizó el 22 de Enero de 1909, hizo “ un llamamiento a todos los ciudadanos para sacudir su apatía y cumplir sus deberes cívicos a efectos de cambiar la política personalista del General Díaz por el imperio de la ley y de la Constitución tanto tiempo relegada al olvido”, dice Don Jesús Romero Flores, agregando que “iba

luego por fueros de la libertad municipal, considerando al Municipio libre como la celdilla que resume en su vida entera del organismo quitando a los ayuntamientos la oprobiosa tutela de los jefes políticos.

La Institución del Régimen Municipal fue una de las tendencias que con más perseverancia animó a Don Venustiano Carranza como primer jefe de la Revolución Constitucional que se inició con el Plan de Guadalupe del 26 de marzo de 1913 en el que desconoció al gobierno magnicida de Victoriano Huerta.

Según lo recuerda Ochoa Campo, esta tendencia se manifestó desde el mensaje que el Varón de Cuatro Ciénegas dirigió a la convención de Generales reunida el 3 de octubre de 1914 y en cuya parte conducente expresó: igualmente durante la campaña todos los jefes del ejército convinieron en que el gobierno provisional debía implantar las reformas sociales y políticas que en esta convención se consideran de urgente necesidad pública, antes del restablecimiento del orden Constitucional. Las reformas sociales y políticas de que hablé a los principales jefes del ejército como indispensables para satisfacer las aspiraciones del pueblo en sus necesidades de libertad económica, de igualdad política y de paz orgánica son brevemente enumeradas, las que en seguida expreso: el aseguramiento de la libertad municipal como base de la división política de los Estados y como principio y enseñanza de todas las prácticas democráticas,” Agrega el distinguido tratadista citado que, fiel a su ofrecimiento Carranza expidió en Veracruz el 12 de diciembre de 1914 un decreto bajo el título de “adiciones al plan de Guadalupe” para dar satisfacción a las necesidades económicas sociales y políticas del país, entre ellas, el establecimiento del Régimen Municipal. De inmediato dice Ochoa Campos, se pusieron manos a la obra y la sección legislación social preparó los proyectos de ley que se adicionarían al Plan de Guadalupe. Estos fueron en número de 19 figurando entre ellos 5, sobre asuntos municipales.

1.- Ley orgánica del artículo 109 de la Constitución de la República, consagrando el municipio libre

2. Ley que faculta a los ayuntamientos para establecer oficinas, mercados y cementerios

3.- Ley que faculta a los ayuntamientos para la expropiación de terrenos en que se establece escuelas, mercados y cementerios

4.- Ley sobre Organización Municipal en el Distrito Federal, Territorios de Tepic y Baja California

5.- Ley sobre los procedimientos para la expropiación de bienes por los ayuntamientos de la República, para la instalación de escuelas, cementerios, mercados, etc.

De todos los 19 proyectos, el primero era sobre el Municipio Libre, entre los decretos dictados en Veracruz llevó el número 7, el que reforma el Plan de Guadalupe y el número 8 el relativo a la libertad municipal, que se expidió en 26 de diciembre de 1914.

Este decreto constituye un antecedente preciso del artículo 115 Constitucional y tuvo la importancia de reconocer en los términos municipales la base de nuestra organización política, otorgándoles la autonomía de que se encontraban privados por la tutela de los prefectos y jefes políticos. El decreto expedido en Veracruz dice textualmente:

Artículo Único. Se reforma el artículo 109 de la Constitución federal de los Estados Unidos Mexicanos, de 5 de febrero de 1857, en los siguientes términos:

“Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política el Municipio libre, administrado por Ayuntamientos de elección popular directa y sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el Gobierno del Estado.”

“El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública de los Municipios donde residen habitualmente o transitoriamente.”

Era perfectamente previsible en consecuencia que en el proyecto de reformas a la Constitución de 1857 que presentó Don Venustiano Carranza al Congreso Constituyente de Querétaro el primero de diciembre de 1916, se incluye un conjunto de las que se estructura el municipio libre, mismas que se contienen en el artículo 115 Constitucional.

Así, en el mensaje que precede a dicho proyecto, Carranza proclamó que “El Municipio Independiente, que es una de las grandes conquistas de la Revolución, como que es la base del Gobierno Libre, conquista que no solo dará Libertad Política a la vida Municipal, sino que también le dará independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades sustrayéndose así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los Gobernadores y una buena ley electoral que tenga a éstos complemente alejados del voto público y que castigue con toda severidad toda tentativa para violarlo, establecerá el poder electoral sobre las bases racionales que le permitirán cumplir su cometido de una manera bastante aceptable.”

3. 2. 2. Bases Constitucionales del Municipio anteriores a las Reformas de 3 de febrero de 1983

a) Conforme al artículo 115 in capite de la Constitución, el Municipio “Libre” es la base de la distinción territorial y de la organización, política y administrativa de los Estados miembros. Por consiguiente, el territorio de éstos se compone de circunscripciones especiales que pertenecen a las entidades municipales sobre las que éstas, a través de sus órganos de gobierno, ejercen las funciones públicas de que ya hemos hablado. Esta consideración nos conduce a la conclusión de que en el territorio de un estado miembro y sobre la población que en él reside, ejercen el poder público dos órdenes de autoridades, a saber: Las que a tal Estados corresponden y las que consideran al Municipio dentro de los respectivos ámbitos de competencia que establezcan las Constituciones locales de las entidades federativas, pues la demarcación de

los municipios entraña una cuestión no federal cuya regulación no incumbe, por ende, a la ley fundamental de la República. Esta aseveración sin embargo, no implica, evidentemente, que dichas dos especies de autoridades sean las únicas que desempeñen el poder de imperio de un municipio y dentro de un estado miembro ya que según hemos afirmado en lo que atañe a las materias de la legislación, administración y jurisdicción que sean de índole federal, son los órganos de la federación los que desarrollan las funciones respectivas.

b) las disposiciones Constitucionales invocan al municipio como “Libre” respetando el adjetivo que le adjudicó el proyecto de Don Venustiano Carranza. Ahora bien esa “Libertad” municipal de ninguna manera debe interpretarse como independencia, sino como denotativa de una autonomía interior en el orden político, administrativo y hacendaría de los municipios disfrutan jurídicamente dentro de los marcos estructurales de la federación y de los estados miembros a que pertenezcan. En efecto, las Constituciones locales, acatando siempre las normas establecidas por la Constitución Federal, pueden señalar las materias sobre las cuales las autoridades municipales ejerzan las funciones públicas de carácter administrativo, reservado a los estados miembros las que estime pertinentes, sin contrariar, claro está, ningún mandamiento de la ley fundamental de la República. Como se ve, la autonomía administrativa del municipio se subordina, en cuanto a su extensión, a las facultades que las Constituciones de los estados miembros le asignen en los ramos que obviamente no correspondan a la órden a la órbita federal; pero por lo que concierne a su *autonomía política*, dichos ordenamientos de ningún modo deben afectarla, ya que se encuentra prevista en la Constitución de la República en el sentido de que los miembros integrantes de los ayuntamientos deben provenir de “*elección popular directa*” y de que entre estos cuerpos y el gobierno del estado respectivo “*no habrá ninguna autoridad intermedia*”. Estas prevenciones entrañan la prohibición para los órganos legislativos de los estados miembros de impedir, mediante reformas Constitucionales locales o legales ordinarias que el elemento humano de cada entidad ponga el ayuntamiento correspondiente, así como la imposibilidad de que exista alguna autoridad o funcionario entre el gobierno municipal, depositado en este cuerpo y el gobierno estatal, como lo fue antiguamente el jefe político o el perfecto, que

no era sino el agente por medio del que los gobernadores se injerían en la vida interior de los pueblos y evitaban su pretendida democratización por otra parte es lógico que las Constituciones locales y la legislación ordinaria de cada estado pueden establecer cualesquiera modalidades en lo que concierne a la organización de los municipios, al procedimiento electoral de los miembros de los ayuntamientos, a los requisitos para ser electo y a la duración del periodo en los cargos respectivos, con la condición de que tales modalidades no violen o no se opongan a las bases consignadas en la Constitución Federal, en la inteligencia de que, por lo que atañe al lapso de ejercicio, éste no debe exceder de seis años, ya que sería incongruente que el gobernador deba permanecer en su puesto este término máximo y los presidentes municipales, regidores y síndicos un plazo mayor.

La autonomía hacendaría de los municipios consiste en que estas entidades pueden administrar libremente su hacienda, sin que se revele, por tanto, en señales las materias gravables que sean la fuente de los ingresos que la formen, ya que este señalamiento compete a las legislaturas de los Estados miembros, las cuales son las únicas que pueden determinar las contribuciones que deba percibir el erario Municipal (fracción II del Artículo 115 Constitucional) esta situación normativa es perfectamente explicable, pues todo impuesto, conforme a la Constitución Federal (Artículo 31, fracción IV), debe decretarse en una ley o sea en un acto de autoridad que tenga como atributos la abstracción, la impersonalidad y la generalidad y que provenga del órgano formalmente legislativo, careciendo los ayuntamientos de la facultad correspondiente, ya que estos cuerpos son meros órganos administrativos según se infiere de lo dispuesto en la fracción I de dicho artículo 115,. Además, menciona el ilustre maestro benemérito de la UNAM que; **si cada Municipio tuviere las facultades legislativas tributarias, es decir, si estuviese capacitado para establecer impuestos, se provocaría la anarquía fiscal**, lo cual parecería absurdo en mi forma de pensar ya que existen en la actualidad diversos acuerdos entre federación, estado y municipio para ejecutar las facultades de recaudación.

Por otra parte, debe hacerse la observación de que, si bien incumbe a las legislaciones locales fijar las contribuciones que formen parte de la hacienda municipal, esta atribución no es irrestricta ni potestativa, sino limitada y obligatoria, puesto que tales órganos deben decretar las que sean suficientes para atender las necesidades del municipio, sin que en ningún caso puedan dejar de cumplir este deber Constitucional que les impone la fracción II del indicado artículo 115, cuyo sentido y alcance, antes de que su texto fuese incorporado a la Constitución fueron objetos de prolongados y apasionados debates en el Congreso de Querétaro.

El dictamen de la respectiva Comisión integrada por los diputados Constituyentes Paulino Machorro Narváez, Heriberto Jara, Hilario Medina y Arturo Méndez, propuso que dicha fracción II quedase concebida en los siguientes términos: “los Municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del estado en la proporción y términos que señalara las legislaturas locales. Los Ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio. Los **conflictos hacendarías entre los Municipios y los poderes de un estado los resolverá la Suprema Corte de Justicia de la Nación**, en los términos que esta ley establezca la ley. Para reforzar la libertad Municipal en materia económica, Jara argumentó que **“No se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada”**, tanto individual como colectivamente, tanto refiriéndose a personas, como refiriéndose a pueblos, como refiriéndose 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 una libertad muy reducida, casi insignificante; una libertad que no puede tenerse como tal, por que sólo se ha concretado al cuidado de la población al cuidado de la policía y podemos decir que no ha habido un libre funcionamiento de una entidad en pequeño que esté constituida por sus tres poderes” Agregó dicho Diputado que “... los Municipios, las autoridades Municipales, deben ser las que estén siempre pendientes de los distintos problemas que se presenten en

su jurisdicción, puesto que son las que están mejor capacitadas para resolver acerca de la formas más eficaz de tratar esos problemas, contribuciones que paguen los hijos del propio Municipio y son los interesados en fomentar el desarrollo del Municipio en las obras de más importancia, en las obras que den mejor resultado, en las que más necesite, en fin, aquel Municipio. Seguramente que los habitantes de un Municipio son los más interesados en el desarrollo de este”.

Concluyó Jara su intervención parlamentaria diciendo: “Si dejamos a un lado la libertad política, si alardeamos de que los ha amparado una Revolución social y que bajo este amparo se ha conseguido una libertad de tanta importancia, y se ha devuelto al Municipio lo que por tantos años se le había arrestando, seamos consecuentes con nuestras ideas, no demos libertad por una parte y la restrinjamos por la otra; no demos libertad política y restrinjamos hasta lo ultimo de libertad económica, por que entonces la primera no podrá ser efectiva, quedará solo simplemente consignada en nuestra Carta Magna con un bello capítulo y no se llevará a la práctica por que entonces por que los Municipios no podrán disponer de un centavo para su desarrollo, sin tener antes el pleno consentimiento del Gobierno del Estado.”

Al diputado Martínez Escobar le pareció la fracción II del artículo 115 tal como la propuso la comisión “en el fondo enteramente conservadora”, dando oportunidad a los Gobernadores para injerirse en la administración hacendaría de los Municipios al poder nombrar inspectores “para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidades de cada Municipio” para asegurar la citada libertad Municipal, Martínez de Escobar opinó que: “los Estados deben recaudar inmediatamente y directamente y no por conducto de los Municipios, por que aunque aparentemente es una gran facultad que se les da a los Municipios, no es verdad, por que da lugar a la intervención directa del estado sobre el Municipio y por eso no estuvo de acuerdo con este punto y por otra parte para que el Municipio sea libre completamente, como aquí se trata de establecerlo, necesita ser oído ante la legislatura de los Estados, en cuanto a sus impuestos...(parte del sistema bicameral)

Don Fernando Lizardi, quien tuvo muchas intervenciones afortunadas durante los debates habidos en el seno del Constituyente de Querétaro, se preguntó que es lo que forma la hacienda Municipal para poder delimitar la libertad Municipal, podemos decir que “hay tres diferentes sistemas perfectamente distintos para saber que es lo que constituye la hacienda Municipal. Si consideramos el absolutismo Municipal podemos decir que el Municipio recaudará todos los impuestos; si consideramos la acción del Estado sobre la marcha Municipal, diremos que la legislatura del Estado sobre la marcha Municipal y que la legislatura local determina todo asunto Municipal y otros asuntos del Municipio administren libremente arbitrios y que los estados su contribución o la parte proporcional o una cantidad fija anual la determinación de las necesidades locales no se resuelve por la Constitución sino las mismas necesidades de cada momento en los Municipios y Estados son los parámetros para fijar sus atribuciones y el Estado debe limitarse a una parte proporcional.

El texto de la fracción II, del artículo 115 del Proyecto de la Constitución de 1917, según lo redactó la comisión respectiva, fue desechado en la sesión que efectuó el 25 de Enero de ese año, proyecto del que disintieron Medina y Jara concebido en estos términos: “los Municipios tendrán el libre manejo de su hacienda y ésta se formará de lo siguiente: ingresos causados con motivo de servicios públicos que tiendan a satisfacer una necesidad general de los habitantes de la circunscripción respectiva. 2. Una suma que el Estado entrega al Municipio y que no será inferior al 10% del total de lo que el estado recaude para sí por todos los ramos de la riqueza privada de la Municipalidad de que se trate 3. Los ingresos que el Estado asigne al Municipio para que cubra todos los gastos de aquellos servicios que por la nueva organización Municipal, pasen a ser del resorte del ayuntamiento y no sean de los establecidos en la base primera de este inicio, estos ingresos deberán ser bastantes a cubrir convenientemente todos los gastos de dichos servicios”.

El mismo proyecto surgió que en caso de suscitarse un conflicto entre el Municipio y el Poder Ejecutivo del Estado por lo que a los árbitros Municipales

concierno, incumbiese a la legislatura local respectiva resolverlo, y si controvierta sobre el mismo punto surgiese entre ésta y la entidad Municipal, correspondería al Tribunal Superior del Estado dictar la decisión pertinente.

Los disidentes Jara y Medina propusieron una forma amplia y dúctil para que en cada caso se integrara la hacienda Municipal, surgiendo que “los Municipios administraran libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones Municipales necesarias para atender sus diversos ramos y del tanto que asigne el Estado y el Municipio serán resueltas por el Tribunal Superior de cada Estado en los términos que disponga la ley respectiva”.

Como se ve la comisión como dichos Diputados, aunque discreparon en cuanto al punto concerniente a la composición de la hacienda Municipal, coincidieron en lo que atañe a la eliminación de la competencia de la Suprema Corte de Justicia que proponía el proyecto primitivo para dirimir los conflictos hacendarios entre el Municipio y los poderes de un Estado siguiendo a este respecto las argumentaciones de Martínez de Escobar. Pero quien surgió la fórmula que se convirtió en la fracción II del artículo 115 Constitucional fue el diputado Gerzayn Ugarte, el cual expuso lo siguiente: “Una de las aberraciones que padecemos con frecuencia es que, creándose en nuestros cerebros una idea determinada para no perderla, a vueltas que le damos acabamos por no encontrarla salida: ahora la dificultad en la comisión y en los autores del voto particular está en encontrar tal fracción II. Es muy loable el propósito de crear la independencia económica del Municipio; pero ha dicho el Diputado Calderón, con mucha justicia, que no podemos crear la absoluta autonomía de los Ayuntamientos, por que eso sería en términos claros como hacendarios y en los demás ramos encomendados a su cuidado. Para satisfacer ese deseo, esta justa aspiración de los señores diputados autores del voto particular, voy a decir al señor Jara_ y esto es un elogio de él, pues es quien más se a preocupado de las cuestiones que afectan a los pueblos y a los individuos de nuestra clase humilde que el ha sido Diputado al Congreso Local. Yo si loe sido de la Unión pero no he sido de algún Congreso local.”

“Ahora que se creó el Municipio Libre no vamos a quitar ese régimen esa armonía de ponderación que debe seguir existiendo entre el Municipio y los poderes del Estado; obrar de otra manera sería desviar la organización política de los Estados, los Municipios que acatar las leyes que dan las legislaturas locales y el ejecutivo por que es quien va a hacer cumplir esas leyes y sentencias en el ramo judicial. En consecuencia, algunos diputados que han querido de la mejor manera satisfacer el deseo de la comisión para no dejar el hueco de las fracciones I a la III, en que consta la invocación que con muy loable propósito se introdujo, han pensado, aunque no sea reglamentado presentarlo, que la fracción II del artículo 115, quede no como propone la comisión, ni como lo propone el voto particular, ambos dictámenes, ya desechados, sino en los siguientes términos: los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que en todo caso, serán las suficientes para atender sus necesidades.”

c) Según lo decreta la fracción III del aludido precepto Constitucional, *“Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.”* la expresión subrayada debe interpretarse no en un sentido imperativo futuro, sino en cuanto a las mencionadas entidades tienen dicha personalidad por ministerio de la Constitución Federal sin que tal personalidad se las atribuyan a posteriori las legislaturas particulares de cada Estado miembro, como podría inferirse de los vocablos “serán Investidos”.

La personalidad jurídica ha sido un tema muy polemizado en la doctrina general del derecho y respecto del que se han formulado diversas teorías cuyo planteamiento rebasaría el contenido de la presente obra, la más extendida y aceptable tesis es la que considera a la personalidad jurídica, también llamada personalidad moral, como una ficción de la ley, es decir, como centro de imputación normativa. Por ende las personas jurídicas políticas que les otorga capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones, esta ficción sin embargo, no denota un mero ente conceptual, una simple forma sin correspondencia con la realidad, sino la síntesis unitaria de diversos factores ontológicos y teleológicos que operan en la dinámica socioeconómica. Los

factores a que nos referimos están representados por un elemento humano, un elemento patrimonial y un conjunto de fines concernientes a un sujeto indeterminado que la ley determina mediante la ficción de la personalidad jurídica o moral. Como bien dice el distinguido jurista mexicano Don Manuel Cervantes, “El Legislador no puede dejar sin solución el problema de la incertidumbre del sujeto de derecho en donde quiera que ese problema se presente”, agregando que para resolverlo “Los jurisconsultos no los Legisladores, imaginaron el admirable artificio de la persona moral, suponiendo la existencia de un ente ficticio allí donde el verdadero sujeto de derecho está indeterminado o incierto; y esa solución el legislador puede muy bien admitirla o rechazarla: pero si no la admite debe adoptar otra sea cual sea, que tenga la virtud de resolver ese problema. Estas ideas pueden aplicarse para justificar la disposición Constitucional que comentamos en cuanto que inviste a los Municipios con personalidad jurídica. En efecto, antes que ésta, en el ámbito de la realidad social, económica y geográfica existen diferentes comunidades que integran el elemento humano del Estado; esas comunidades se asientan y viven en un espacio determinado; afrontan diferentes problemas y sufren diferentes necesidades de variada índole y a ella y sus invitados componentes pertenecen a un cierto patrimonio constituido por sus bienes de distinta naturaleza. Ahora bien a esos sujetos indeterminados que son las citadas comunidades, el derecho imputa personalidad considerándolas como entidades públicas e integrándolas sintéticamente con los elementos ónticos que hemos señalado para que puedan adquirir derechos y obligaciones, en relación de diversas naturalezas, a efecto de que puedan realizar ciertos fines, cuyo conjunto traduce el elemento teleológico de que hemos hablado. En otras palabras, al otorgarles personalidad, el derecho las elige como Municipios, concepto que según se ha indicado, es eminentemente jurídico. Una importante atribución que tienen los Municipios consiste en expedir leyes, reglamentos y disposiciones administrativas “que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 Constitucional, en lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la ley Federal sobre la materia”, es decir, que con la ley reglamentaria de dicho párrafo expida o haya expedido el Congreso de la Unión.

Esta facultad se estableció al adicionarse el artículo 115 de la Constitución el 6 de febrero de 1976, incorporándose a este precepto la fracción IV que la contiene. La capacidad que tienen los Municipios en los términos de la citada atribución es ejercible por conducto *de sus respectivos Ayuntamientos y su formalidad está condicionada a que las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que mediante su desempeño se produzcan, no estén en desacuerdo con la legislación emanada del congreso de la Unión* y que tenga como materia los objetivos y las medidas que consigna el tercer párrafo de dicho artículo 27 que en esta misma obra he comentado y cuyo texto doy por reproducido.

Debe enfatizarse que la aludida facultad Municipal sólo puede ejercitarse en relación con centros urbanos y no respecto a materias, bienes, objetos o recursos y elementos naturales que no conciernan a ellos. Por otra parte, debemos observar que conforme a dicha Fracción IV del artículo 115 Constitucional, los estados tienen la misma facultad, la cual obviamente se desempeña por conducto de sus correspondientes legislaturas. Esta identidad de facultades a favor de los Ayuntamientos y de los Congresos Locales pueden propiciar un ambiente, dentro de cada Entidad Federativa, para que, pudieren ser contrarias, contradictorias, incongruentes o incompatibles, situación que originaría el caos normativo en detrimento de los propósitos sociales que animan las disposiciones implícitas en el párrafo tercero del artículo 27 Constitucional. Por ende, estimamos que no fue muy acertada la concesión de la indicada facultad a favor de los Municipios, pues para los fines que persigue la disposición Constitucional invocada, hubiese sido mejor que aquella solo fuese de los Estados en relación con sus centros urbanos.

3. 2. 3. Las Reformas públicas del 3 de febrero de 1983 (927)

En la fecha indicada se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto Congressista que introdujo importantes modificaciones a la estructura Municipal, reformando, adicionando las disposiciones Constitucionales respectivas que comentamos en el párrafo segundo que antecede. La

teleología de dichas modificaciones aspiró al reforzamiento de la autonomía municipal en materia tributaria, en dar a los Ayuntamientos mayores facultades, incluso legislativas y en destacar por lo general, la importancia que debe tener el Municipio dentro de la vida política, económica y social del país.

Sin embargo, las referidas reformas, lejos de establecer las bases para la realización de dichos objetivos, supeditan a los Municipios y a sus autoridades a la potestad de las legislaturas de los Estados, pues las facultades para expedir leyes conforme a las cuales la actividad Municipal debe desenvolverse. La simple lectura de su texto corrobora esta afirmación según podrá advertirse de su mero comentario exegético.

Facultades de las Legislaturas. Estos cuerpos legislativos en cada Entidad Federativa tienen la facultad de suspender a los Ayuntamientos, de declarar que éstos han desaparecido y de revocar el mando a alguno de sus miembros, con sujeción a las prevenciones que determine la legislación local correspondiente.

Al respecto, los párrafos tercero, cuarto y quinto de la Constitución Federal del nuevo Artículo 115 Constitucional disponen:

“Las Legislaturas Locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender Ayuntamientos, declarar que estos han desaparecido y suspender o revocar el mandato de algunos de sus miembros por alguna de las causas graves que de acuerdo a ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los periodos respectivos: estos consejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de los número de miembros que determine la ley, los de elegibilidad establecidos para los regidores.”

“Si alguno de los miembros dejara de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.”

Fácilmente se comprende que el ejercicio de tales facultades puede llegar a eliminar el origen popular de los miembros de los Ayuntamientos que menciona el mismo artículo 115 Constitucional, pues bastaría, para que este fenómeno se produzca, que se expidiera una ley local que señale las causas graves según las cuales se puedan suspender o declarar desaparecidos a dichos cuerpos edilicios o suspender o revocar a cualquiera de sus miembros integrantes. Conforme a las disposiciones transcritas, la voluntad de las legislaturas de los Estados es susceptible de imponerse a la voluntad del pueblo Municipal que hubiere elegido a los componentes de los Ayuntamientos mediante la expedición de la ley y de su aplicación, haciendo nugatorio el principio de la Autonomía Política del Municipio.

3. 2. 4. Facultades de los Ayuntamientos.

Estos entes edilicios, tienen facultades para expedir Bandos de Policía y buen Gobierno, Reglamentos, Circulares y Disposiciones Administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, con base a las normas que deba expedir la legislatura del Estado de que se trate. (fracción II del artículo 115 Constitucional.) Esta facultad, como fácilmente puede advertirse, no corresponde *per se* a los Ayuntamientos sino que éstos la tienen *secundum quid* o sea que su desempeño debe someterse a las bases normativas que establezcan las Legislaturas de los Estados, circunstancias que corrobora la supeditación de que hemos hablado.

Servicios Públicos Municipales. La fracción III del nuevo artículo 115 Constitucional atribuye a los Municipios diversos servicios públicos, de cuyo desempeño tanto en el área legislativa como administrativa.

Dicha fracción dispone que:

III.- “Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

- a).- Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- b).- Alumbrado público.
- c).- Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d).- Mercados y centrales de abasto.
- e).- Panteones.
- f).- Rastro.
- g).- Calles, parques y jardines y su equipamiento;
- h).- Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito;
- i).- Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera. Sin perjuicio de su competencia Constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los Municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.”

Los Municipios, previo acuerdo entre sus Ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de Municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así

mismo cuando a juicio del Ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio Municipio.

El mencionado derecho de coordinación se hizo extensivo a las Comunidades Agrarias por reforma publicada el 14 de agosto de 2001.

Hacienda Municipal. La fracción IV del multicitado artículo nos da a conocer que es producto de los rendimientos de los bienes propiedad de los Municipios, las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas decreten a su favor, debiendo percibir diferentes ingresos que se señalan al respecto.

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

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

Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de 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 plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

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

Las Leyes Federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades Paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Las Legislaturas de los Estados aprobarán las Leyes de Ingresos de los Municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.”

También en lo que a la Hacienda Municipal se advierte la injerencia no sólo Estados sino también de la federación, según claramente se deduce de la disposición transcrita.

3. 2. 5. Facultades en Materia Ecológica.

Los recursos que integran la hacienda Municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley;

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

- a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano Municipal;
- b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;
- c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;
- d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;
- e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;
- f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;
- g) Participar en la creación y administración de Zonas de Reservas Ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;
- h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial;
- i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las Zonas Federales.

En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios;”

“VI.- Cuando dos o más centros urbanos situados en Territorios Municipales de dos o más Entidades Federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y

coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley Federal de la materia.”

VII.- La policía preventiva Municipal estará al mando del Presidente Municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquella acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente;

VIII.- Las Leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de todos los Municipios.

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

Ya con estas facultades, establecidas Constitucionalmente a los Municipios, se buscó su libertad jurídica, sin embargo enfrentó en la praxis el problema de su libertad económica pues tendría que triangular recursos entre la federación y estado, así como los órganos paraestatales y particulares mediante la contraloría y vigilancia de un gobierno estatal.

Pero el problema económico no era el único problema para llevar a cabo los fines de las citadas facultades sino el carácter vinculatorio del Cabildo, no el Ayuntamiento perse, sino del cuerpo colegiado ya que en la mayoría de Constituciones Locales, Reglamentos y Leyes Locales, no se establece el

alcance del Cabildo en estas disposiciones ni el carácter en que éste intervendrá para su observancia.

3. 2. 6. Consideraciones del Municipio

La subordinación del Municipio a las Legislaturas de los Estados que se deriva evidentemente de las disposiciones que integran el nuevo artículo 115 Constitucional, nos hace recordar que dicha entidad, como persona moral de derecho público, jamás debe ser considerada como una especie de insula dentro del sistema Constitucional del estado mexicano, pues indiscutiblemente forma parte de él.

En otras palabras, el Municipio debe gozar de autonomía nunca de independencia. Por ello no se le puede equiparar a las Polis griegas. Su autonomía estará demarcada por los principios Constitucionales y las bases legislativas que forman su régimen en los términos del Artículo 115 de la Ley Suprema. Las facultades de sus órganos representativos deben coordinarse con las de las legislaturas locales y el gobierno administrativo estatal. La autonomía política municipal se encuentra amenazada por la facultad que tienen dichas legislaturas para suspender y declarar desaparecidos los Ayuntamientos y para revocar el mandato de sus miembros, según dijimos. Por ello, la propia facultad debe suprimirse si se pretende asegurar y fomentar la expresada autonomía para hacer posible la consecución de los objetos que inspiraron las reformas de 1983 al Artículo 115 de la Constitución. El Municipio está considerado como la célula política y administrativa del Estado, ya se trate de una formación natural o porque el orden jurídico lo renazca y regule, en ciertos casos sean creados por éste. Surge como fenómeno urbano dada la necesidad de las ciudades de contar con un gobierno local que atienda los requerimientos de servicios comunes inmediatos. El Municipio puede enfocarse bien como desconcentración o bien como descentralización por región, de tipo político o administrativo. Pero también puede contar con un grado de autonomía o autarquía tal que lo conviertan en una entidad de carácter político con fundaciones administrativas muy propias y definidas.

En el fondo de las consideraciones anteriores, está la polémica acerca de si el Estado moderno es un todo, y por ello desconcentra cierta competencia en entes regionales, o si la actual organización política estatal es la suma de partes (Municipios y Estados).

Generalmente, se acepta que el Estado moderno (entre único y soberano en un determinado territorio), reconoce por diversas causas y distintos fundamentos, a existencia de entidades específicas.

Dado el origen, la evolución y la actividad presente de los municipios parece indudable que su naturaleza y funciones son tanto políticas como administrativas.

La doctrina acepta unánimemente su carácter administrativo; en lo que podría haber duda es en su naturaleza política. Sin pretender ahondar en esta cuestión, resulta palpable en la realidad que las autoridades municipales poseen y ejercen cierto poder dentro de su circunscripción territorial, lo que determina su naturaleza política. Además de ser agentes del Estado.

Capítulo IV Cabildo Municipal

4. 1. Definición de Cabildo

La definición del cabildo trae implícita casi siempre el término del ayuntamiento como lo manifiesta el profesor Rafael de Pina Vara, pero hay que entender que el cabildo es la reunión de un número determinado de funcionarios públicos del más alto rango en el ayuntamiento, para los asuntos que determina la Constitución Política Local, La Ley Orgánica del Municipio, Reglamento Interior de cabildo, entre otras para las facultades derivada del artículo 115 de la Constitución General de la Republica en sus correlativos reglamentos y leyes regionales, de acuerdo a la doctrina se menciona lo siguiente del Cabildo:

¹El Cabildo funciona como asamblea deliberante para analizar, discutir y decidir todos aquellos asuntos que le sean sometidos a su consideración o que de acuerdo a las leyes le competen, como cuerpo colegiado el cabildo está facultado para formular, aprobar y publicar los reglamentos, acuerdos y circulares que requieran el régimen de gobierno y/o la administración municipal la estructura de la administración pública municipal varía de un lugar a otro, lo que depende de sus posibilidades económicas, su número de habitantes, superficie y desarrollo cultural. En todo caso, por disposición Constitucional, el titular de esa administración pública municipal es un órgano colegiado denominado Ayuntamiento, el cual estará encabezado por el presidente municipal.

Cabildo fue el nombre que se dio en el pasado al Ayuntamiento; *Consejo Municipal*, será el órgano que supla y concluya el periodo de un ayuntamiento cuya desaparición haya decretado el congreso local, o cuando renuncien el *alcalde*, quien presidía el gobierno Municipal.

¹ Roberto Álvarez Ramírez/ Juan Antonio García Martínez. Derecho Municipal, Una visión al artículo 115 Constitucional, Editorial Porrúa. pp. 175.

El gobierno municipal es la autoridad más cercana a las necesidades de la población. Por ello a través del tiempo se ha insistido, luchado y demandado que el municipio se fortalezca que tenga una real autonomía y libertad en su conducción y gobierno.

Hace mención de la reforma de 1983 siendo la octava, que da un campo de acción, asegurándoles libertad política, económica y administrativa.

Se hace mención desde el punto de vista Constitucional, por ²Acosta Romero del Estado Federal constituido por las Entidades Federativas y el Distrito Federal, las Entidades Federales son autónomas para organizar su régimen interno y dentro de ellas existe la estructura política administrativa fundamental que es el Municipio, configurándose las tres esferas de competencia: la federal, estatal y municipio. Evidente que la autonomía del municipal debe referirse a su esfera de competencia, pues no obstante que existen opiniones de El Municipio como un poder dentro de los estados de la federación Existe la doctrina que considera al Municipio integrando un poder dentro de la entidad federativa, así se habla de que sería el cuarto conjuntamente con el Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Afirma que es dudoso hablar de el Municipio como órgano descentralizado pues desde el punto de vista Constitucional es estrictamente político, para el maestro Acosta Romero la centralización atañe a dos significados el político y administrativo, siendo la primera la más conveniente por que remite a la forma de organización y no a una forma de gobierno o estado.

El Ayuntamiento, es un cuerpo colegiado para Acosta Romero, de elección popular directa que se encuentra integrado por el Presidente Municipal y el número de Regidores y Síndicos que la Ley determine.

² Acosta Romero, MIGUEL. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial. Porrúa, Páginas 795.

Ahora bien dicho cabildo funcionará en sesiones que pueden ser ordinarias y extraordinarias en los casos que lo ameriten, de manera abierta cuando es público y hay presencia de miembros del pueblo y cerradas cuando estas sean privadas, establecen los reglamentos que se puede cambiar su sede, para diferentes casos, se pretende que tales reuniones sean periódicas, dos veces por cada mes.

La presencia en el cabildo de los funcionarios que deban participar se limita a los siguientes:

- Presidente Municipal,
- Secretario General.
- Dos Síndicos Procuradores; de los cuales el primero conocerá de los asuntos de orden administrativo, financiero, contable y patrimonial, en cuanto al segundo será competente en materia de Justicia, Seguridad Pública y Policía y buen Gobierno, y
- Regidores Municipales; aquel funcionario electo por elección Popular.

Para el caso de determinar el número de Regidores, cuando cada Municipio posea entre 115 mil y 300 mil habitantes, formarán 14 Regidores y 28, fracciones II y III, en todas y cada uno de los reglamentos como, disposiciones de carácter general municipal, estatal, no se encuentran determinadas las funciones ni el carácter de estas, salvo el párrafo de que los regidores no cuentan con facultades de ejecución y tienen encargados los asuntos de sus comisiones, que posteriormente se explican.

4. 2. Comisiones del Cabildo

De las anteriores facultades conferidas a los municipios por la máxima ley de nuestro país se desprende que en las Leyes Orgánicas de los Municipios, como lo es la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de

Guerrero artículos 59, 79, 80, fracciones II y III, 110 y 112 y el caso de Acapulco en su reglamento interior de cabildo en el artículo 29, prescinde que para la vigilancia de la Administración Pública Municipal se establecerán las siguientes comisiones, se formen las siguientes comisiones que relaciono con las facultades atribuidas al municipio en el Artículo 115 Constitucional en sus incisos correspondientes, esto de acuerdo a la materia que manejan:

- De Desarrollo Urbano, Ecología y Obras Públicas; a, b, c, d, e, f, g, h, i, de la fracción III y de las fracciones V y VI.
- De Educación, Cultura, Recreación Espectáculos y Juventud; esto en relación al artículo 3 Constitucional fracciones III y VIII.
- De Comercio y Abasto popular; d, Fracción III
- De Salud Pública y Asistencia Social; c, e, f, fracción III
- De Desarrollo Rural y Grupos Étnicos; a, b, c, d, e, f, i, fracción III
- De La Participación Social de la Mujer; con relación al artículo 4º Constitucional.
- De Turismo;
- De Hacienda; de acuerdo a su fracción IV.
- De Gobernación y Seguridad Pública, inciso h, fracción III y la fracción VII.

Dichas comisiones funcionan en sesiones y se integran por:

- Presidente que dirige la comisión,
- Secretario Técnico y
- Vocales

Establece la excepción para las comisiones de Hacienda, Gobernación y Seguridad Pública esto por ser de interés público. El artículo 20 del Reglamento de Cabildo del citado Municipio establece que:

“se integrarán en comisiones para la atención de los problemas del Municipio y para vigilar que se ejecuten las disposiciones y acuerdos del H. Ayuntamiento...”

Aquí se establece la facultad intrínseca de que los regidores vigilan la eficiencia de sus acuerdos, pero al no estar expresamente la facultad de cumplir y hacer cumplir la ley, los reglamentos y acuerdos de esta asamblea, no hay un peso jurídico que establezca el carácter obligatorio de las resoluciones del órgano colegiado, pues estas no son vinculatorias. Termina el párrafo del aludido artículo que las comisiones propondrán los proyectos de solución a los problemas, careciendo de las facultades ejecutivas, dejando en total inobservancia, el trabajo de un edil por falta de capacidad de actuar.

Se establece la facultad del presidente para comisiones transitorias para el estudio determinado de asuntos o la realización de determinada labor específica.

4. 3. Análisis de las funciones de los Regidores

El presente análisis de los diferentes ordenamientos normativos, incluyen los siguientes:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,
- Constitución Política del Estado libre y Soberano de Guerrero,
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Guerrero,
- Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado
- Reglamento Interior de la Administración Pública Municipal,
- Reglamento del Cabildo Acapulco de Juárez.

4. 3. 1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

De la máxima ley de nuestro país se desprenden solo las facultades impuestas por el legislador al municipio y las materias donde podrá establecer su capacidad de actuar, sin embargo no se establece la figura de un regidor y sus facultades.

4. 3. 2. Constitución Política del Estado de Guerrero

De aquí se establece:

- Estructura Jurídica y Política, artículos 91 al 93;
- La Elección e Integración de los Ayuntamientos, artículos 94 al 99;
- De la Administración de los Ayuntamientos, artículos 100 al 103;

El artículo 95 establece que:

“Los Ayuntamientos son cuerpos colegiados deliberantes y autónomos que entrarán a realizar sus atribuciones para un periodo de tres años”

Establece su personalidad jurídica, su composición administrativa, en lo que hace a la mención de los regidores de los Ayuntamientos, establece la forma de distribuirse, pero no las facultades si las hubiere pues en estricto sentido, las facultades de los servidores públicos deben estar estrictamente determinadas en la ley, llámese reglamento o ley, por lo que a falta de disposición expresa, ninguna ley podrá actuar en cualquier sentido.

4. 3. 3. Ley Orgánica Municipal de Guerrero y su Reglamentaria

Solo establece la comisión y las materias de la que se encargarán, atribuyendo la supervisión y expresamente la negativa de alguna facultad de ejecución, como en los dos anteriores ordenamientos, se establecen como facultades de los regidores según la **Ley Orgánica del Municipio** Libre del Estado, en el Artículo 79.

“I. Asistir puntualmente a las sesiones de ayuntamiento con voz y voto;

II. Desempeñar y presidir las comisiones que les encomiende el ayuntamiento e informar a éste de los resultados de sus trabajos;

II. Proponer al ayuntamiento las medidas y acciones que deban acordarse para el mejoramiento de las distintas ramas de la administración y de los servicios municipales, cuya vigilancia les corresponda o las haya sido encomendada;”

La asistencia a las ya mencionadas comisiones, pero con la atribución de participar de ellas con voz y voto, facultad limitada al simple uso de la opinión para proponer y dirigir las mencionadas comisiones, sin la posibilidad legal de participar en la ejecución de aquellas resoluciones de los asuntos de sus respectivas comisiones y la publicidad de sus resoluciones.

“IV. Suplir al presidente municipal en sus faltas temporales, en el orden predeterminado;”

La última fracción establece la suplencia en el orden que se establece y esto es:

- Primero: el sindico procurador
- Segundo: el regidor que designe el cabildo para ese acto.

Esto en el caso de la ausencia del presidente y del síndico, uno de los regidores podrá en su caso suplir, para llevar a cabo alguna de las sesiones.

“V. Convocar a las sesiones extraordinarias en los términos de esta ley;”

El procedimiento nos marca que podrán hacer esto los presidentes de cada una de las comisiones y la mayoría de los regidores en el caso de sesión ordinaria.

“VI. Apoyar al presidente Municipal en sus responsabilidades en los términos de esta ley, y
VII. Las demás que les otorgue la ley y los reglamentos.”

De estas dos últimas fracciones, es lógico que en el primer caso solo podrán ayudarlo en cuanto a la presentación de eventos y que no tienen establecidas las facultades del presidente para hacer valer los asuntos del primer edil.

4. 3. 4. Reglamento de Cabildo

Se establece solo como funcionarán integrándose en comisiones, presididas por un presidente y secretario. Del presidente de cada comisión el artículo 31 establece, las siguientes facultades para la coordinación de sus respectivos asuntos en las comisiones:

- “Dar a conocer por escrito los asuntos de la comisión a sus miembros
- Convocar por escrito a los miembros para: conocimiento, estudio, discusión y dictamen de asuntos,
- Entregar copias de los dictámenes, antes de 48 horas a los miembros del cabildo,
- Presentar al cabildo en pleno, los acuerdos, resoluciones o propuestas de dictámenes y
- Presentar un informe pormenorizado de las actividades realizadas”

Sin embargo las presentes disposiciones no establecen alguna cualidad que pueda hacer valer un regidor para llevar a cabo los dictámenes, acuerdos o resoluciones, por lo que una comisión solo puede proponer la solución de un problema y su vigilancia, pero no pueden llevarlos a cabo por si mismos.

Capítulo V Carácter Político Administrativo

De conformidad con el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos las partes de la federación, es decir, los estados, adoptarán como base de su organización política y administrativa, al municipio; al frente del cual habrá un Ayuntamiento electo mediante sufragio universal. Lo anterior significa que el estado mexicano está dividido, territorial y políticamente, primero en entidades federativas y luego en municipios. Lo que lleva a anticipar que existen tres niveles de gobierno: El federal, local y municipal, sin que ello signifique que los Estados miembros de la federación surgieron por la suma de municipios que hubieren decidido confederarse.

El municipio existe en la mayoría de los países, aun que con distintas características particulares y puede recibir otros nombres, así: Comuna, Burgo, Condado. Los hay en estados federados y unitarios o centralistas. Trátese de cualquier denominación o tipo de estado, el municipio no siempre tendrá la misma relación con el gobierno nacional, en algunas ocasiones dependerá de él y en otras gozará de una mayor o menor autonomía. Aunque en algunos países no son autónomos a pesar de ser federaciones.

5. 1. La esencia de la juridicidad de la norma

La validez de la norma jurídica se entiende para muchos como la coercibilidad, y este punto de vista jus-positivista como el del maestro Vallado Berron¹, contradice a quienes ingenuamente consideran que la norma primaria es la que establece un deber, esto nos remite a considerar la creación de la norma por parte del legislador, a que la norma vale por el simple hecho de haber pasado por un proceso legislativo, lo que es inaceptable sin querer indagar en debates jus-filosóficos, hay que señalar que la sanción es una característica técnica del derecho, la coerción no tiende a asegurar la eficiencia del derecho sino sólo a caracterizarla, pues sin ella no puede existir normatividad objetiva, ya que un ser (ley) no puede dar origen a un deber, siguiendo este punto de vista estableceremos que la norma enlaza una sanción

¹ FAUSTO E. VALLADO BERRON. Introducción al Estudio del Derecho, Editorial Herrero, S. A.

a un determinado supuesto. La coercibilidad es la característica que diferencia al derecho de cualquier norma de conducta creada por el hombre.

Lo anteriormente expuesto es con el fin de dotar con las facultades necesarias a nuestros regidores municipales, para los fines y manejos que en ellos recaen en sus respectivas comisiones, así podrán tener la facultad de actuar, pues contarán con la capacidad de origen, derivada de un ordenamiento para actuar en el despacho de sus asuntos.

5. 2. Principios del Municipio.

Los siguientes principios éticos y morales que promuevan un mejor actuar en las autoridades, así como la explicación lógica de la emanación de sus cargos.

5. 2. 1. Declaración Dogmática sobre la radicación popular del poder público de los Regidores.

Considerando al gobierno municipal como una forma de expresión democrática y no querer presentar la siguiente propuesta de la obra como una forma de conducirlo a la demagogia ni oligarquía, sino como a manera de sustentar el régimen, su Constitución y funciones, esto es al poder del pueblo, en cuanto al pueblo corresponde la elección de los gobernantes, esta forma de gobierno considerada por muchos como la forma más correcta para los pueblos, recae en una buena Constitución u ordenamientos normativos que permitan las garantías a los gobernados para la realización de sus fines. Puesto que la mejor ciudad o reino en las palabras del doctor angélico Santo Tomás de Aquino es aquella en la cual uno solo tiene la presidencia de todos y es el depositario del poder, pero de tal modo que otros participen del poder, el que todos tengan alguna participación en el gobierno así se mantiene la paz en el pueblo.

5. 2. 2. Elección popular de los servidores públicos

Si bien los regidores son funcionarios de elección popular, cabría la corresponsabilidad en cuanto al impacto social de esta figura que se debe al pueblo y esta obligado a rendir cuentas a éste de su actuar, esto si bien es cierto y hay un órgano y procedimientos para llevarlos a cabo, no se entendería su función sin las necesarias facultades de ejecución para llevar su encargo. Como opina Heller², sosteniendo que la democracia es una estructura construida de abajo hacia arriba y siendo el municipio el órgano más cercano al pueblo elemento del cual emana la soberanía y radica al no contar sus representantes populares de las facultades antes mencionadas ¿qué posibilidad habría de la eficiencia de tal poder?, sería ser propietario de algo que nunca se tenga la posesión.

5. 2. 3. Origen popular de los titulares de los órganos

Lo anterior es el origen popular de los titulares de los órganos primarios del municipio, la representación política, símbolo característico de la democracia, siendo que “el pueblo se gobierna a si mismo”, o lo que es lo mismo “autogobierno popular”, aseveración que, en cuanto al principio que proclama es verdadera, pues la acepción etimológica del vocablo “Democracia así lo indica” aquí entraríamos a la aclaración que el pueblo como tal, como su definición sociológica indica; conglomerado humano, no es el detentador en si del poder, de la soberanía sin el pueblo políticamente hablando, debemos recordar que de este no se produce una voluntad unánime, en lo que atañe a los aspectos en que pueda participar en el gobierno. La igualdad política es una especie de igualdad jurídica en general. Esta se traduce en que varias personas, en número indeterminado, que se encuentra en una determinada situación, tengan la posibilidad y capacidad de ser titulares cualitativamente de los mismos derechos y de contraer las mismas obligaciones que emanan de dicha situación. En otras palabras, la igualdad, desde un punto de vista jurídico, se manifiesta en la posibilidad y capacidad que varias personas,

²HELLER, HERMAN, Teoría del Estado, fondo de cultura Económica 1984. pp. 32 y SS.

numéricamente indeterminadas, adquieran los derechos y contraigan las obligaciones derivadas de una cierta y determinada situación en que se encuentran. Pareciera una simple ecuación el pueblo da el poder al gobierno y éste responde a esta con una contraprestación (garantías, servicios públicos, etc.)

5. 2. 4. La Responsabilidad de los funcionarios Públicos

En un régimen democrático, los titulares de los órganos del estado o los sujetos que en un momento dado los personifican y realizan las funciones enmarcadas dentro del cuadro de su competencia, deben reputarse como servidores públicos. Ética y deontológicamente su conducta, en el desempeño del cargo respectivo, debe enfocarse hacia el servicio público en sentido amplio mediante la aplicación correcta de la Ley. En otras palabras y desde el mismo punto de vista, ningún funcionario público debe actuar en beneficio personal, es decir anteponiendo sus intereses particulares al interés público, social o nacional que está obligado a proteger, mejorar o fomentar dentro de la esfera de facultades que integran la competencia Constitucional o legal del órgano estatal que representa o encarna. Por ende, si el funcionario público, cualquiera que sea su categoría y la índole de sus atribuciones, deben considerarse como dice Morelos, “como Siervo de la Nación”, es evidente que esté ligado con los gobernados a través de dos principales nexos jurídicos dentro de un sistema democrático que sin el derecho sería inconcebible, a saber: el que entraña la obligación de ajustar los actos en que se traduzcan sus funciones a la Constitución General, Leyes Federales, Constitución Política del Estado, Leyes locales y sus reglamentos, con el espíritu de servicio a que hemos aludido. Lo anterior nos lleva a deducir este razonamiento como una piedra angular de los sistemas democráticos y a la vez, el régimen de responsabilidades de los gobernantes debe ser eficaz complemento de los medios de impugnación jurídica, por lo que la capacidad de actuar de las autoridades en la presente propuesta de los regidores mediante facultades administrativas de ejecución deben estar seguidas de la facultad de reacción de los gobernados mediante un recurso.

5. 2. 5. La Juridicidad

La función pública municipal y de cualquier nivel de gobierno reviste el aspecto de la juridicidad, en el régimen municipal se estructura y funciona de acuerdo a la ley, es una forma de gobierno que funciona desde la Constitución Política General hasta la Local, su legislación ordinaria, lo que Heller llama Normatividad Jurídica. Quedaría pues las múltiples citadas demandas de la sociedad, del pueblo elemento en el que reside la soberanía, de participación de la democracia de la vida política y del que se deben los gobernantes, sin ningún impacto social a sus peticiones, reservándose todo a un simple juego político en donde las únicas opiniones a escuchar serían las de los simpatizantes del partido político en el poder dejando a un lado a los miembros de otros partidos que no corrieron con la misma suerte de llegar a la dirección del gobierno municipal, lo que nos trae a otro problema, la oligarquía o el centralismo en una figura política que es el presidente municipal sin ningún contra peso, lo que me lleva a citar el siguiente, Considerando:

5. 2. 6. El Principio de División o Separación de Poderes

Es evidente que, para que opere la juridicidad mediante los tipos de control sobre los actos del poder público, se requiere la separación o división de poderes, que es otro signo denotativo de la democracia, ya el ilustre Montesquieu señaló la necesidad de este principio como garante de la seguridad jurídica aspecto ya explicado anteriormente, si las autoridades encargadas de la aplicación de las leyes fueran siempre las mismas que la elaboran y si no existieran entre una y otra ningún órgano que decidiera jurisdiccionalmente los conflictos surgidos con motivo de dicha aplicación y que velara por la observancia de la Constitución, en una palabra, si fuere un solo órgano del estado el que concentra las funciones legislativa, ejecutivas y judicial, no habría un sistema democrático, que es de frenos y contrapesos recíprocos, sino autócrata, cualquiera que fuese el contenido ideológico del régimen respectivo. Ahora bien, el principio de división de poderes enseña que cada una de esas tres funciones se ejerza separadamente por órganos estatales diferentes, de tal manera que su desempeño no se concentre en uno

solo, como sucede en los regimenes monárquicos absolutistas o en los autocráticos o dictatoriales. División implica, separación de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial en el sentido que su respectivo ejercicio se deposita en los órganos distintos, interdependientes, y cuya conjunta actuación entraña el desarrollo del poder público del estado, debemos enfatizar que entre dichos poderes no existe independencia sino interdependencia, si fuesen independientes no habría vinculación recíproca: serían tres Poderes “Soberanos”, inadmisiblemente establece el maestro Ignacio Burgoa, pues acarrearía tres Soberanías equivalentes a tres Estados , lo que hay que recordar es que es un poder soberano dividido para su funcionamiento en tres, en que se manifiesta el poder público, y la presente propuesta es con el sentido de evitar el vicio del poder conjurado en la figura del presidente municipal y encuentre contrapeso en el Cabildo como tal, en la actualidad el presidente municipal se podría establecer como amo y señor del municipio sin más freno que la política de Estado, del Congreso Local y la Secretaría de Estado del Gobernador.

5. 3. Características del Acto Administrativo.

La presente reforma a las facultades de los actos administrativos de los regidores es para darles un sustento jurídico, puesto que presenta las siguientes características:

- a) Es un acto jurídico: en cuanto se encuentra establecido en un ordenamiento normativo, en este caso en lo general en la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero y en lo particular en el Reglamento Interior de Cabildo.
- b) Es de Derecho Público: se estableció que la rama del Derecho Administrativo es de Derecho Público en cuanto entraña a una entidad del Gobierno, en este caso corresponde a normar por medio del reglamento la actividad del cabildo municipal.
- c) Lo emite la Administración Pública o algún otro órgano estatal, Municipal, en ejercicio de la función administrativa: claro está ya que es un órgano de gobierno, pero en las funciones de control,

manejo y administración de los recursos que tiene encomendados.

- d) Persigue, de manera directa o indirecta, mediata o inmediata, el interés público: estado o situación social derivada del respeto a la legalidad establecida por el legislador.

Cuando se dice que tal o cual ley son de derecho público, se ignora o se olvida que todas las leyes son de derecho público, por que todas ellas tienen como fin principal el mantenimiento de la paz con justicia que persigue el derecho. Todo lo anterior expuesto y con fundamento en los artículos 115 fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 93 fracción II de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero; 61 fracción XXV de la ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero, número 364; 198, 199, 201 y 202 del Bando de Policía y Gobierno, para su modificación para que le permita su desarrollo, aprobar, expedir, derogar y abrogar su propio "REGLAMENTO DE CABILDO DEL MUNICIPIO DE ACAPULCO DE JUÁREZ GUERRERO."

Conclusiones:

Como ya se explicó en el capítulo I, el derecho administrativo de acuerdo a la clasificación tradicional, se adhiere a la posición de que es derecho público en virtud de que su objeto de conocimiento no lo constituye el aparato gubernamental y sus actuaciones, sino que tiene por objeto el estudio de las reglas jurídicas relacionadas con la acción administrativa del Estado, lo que me parece más correcta pues la idea engloba la esencia del término de derecho, partiendo de este concepto se llega a la técnica codificadora que es la base de creación de reglamentos, leyes y disposiciones normativas de carácter general, que en el caso de esta obra nos permiten una de las características del derecho al ser dinámico, deja la oportunidad de renovarse, de cambiar y transformarse a los tiempos actuales y demandas de la sociedad como es el caso de esta obra en la que se expone una de las ramas del derecho Administrativo como es el derecho Municipal. Lo anteriormente planteado fue la base teórica de la cual desprendo la explicación de la materia de Derecho que se está tratando y siguiendo el orden de esta obra el capítulo II, hace mención a las personas jurídicas del derecho que es el Estado, el gobierno como uno de sus elementos y la personalidad jurídica con la que se ostenta que es producto del ordenamiento máximo, nuestra Constitución, de la cual derivan las facultades que sin ellas no podrá actuar al arbitrio y forma de organización, que en México, nuestro Estado Nación obedece a un estado federal, integrado por entes autónomos que a la vez se integran por municipios, como una corporación pública integrada por un alcalde o presidente municipal y varios concejales constituidos para la administración de los intereses del municipio; a su vez cita a Posada quien menciona que es la corporación permanente cuyas atribuciones derivan de la Constitución y se encuentran determinadas, tomando en cuenta que le compete la dirección de la vida municipal, en México ha sido objeto de varias reformas la cual hace mención de la reforma de 1983 siendo la octava, que da un campo de acción, asegurándoles libertad política, económica y administrativa. Las facultades, están concebidas en el mismo precepto Constitucional, relacionadas con cada una de las comisiones que al respecto

se forman en las comunas de cada ayuntamiento esto es por comisiones para el despacho de sus asuntos.

El Ayuntamiento, es la representación del gobierno en el tercer nivel del federalismo, el cual funciona como un cuerpo colegiado, de elección popular directa, que se encuentra integrado por el presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. Ahora bien, cuando aquellos miembros del Ayuntamiento se reúnen, con el propósito de tratar los asuntos que de acuerdo a las leyes y reglamentos que les compete, es cuando se habla del cabildo, pero no es la reunión lisa y llana de los funcionarios del municipio sino que reviste los requisitos de tiempo, lugar y forma.

En cuanto al tiempo se maneja la periodicidad de casi siempre dos reuniones mensuales, siendo estas sesiones ordinarias, mientras que las extraordinarias se realizan para tratar un asunto que por la naturaleza de esta deba ser fuera del horario y fecha establecidas para las sesiones extraordinarias.

El lugar se establece en el ayuntamiento municipal, en donde tenga su sede las oficinas de gobierno, pudiéndose cambiar éste por otro lugar, con el objeto de llevar determinado fin o por una causa de urgencia.

Las formalidades son en cuanto al citatorio de asistencia, la forma de llevar las sesiones en cuanto al orden y respeto y en el modo de tomar sus acuerdos.

Los integrantes de las sesiones de cabildo son:

- El Presidente Municipal
- El Secretario General
- Los Síndicos Procuradores y
- Los Regidores

El presidente dirige las sesiones, en su ausencia el síndico o un regidor. Para el funcionamiento y despacho de sus correspondientes asuntos el cabildo funcionará en comisiones que se dividirán en diferentes materias de acuerdo a las facultades establecidas al ayuntamiento por el artículo 115 Constitucional y para vigilar la Administración Pública, estructuradas de la siguiente manera:

- Un Presidente: encargado de realizar los citatorios para las reuniones de la comisión, dar a conocer por escrito los asuntos de la comisión a sus miembros, entregar copias de los dictámenes a los miembros del cabildo, presentar al cabildo en pleno, los acuerdos resoluciones o propuestas de dictámenes y presentar un informe pormenorizado de las actividades realizadas.
- Un Secretario Técnico y
- Vocales.

Sin embargo de las leyes mencionadas en la presente obra y con el objeto de dar a conocer las facultades con las que cuentan los ediles en el municipio, queda de manifiesto que su voluntad se ve ampliamente limitada en virtud de que no cuentan más que con facultades para su organización en el cabildo y que como órgano colegiado en sesiones acompañados del presidente municipal o su ausencia con el síndico procurador, la facultad se extiende a la expedición de reglamentos circulares y disposiciones de carácter general dentro del municipio, como son los acuerdos celebrados para el desempeño de los órganos de gobierno y la aprobación del presupuesto municipal del cual forman parte. Por lo anteriormente expuesto y fundado en base a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, así como de su Ley Orgánica para el Municipio Libre, el Reglamento de Cabildo, no solo no se establece una función específica para los regidores para el ejercicio de sus asuntos, sino que se expresa tajantemente el hecho de que tales ediles no cuentan con facultades de ejecución, por lo que los asuntos de los que ellos dispongan no serán vinculatorios, es decir carecerán de fuerza legal para llevarlos a cabo, por lo que su poder se limita a una fuerza política de la cual siempre dependerá

su eficiencia del presidente municipal y del partido del cual sea parte y que obedece a la lógica de que tales regidores que siguiendo la misma corriente tendrán preferencia en el despacho de sus asuntos que aquellos en los que no compartan su convicción política, es así como las peticiones y demandas en algunos caos de la mayoría quedan sin respuesta. Esto nos llevaría a pensar que un regidor no estaría sujeto a la voluntad de su partido o de las reuniones periódicas de las sesiones del ayuntamiento para tomar parte en las decisiones sino que ya con una facultad de ejecución podría realizar aquellos acuerdos que por medio de su comisión corresponda y asegurarse de manera eficiente de la vigilancia, pues ya tendrían validez propia de sus actos. Por lo anteriormente expuesto queda de manifiesto:

PRIMERO: En ninguno de los preceptos legales de todos los niveles de gobierno se encontró facultad alguna de los regidores para el despacho de sus asuntos, esto es por sí mismos no pueden realizar ningún acto jurídicamente, por lo que no cuentan con **Capacidad:** (Potestad de un órgano de jurisdicción para ejercer en un acto concreto).

SEGUNDO: Se encontró la prohibición expresa de que **no cuentan con facultades de ejecución**, por lo que se ven impedidos por la misma ley para realizar actos *per se*, por lo que su capacidad de ejercer se ve sometida a acuerdos en reuniones de cabildo, por lo que no son **ejecutables**, no pueden llevar a cabo la realización del contenido de los acuerdos, dictámenes y resoluciones, puesto que no hay un procedimiento de apremio ni las facultades para su observancia, en caso de no cumplir voluntariamente. La ejecución constituye una fase del proceso del acto en cuanto a su naturaleza refiere, considerado puramente administrativo, y

TERCERO: Su capacidad y ámbito de competencia es meramente político y no jurídico. Este constituye un claro vicio de ilegalidad, por lo que no es en estricto sentido un acto administrativo: (Declaración de la voluntad de un órgano de la administración pública de naturaleza reglamentada o discrecional, susceptible de crear, con eficacia particular o general, obligaciones, facultades o situaciones jurídicas de naturaleza administrativa).

Propuesta:

Con la idea de poder establecer una validez en las actuaciones y eficiencia en los actos de gobierno por parte de los regidores en la dirección de los recursos del ayuntamiento, en la presente obra y demostrando la falta de disposición expresa en los códigos municipales sobre las funciones del cabildo, tengo a bien manifestar los siguientes proyectos para la reforma de los códigos y leyes de carácter general en el Estado de Guerrero para los municipios y se tiende a explicar los siguientes:

Necesidad de Facultades de Ejecución

Adición al artículo 115 Constitucional en cuanto establece a su primer párrafo, sobre los integrantes del Ayuntamiento, para establecer la forma de organización y funcionamiento:

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

- I. cada Municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre este y el gobierno del estado”.*

Organizándose en comisiones para el despacho de sus asuntos de acuerdo a su organización política y facultades que la ley respectiva establezca.

Se otorgaría la competencia de origen a las comisiones mediante introducción a la Carta Magna.

Derogar: Los Artículos 20, 21 y 29 incisos a), b), c) y d) del Reglamento de Cabildo de Acapulco de Juárez, en cuanto a su texto dice:

*Artículo 20.- “Los Regidores se integrarán en comisiones para la atención de los problemas del Municipio y para vigilar que se ejecuten las disposiciones y acuerdos del Ayuntamiento. Las comisiones propondrán en Sesión de Cabildo los proyectos de solución a los problemas, **careciendo de facultades de ejecución”.***

La redacción del presente artículo quedaría de la siguiente manera:

*Artículo 20.- “Los regidores se integrarán en comisiones para la atención de los problemas del Municipio, para vigilar y hacer cumplir los acuerdos o resoluciones que de acuerdo a su materia se le presenten al ayuntamiento y que en todo momento los integrantes de las comisiones **contarán con las facultades de Ejecución suficientes para exigir de la autoridad subordinada su cumplimiento”.***

Derogando así la expresión: **Sin Facultades de Ejecución**, de los ordenamientos locales, así como del artículo que menciona tal literalidad del reglamento interior de cabildo. De esta manera el acto administrativo emanado de los regidores estaría fundado y motivado todo actuar del Cabildo o de las comisiones, en su caso y modificar el artículo 21 del presente reglamento para los casos de urgencia de la siguiente manera:

Artículo 21.- “Las comisiones propondrán en sesión de cabildo los proyectos de solución a los problemas que por su gravedad o importancia requieran dirimirse en una sesión ordinaria y que por la naturaleza del asunto no se haya dado solución en el pleno de la

comisión respectiva. En cualquier tiempo, el H. ayuntamiento a propuesta del presidente municipal, podrá designar comisiones transitorias para el estudio de determinado asunto o la realización de una labor específica”.

La modificación al presente artículo 29 del Reglamento Interior de Cabildo, en cuanto hace a las facultades del presidente de cada comisión sería en cuatro incisos en cuanto hace a las facultades de las comisiones:

Artículo 29.- “para la vigilancia de la Administración Pública Municipal se establecerán las siguientes comisiones, en los términos de los Artículos 59, 79, 80 fracciones II y III, 100 y 112 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero a saber...

A.- Recibir, estudiar analizar, discutir y aprobar en su caso, los asuntos que le turne el pleno del cabildo;

B.- Presentar al cabildo las propuestas de dictamen y proyectos de acuerdo sobre los asuntos que les sean turnados;

C.- Proponer al cabildo la medidas o acuerdos tendentes al mejor desempeño en el área de la comisión y

D.- Presentar al cabildo iniciativa de reglamentos, dictámenes para propuestas tendentes a efficientar las funciones del gobierno municipal, dentro del área de su competencia”

Los anteriores incisos serían sustituidos por las siguientes facultades:

“A.- Proponer, nombramiento, remoción y destitución de los directivos y secretarios que tengan relación con las respectivas comisiones que ellos presidan;

B.- Facultad de expedir los reglamentos, mediante el estudio en comisiones y aprobación del Cabildo.

C.- Facultad de multar o sancionar;

D.- Facultad de establecer con el propósito de realizar los vínculos de colaboración entre los tres niveles de gobierno federal, estatal y el municipal, así como con particulares;

E.- Presentar al cabildo las propuestas de dictamen y proyectos de acuerdo sobre los asuntos que les sean turnados y

F.- Proponer al cabildo las medidas o acuerdos tendentes al mejor desempeño en el área de la comisión”.

Facultades de Nombramiento, Remoción y Destitución de Funcionarios

“Proponer, nombramiento, remoción y destitución de los directivos y secretarios que tengan relación con las respectivas comisiones que ellos presiden”.

Esto es que ellos tendrán la responsabilidad no solo de los despachos de los acuerdos de la comisión, sino la responsabilidad indirecta de velar de su cumplimiento así, el secretario de la dependencia relacionada con la comisión sabrá que el desacatamiento de tales acuerdos o la incompetencia de su función, será vigilada por cabildo, quien tendrá en todo momento la capacidad de removerlo o destituirlo del cargo, ellos a su vez mediante el estudio en las sesiones tendrán la responsabilidad de saber a quién van a nombrar.

Facultad Legislativa

“Facultad de expedir los reglamentos, mediante el estudio en comisiones y aprobación del cabildo”

Si bien es un hecho el actuar en la aprobación de disposiciones generales y particulares en el cabildo, expresamente la potestad legislativa al órgano Colegiado está contemplada desde los tiempos de la colonia en los procesos históricos del imperio, la república y el México democrático.

Facultad de Multar o Sancionar

Ya quedó establecido la juridicidad de la norma y la validez de ésta al estar ligando siempre un supuesto a una consecuencia, en esté entendido resulta obvio que la inobservancia de la norma por parte de los gobernados o de la autoridades municipales sujetas a un procedimiento administrativa, estarán ligadas a una sanción, mediante la propuesta y estudio de un asunto a las comisiones y siendo propuesta para su aprobación al cabildo.

Esta facultad resulta de suma importancia en las siguientes comisiones:

De Desarrollo Urbano, Ecología y Obras Públicas; En cuanto a su importancia trasciende en los casos de daños al medio ambiente y la construcción de inmuebles y obras que no cuenten con los permisos correspondientes, de acuerdo a los reglamentos que establece el mismo cabildo, El gobierno municipal ha establecido que la planeación y administración eficientes de la ciudad deben garantizar la relación armónica y funcional entre las zonas de residencia, de trabajo y de recreación, con el fin de asegurar las condiciones propicias para la vida y el desarrollo de las actividades de sus habitantes.

Comercio y Abasto Popular; El programa establece dentro de las estrategias para avanzar en esta misión, el establecimiento de reglas de operación enfocadas a la adquisición de bienes de capital y el establecimiento de sistemas tecnológicos, que permitan un aprovechamiento integral de las unidades productivas. Lo anterior tiene el propósito de incidir en el aumento de la productividad y competitividad de los cultivos, la producción pecuaria y la actividad forestal y acuícola, integrando cadenas productivas que generen un mayor valor agregado a los productos primarios. Otra estrategia es promover, en colaboración con los diferentes órdenes de gobierno, comunidades, organizaciones de productores, así como universidades e instituciones educativas y de investigación, la planeación integral de la obra pública y desarrollo de infraestructura para la producción y la comercialización, definiendo los mecanismos de apoyo y cuidando el aprovechamiento

sustentable de los recursos naturales. Al no cumplir con las disposiciones de los reglamentos de mercados y abasto popular y el no obedecer en las medidas de protección civil y las sanitarias.

De Gobernación y Seguridad Pública; en los casos de violación a los Bandos de Policía y Gobierno, de las Infracción de Tránsito, en los casos en que la importancia de los casos así lo requiera. Considero que a partir de ahora se debe buscar coordinación entre pueblos indígenas en materia de seguridad comunitaria, y otorgar facilidades a la policía para su funcionamiento y operación, principalmente en los municipios desprotegidos, no solo del estado de Guerrero, sino del país, es trabajo de todos, gobierno estatal y gobiernos municipales, La construcción de un verdadero Estado de Derecho, que no se limita al ámbito de la prevención del delito, y de la seguridad pública, pues es necesario comprometer la acción de los ciudadanos, en la promoción de una cultura de legalidad que abarque a todos los sectores, a fin de superar los problemas ligados a la violación de las leyes.

Todo gobierno debe garantizar la integridad física y patrimonial de la población, lo cual se logrará con la coordinación entre los municipios y el gobierno estatal, que demuestren con claridad que podemos garantizar la vigencia plena del Estado de Derecho, abordando los problemas de manera completa y actuando con firmeza e imparcialidad. La sociedad moderna, requiere de una institución que garantice las necesidades de seguridad y protección a sus derechos y que prevengan la violación de las normas jurídicas. Por ello, el gobierno concede una alta prioridad a esta actividad ante la tendencia al incremento de los registros delictivos. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez, al estar revisada por la comisión del cabildo, además de coordinarse en los términos que la ley señale, para apoyar un sistema nacional de seguridad pública.

Facultad de Establecer Acuerdos

La presente facultad se establece con el propósito de realizar los vínculos de colaboración entre los tres niveles de gobierno federal, estatal y el municipal, así como con particulares, reviste importancia en cuanto que una de las facultades primordiales de el municipio en México como se estableció, es la recaudación hacendaría y en el caso de poder llevar acuerdos para el Desarrollo Urbano y Rural en las ciudades y comunidades de los municipios es así pues como en las siguientes comisiones, sin dejar de incluir a todas requieren esta facultad;

- De Desarrollo Urbano, Ecología y Obra Públicas; en el establecer acuerdos con entidades estatales o federales, con particulares en el caso de la materia de Desarrollo Urbano y Obras Públicas.
- En el caso de la materia ecológica reviste importancia para establecerlo como requisito a las licitaciones con el objeto de responsabilidad civil y administrativa con aquellas empresas que establezcan su funcionamiento en el municipio.
- De educación, cultura, recreación, espectáculos y juventud; con el propósito de fomentar el estudio y la educación en todos sus niveles, llevar a cabo los acuerdos con las organizaciones para el mejoramiento de esta meta, y el fomento intelectual y desarrollo humano, así como los espectáculos y eventos a ese fin.
- De comercio y abasto popular; aquí como una forma de apoyo y promoción de las comunidades étnicas, en cuanto a las comunidades y agrícolas, ganaderas, pesqueras de los municipios, con las organizaciones en los mercados para su organización y mejor proveer al control de éstos.
- De salud pública y asistencia social; para tomar a cuerdos en contra de epidemias, focos de infección, de las medidas precautorias para evitar tales problemas y firmar los acuerdos con aquellas instituciones públicas y privadas

- De desarrollo rural y grupos étnicos; esto en los municipios que mantengan un atraso o rezago en zonas rurales o bien para impulsar la actividad agrícola, ganadera, pesquera o según sea el caso para fomentar esta actividad y la economía en dichas zonas, así el cabildo podría realizar los acuerdo en beneficio de los grupos étnicos que ha sido objeto de varias reformas para su protección, pero en ese caso fomentando su crecimiento y avance tecnológico e Industrial.

De turismo; en todos aquellos eventos que por la importancia del municipio como centro turístico lo requieran, en virtud de la importancia de esta rama de la industria en la economía local, recordando que la libertad económica es una de las ventajas obtenidas en las anteriores reformas al artículo 25 Constitucional.

- De hacienda; para establecer los acuerdos de recaudación entre la federación y el estado como entidad federativa.
- De gobernación y seguridad pública; en los aspectos de seguridad pública, hay un sin fin de acuerdos entre los gobiernos estatales y federales, pero en el ámbito Municipal tiene importancia en virtud de que estos gobiernos son siempre los que menor capacidad de respuesta tienen al crimen organizado que se manifiesta en narcotráfico y secuestro, los municipios más pobres del País son siempre los que más influencia y control tienen de estos grupos delictivos; aquí lo que se busca con la presente propuesta es la capacidad de auxilio en su caso o de tomar las medidas precautorias y pertinentes de control y prevención de los ilícitos de tales agrupaciones.

Fuentes de Investigación

Bibliografía

1. MARTÍNEZ MORALES, RAFAEL. Derecho Administrativo, editorial Harla,
2. KANT, EMMANUEL, Principios Metafísicos de la Doctrina de Derecho, UNAM,
3. KELSEN, HANS, Teoría Pura del Derecho Editorial; Buenos Aires,
4. GARCÍA TREVIÑO, JOSÉ ANTONIO. Tratado de derecho administrativo, I, 8ta ED. 1994
5. ROUSSEAU, JUAN JACOBO. Contrato Social, Cap. IV y VIII, libro primero
6. KAPLAN, MARCOS, Estado y Sociedad, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1982,
7. HELLER, HERMAN, Teoría del Estado, fondo de cultura Económica 1984,
8. BURGOA, IGNACIO, Derecho Constitucional, Editorial Porrúa,
9. CAMPOS OCHOA, MOISÉS. La Reforma Municipal,
10. DE PINA VARA, Rafael. /Diccionario de Derecho,
11. Derecho Municipal, Una visión al Artículo 115 Constitucional,
12. Roberto Álvarez Ramírez, Juan Antonio García Martínez,
13. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial. Porrúa, Páginas 795.
14. Miguel Acosta Romero,
15. FAUSTO E. VALLADO BERRON. Introducción al Estudio del Derecho, Editorial Herrero, S. A,
16. Derecho Político/ Santamaría de Paredes,

Legislaciones

1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS,
2. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE GUERRERO,
3. LEY ÓRGANICA DEL MUNICIPIO DEL ESTADO DE GUERRERO,
4. REGLAMENTO DE LA LEY ÓRGANICA DEL MUNICIPIO DEL ESTADO DE GUERRERO,
5. REGLAMENTO DE CABILDO MUNICIPAL
6. BANDO DE POLICÍA Y BUEN GOBIERNO