



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ARAGÓN

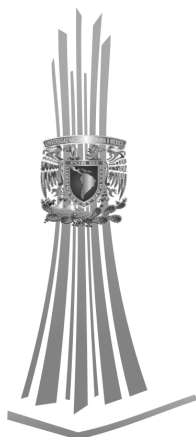
“PROPUESTA PARA SANCIONAR LAS FALTAS DE
ASISTENCIA DE LOS INTEGRANTES DE LOS
AYUNTAMIENTOS A LAS SESIONES DE CABILDO EN EL
ESTADO DE MÉXICO”

T E S I S

PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

ALFONSO CRUZ OCAMPO



ASESOR: LIC. IVAN RAMIREZ CHAVERO

BOSQUES DE ARAGON, ESTADO DE MEXICO 2009



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 Dios.

Agradezco a Dios la fortuna con la que me ha ungido, para que alcance paso a paso cada uno de mis sueños. Que cada triunfo que tenga en esta vida sea para honor y gloria de su nombre.

A mi Madre Roselia Ocampo Olayo.

Porque sin tu amor y bendición, sencillamente no habría existido, gracias por haber creído en mi y darme el milagro de la vida. De cada camino que recorra una huella es también tuya.

A mi Padre Jaime Cruz Sánchez.

Porque con tu amor y empeño por tener una familia unida has forjado mi carácter y me has demostrado que el árbol se recuerda por sus frutos. Sientete orgulloso, ya que has dado a México el fruto que hoy necesita, ciudadanos comprometidos con su entorno y su porvenir.

A mi Hermano Hugo Cruz Ocampo.

Quien es ejemplo a seguir para cualquiera que desea ser buen estudiante, estoy orgulloso de haber compartido tantos años contigo, y en mi corazón siempre queda la satisfacción de haber conocido a persona tan talentosa como lo eres tú. Siempre podrás contar conmigo.

A mi Hermana Karen Cruz Ocampo.

Quien en su retoño de luz dado a la familia, me ha permitido aprender de que color pintar los sueños. Nunca pierdas esas ganas de vivir y recuerda que uno llega a la vida para dejar legado a los que han de venir.

A Marisol Ávila Vega.

Porque con el pasar de estos años has sabido acrecentar el orgullo, el respeto y el amor que siento por ti, eres ejemplo de vida y compañera fiel en las adversidades. Sin ti, sería la mitad de lo que soy ahora. Contigo llegare a buen puerto sin importar lo fuerte que en contra sople el viento.

A mis grandes amigos.

José Alfredo González, Carlos Galicia, Jorge Juárez, Rodrigo Pichardo, Rodrigo Farfán, Javier Valdez, Guillermo Flores, Alejandro López, Martha Ramírez, Bernardo Flores, Caro, Rubén, Joselyn, Mireya, Oscar y muchos mas...

Porque con ustedes tiene significado la palabra amigo, gracias por estar y mantenerse cómplices y coautores en la formación de esta noble generación.

A la Universidad Nacional Autónoma de México y a la FES Aragón.

Que con su generosidad y humanismo dan asilo a millones de corazones que sueñan con ver un México mas prospero y triunfador. Porque hoy por hoy es la Universidad de la raza de bronce y el cantar de ceniztle.

Al Partido Acción Nacional.

Que ha hecho de mi un miembro mas de su familia, del que solo he recibido bendiciones y me encamina a preocuparme mas por el prójimo, así como el velar por el bien de toda esta hermosa Nación.

Al Licenciado Iván Ramírez Chavero

Que con su guía y apoyo incalculable, me dio la oportunidad de seguir adelante; quedo en deuda con usted y en mi siempre hallará un amigo.

A los miembros del Sínodo.

Por la fe depositada en el proyecto y sus observaciones puntuales y oportunas, para hacer de este trabajo de investigación un aporte a la luz que da el Derecho.

INDICE

INTRODUCCIÓN.....	I
--------------------------	----------

CAPITULO 1.- BREVE RESEÑA HISTÓRICA DEL MUNICIPIO

1.1 El Municipio en Roma.....	2
1.2 El Municipio en la Edad Media.....	3
1.3 El Municipio en México.....	7
1.3.1 Época Prehispánica.....	7
1.3.2 Conquista de México y Época Colonial.....	8
1.3.3 Etapa de la Guerra de Independencia.....	10
1.3.4 México Independiente.....	11
1.3.5 Constitución de 1824.....	12
1.3.6 Siete leyes constitucionales de 1836.....	12
1.3.7 Constitución de 1857.....	13
1.3.8 Periodo porfirista.....	13
1.3.9 Movimiento Social de 1910 a 1917.....	14
13.10 Constitución de 1917.....	15
1.3.11 Municipio Actual.....	16

CAPITULO 2.- CONCEPTOS FUNDAMENTALES DEL MUNICIPIO

2.1 Definición de Municipio.....	18
2.2 Origen del Municipio.....	20
2.2.1 Teorías del origen divino.....	21
2.2.2 Teorías iusnaturalistas.....	21
2.2.3 Teoría jurídica.....	23
2.2.4 Teoría administrativa.....	24
2.3 Elementos del Municipio.....	26
2.3.1 Territorio	26
2.3.2 Población.....	33
2.3.3 Poder.....	35

2.3.4 Requisitos de integración.....	38
2.4 Autonomía Municipal.....	39

**CAPITULO 3.- LOS SERVICIOS Y FUNCIONES PÚBLICAS
MUNICIPALES**

3.1 Concepto.....	41
3.2 Marco Jurídico.....	44
3.2.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	44
3.2.2 Constitución Política Estatal.....	45
3.2.3 Ley Orgánica Municipal.....	46
3.2.4 Reglamentos Municipales de Servicios Públicos.....	48
3.3 Importancia y características de los servicios públicos municipales.....	48
3.3.1 Planeación.....	49
3.3.2 Continuidad y permanencia.....	49
3.3.3 Uniformidad.....	49
3.3.4 Igualdad.....	49
3.3.5 Adecuaciones.....	50
3.4 Administración de los Servicios Públicos Municipales.....	50
3.4.1 Administración.....	50
3.4.2 Formas de prestación.....	53
A) Administración Directa.....	54
B) Organismos Descentralizados, Empresas Paramunicipales y Fideicomisos.....	55
C) Administración indirecta: Concesión, Colaboración, Convenio Estado-Municipio y Asociación Intermunicipal.....	58
3.5 Formas de financiamiento.....	64
3.5.1 Cuotas y Tarifas.....	64
3.5.2 Créditos.....	65
3.5.3 Subsidios.....	65
3.6 La participación social en la prestación de los servicios.....	66
3.7 Diferencias entre servicios públicos y funciones publicas.....	67
3.8 Funciones públicas: Seguridad pública y transito.....	68

CAPITULO 4.- EL GOBIERNO MUNICIPAL

4.1 El Ayuntamiento.....	101
4.2 Integración e instalación de los Ayuntamientos.....	102
4.3 Funcionamiento de los Ayuntamientos.....	107
4.4 Atribuciones de los Ayuntamientos.....	110
4.5 Actos administrativos que requieren autorización de la legislatura....	119
4.6 Suplencia de los miembros del Ayuntamiento.....	121
4.7 De la suspensión y desaparición de ayuntamientos, de la suspensión o revocación de mandato de alguno de sus miembros.....	122
4.8 Atribuciones del Presidente Municipal.....	126
4.9 Atribuciones de los Síndicos.....	131
4.10 Atribuciones de los Regidores.....	135
4.11 Autoridades auxiliares.....	137
4.12 Las comisiones, consejos de participación ciudadana y organizaciones sociales.....	141
4.13 Propuesta para adicionar el artículo 29 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México a efecto de sancionar a los integrantes de los ayuntamientos que no asistan a las Sesiones de Cabildo.	145
CONCLUSIONES.....	148
BIBLIOGRAFÍA.....	IV

Al ser México una Nación constituida con raíces históricas profundas y un legado sociocultural vasto, resulta de innegable importancia el conocer su estructuración política, la cual tiene su base granítica en el sistema Municipal, es decir, la división territorial y jurisdiccional del poder publico y el gobierno de los ciudadanos a partir de la comunidad, de allí que el tema del gobierno municipal sea tan atractivo, ya que es en el municipio donde por lo general el ciudadano tiene su primer acercamiento con las autoridades y sus representantes, así como el primer encuentro con la burocracia gubernamental y sus trajes administrativos. Por lo que estudiar administrativamente las funciones de los Ayuntamientos como cuerpos colegiados que dirigen las decisiones que repercutirán en el ciudadano, es de un valor incalculable, puesto que al ser este cuerpo colegiado depositario de la voluntad popular del ciudadano, es claro que esta para servirle y no para servirse de el, lo que lamentablemente suele darse con frecuencia en nuestro vulnerable sistema Municipal Mexicano.

De allí que surja el interés de comprender las funciones que administrativamente competen al Ayuntamiento, así como sus Derechos y obligaciones para con sus gobernados, además de que partiendo del punto de vista ético, si comprendemos la función publica como un privilegio que se tiene para retribuir a la sociedad lo que esta ha dado al servidor publico, vemos un matiz que se antoja de grave responsabilidad y de altos honores al conducirse como las leyes adjetivas lo consagran.

¿Mas que sucede administrativamente cuando el servidor publico que tiene el altos honor de ser miembro del Cabildo de su municipio, no tiene estos valores cívicos bien arraigados y desvirtúa la función publica haciéndola ver como una concesión graciosa en lugar de una responsabilidad imperiosa?, ¿Qué sanción administrativa existe cuando el Edil no cumple a cabalidad la encomienda por la que fue electo ante los ciudadanos y mas aun, muestra indiferencia ante las

sesiones de Cabildo donde se tratan las problemáticas torales de la administración Municipal?

La respuesta a estas interrogantes es una sola palabra: Nada.

Por ello es prioritario dotar a nuestro marco jurídico administrativo de herramientas que soporten los supuestos en comento y ayuden a la correcta observancia de las disposiciones legales vigentes, a efecto de hacer de la función pública una tarea honrosa y honorable, en lugar de una triste pantomima, sátira o bodrio de la misma.

El presente trabajo de investigación, ofrece a partir de esta justificación una aportación modesta pero sustancial respecto a las faltas de los miembros del Ayuntamiento, a las sesiones de Cabildo municipal dentro del Estado de México. Con lo que se busca contribuir al constante perfeccionamiento del marco jurídico de la administración pública municipal y con ello dejar como legado a las próximas generaciones una Institución más sólida y responsable ante la sociedad como lo es el Municipio, por lo que a ética y compromiso de servicio se anhela tener en México.

Dentro del capítulo 1 denominado “BREVE RESEÑA HISTORICA DEL MUNICIPIO”, analizaremos el transcurrir de la vida en comunidad a través de si Institución Municipal, lo que dará luz a la importancia que tiene el Municipio como Institución mediadora catalizadora en el actuar de la sociedad en general, así como la evolución sistemática en el pueblo mexicano en particular; para llegar con ello a la notoria evidencia histórica de la constante transformación de esta Institución fundamental que soporta el modelo de Nación contemporáneo.

Por otro lado, en el estudio del capítulo 2 denominado “CONCEPTOS FUNDAMENTALES DE MUNICIPIO”; abordaremos desde la óptica doctrinaria distintas teorías que tratan acerca del origen de la Institución municipal, así como, los elementos esenciales que integran al municipio mexicano; lo que

servirá para sostener con cimientos doctrinarios la propuesta del presente trabajo de investigación.

En el capítulo 3 que lleva por nombre “LOS SERVICIOS Y FUNCIONES PUBLICAS MUNICIPALES”; entraremos al estudio de otras tantas figuras jurídicas que tienen constante juego con la institución municipal, así como una aproximación al marco jurídico que las regula, para con ello mantener la coherencia de la importante labor de coordinación administrativa que se desarrolla en el municipio mexicano y da orientación al actuar diario del servidor público municipal.

Para llegar al capítulo 4 “EL GOBIERNO MUNICIPAL”, en el que con detenimiento se analizara el gobierno municipal, constituido por el Ayuntamiento y sus autoridades auxiliares, estructuración de la que a la luz del Derecho Mexicano se hace de imperiosa necesidad el proponer una regulación más estricta en la celebración de las sesiones de Cabildo, a efecto de que el miembro del ayuntamiento que falte a estas, sea sancionado administrativamente con un menoscabo a su salario ordinario en compensación de sus ausencias a las sesiones referidas.

Por tal motivo, el objeto de la presente investigación, es ofrecer elementos que fortalezcan el actuar municipal desde su gobierno hasta su administración. Todo ello con el fin de legar a México las instituciones que dignamente merece y que urgentemente necesita en pro de la edificación de una patria ordenada y generosa y una vida mejor y más digna para todos.

CAPITULO 1.- BREVE RESEÑA HISTÓRICA DEL MUNICIPIO

1.1 El Municipio en Roma

En la actualidad, el municipio representa un fenómeno universal caracterizado como una forma de relación social fincada en la organización vecinal con miras a dar solución a los problemas de la comunidad, mismo que, en opinión de diversos autores, surgió hace muchos milenios de manera natural y espontánea, tras del tránsito de la vida nómada a la sedentaria y de la evolución de la familia hacia organizaciones sociales más amplias, las cuales fueron la curia, la fraternidad y la tribu.

El rasgo común que caracterizaba a las ciudades romanas era su autonomía, que importaba el derecho de elegir a sus propios magistrados.

Así, Roma brindo una magnifica lección de sabiduría política, ya que de este modo pudo mantener un imperio tan vasto, conformando un gran equilibrio entre sus integrantes.

Las principales características del Municipio Romano, eran:

- 1) Un *territorium* determinado;
- 2) Un pueblo que se manifestaba en asamblea general;
- 3) Una organización especializada en un cuerpo deliberante llamado Curia, con sus magistraturas;
- 4) El culto a los dioses.

La combinación de los elementos constitutivos de la organización era distinta en los diversos municipios, ya que había leyes municipales que regían dichos aspectos. Además, el municipio romano se afirma con una propia personalidad.

La *Lex Julia Municipalis* del 45 a. de C., regulaba la organización municipal de las ciudades de Italia y Galia Cisalpina, aunque también influyo en la constitución de otros municipios de las provincias.

Esta ley disponía que la población del Municipio se compusiera de ciudadanos nacidos en su territorio llamados municipes; y habitantes llegados de otras ciudades, sometidos a las cargas, pero sin derechos, denominados incolae. Siendo los municipes los únicos con el derecho de ser decuriones.

La Curia fue el órgano más importante de la organización del Municipio Romano, correspondiéndole la dirección de los asuntos locales. Sus miembros los decuriones eran la clase más elevada de la ciudad y su número variaba según la importancia de las ciudades¹.

La asamblea del pueblo elegía a los magistrados (dictador, pretor y edil). Rigiéndose el Municipio por un colegiado de cuatro funcionarios elegidos anualmente: dos investidos del poder judicial conocidos como pretores (duoviri jure dicundo) y dos con poderes de policía llamados ediles (duoviri aedilis). Algunos municipios tenían cuestores que eran magistrados encargados de la guarda y vigilancia del tesoro público y las finanzas; y tribunos, magistrados encargados de defender los derechos e intereses de su gente que eran los plebeyos. El Consejo Comunal (Senado) constituía el orden de los decuriones, ordinariamente compuestos de cien miembros vitalicios.

1.2 El Municipio en la Edad Media.

La invasión de los bárbaros produjo un decaimiento en la vida urbana, así en el periodo de cinco siglos, desde el comienzo de la Edad Media y hasta el resurgimiento de sus ciudades, solo es posible señalar una aportación de los visigodos a la institución municipal, el "*Conventus publicus vicinorum*" que era

¹ Dana Montaña Salvador, *Estudios de Política y Derecho Municipal*, Maracaibo Venezuela, Universidad del Zulia, 1962, p.27.

una asamblea de hombres libres de una población o distrito rural, que conservo la organización y autonomía de que gozaban los Municipios en el Imperio Romano y que contaba con las siguientes atribuciones:

- a) Edilicias, sobre deslinde y amojonamiento de heredades;
- b) De policía, en la indagación y búsqueda de siervos fugitivos; y
- c) Judiciales, en la aplicación de ciertas penas.

A partir del siglo X, aparece el feudalismo que implicó la coexistencia de distintos centros de poder: la iglesia, los reyes y la nobleza.

En el Occidente Europeo, existieron tres tipos de municipios: rural, privilegiado y consular.

En el Municipio rural, predominó el elemento económico, con un villicio o merino a su cabeza, con estructura ligada a la jura impersonal y al poder Judicial.

El Municipio privilegiado, surgido por la aplicación de concesiones nobiliarias, infanzonías, etc.

El Municipio consular, desarrollado en Italia y en el sur de Francia, con la justicia separada dependiente al rey y designado como "*communitatem seu commune*", con la curiosa evolución de los *podesta* italianos, que simbolizaban la imparcialidad de los gobernantes.

Estos Municipios pasaron por diversas formas de gobierno que iban desde las republicanas y las democráticas, pasando por las aristocráticas y las oligárquicas hasta las tiránicas.

Por otra parte existe una gran controversia en relación a la posible continuidad histórica entre el municipio romano y el medieval, ya que algunos autores lo

niegan, mientras que otros afirman que es posible el enlace histórico con respecto a algunas ciudades del norte de Italia y el sur de Francia.

El Consejo Municipal.

El Municipio Leones y Castellano de España, aporó a la Época Medieval la figura jurídica conocida como “concejo” que era el gobierno local autónomo basado en la democracia, derivado del *concilium* romano, el *concilium* germanico o asamblea judicial de los visigodos y el “*conventus publicus vicinorum*”.

La institución mas notable de dicho municipio, que alcanzo su máxima expresión entre los siglos XII y comienzos del XIV, era el concejo abierto, o sea la asamblea general de vecinos, congregada el domingo a son de campana, para tratar y resolver los asuntos de interés general. Este concejo tenía facultades para designar a los jueces y alcaldes, que eran las demás autoridades del municipio.

Los Fueros Municipales.

Otro aspecto singular del Municipio medieval es el otorgamiento de cartas-pueblas o fueros municipales que eran verdaderos estatutos políticos que regulaban la relación entre el fundador y los pobladores, así como la terminación de las servidumbres, la atenuación de derechos señoriales, competencias, etcétera y que importaban soluciones especiales y particularistas, según el derecho de cada región.

En cuanto al “fuero”, esta palabra ha tenido y todavía tiene acepciones muy diversas. En lo antiguo y en el lenguaje de la Edad Media, se denominaron fueros a las cartas expedidas por los reyes o por los señores en virtud de privilegios dimanados de la soberanía, en que se contienen constituciones,

ordenanzas y leyes civiles y criminales, dirigidas a establecer con solidez los comunes de villas y ciudades, elegir las en municipalidades y asegurar en ellas un gobierno templado y justo, y acomodado a la constitución pública del reino y a las circunstancias de los pueblos.

El Diccionario de Historia de España define al fuero municipal, como: “...el estatuto jurídico privilegiado de las ciudades o poblaciones medievales, la redacción o expresión escrita de los privilegios concedidos a la localidad por el rey o el señor, de la autonomía mayor o menor del Consejo o Municipio y del derecho local en su conjunto o solamente en alguno de sus aspectos”.

Los privilegios o fueros municipales obedecieron en mucho a las actividades de reconquista en las que los reyes hispanos se enfrascaron por largos siglos. La lucha de moros y cristianos habría de influir profundamente en la cultura y costumbres españolas que nos trasladarían después con la conquista y la Colonia. Efectivamente, en la Edad Media que los soberanos deseaban ganarse el apoyo de las ciudades y sus habitantes en tareas guerreras, ofrecían y otorgaban concesiones, exenciones o privilegios².

El contenido de las cartas forales se puede resumir en los siguientes puntos:

1. La igualdad ante la ley, expresamente establecido en el Fuero de Cuenca.
2. La inviolabilidad del domicilio.
3. Justicia. El vecino está sometido a sus jueces naturales, elegidos por el o por su concejo.
4. Participación en la cosa pública. Los vecinos eligen libremente los magistrados concejiles.
5. Responsabilidad e los funcionarios.

² Ferrera Cuesta Carlos, *Diccionario de historia de España*, alianza editorial, S.A. Madrid 2005, p 213

Dentro de los fueros de mayor trascendencia e influencia tendrían en el Derecho Español, encontramos el de Jaca, el de Castilla, el de León, el de Navarra y el de Aragón. Es cierto, por otra parte, que muchos fueros municipales solamente eran copia de los correspondientes a las ciudades principales, seguramente el profundo sentido regionalista de muchas áreas de la Península Ibérica encuentran su explicación, entre otras muchas, en la comunidad de fueros que gozaban las ciudades cercanas, que más tarde darían origen a las provincias y regiones del estado Español Contemporáneo.

Estos fueros municipales, sin duda, lucen orgullosamente como precursores de las garantías individuales que el moderno Derecho Constitucional ha hecho suyas.

Prueba indudable de la fuerza de esa legislación foral, que constituye antecedente fundamental del constitucionalismo clásico y la defensa de las libertades públicas, es el juramento de los súbditos del Rey de Aragón *“Nos que valemus tanto como vos, e que juntos valemus mas que vos, os facemos rei, si guardais nuestros fueros y libertades, e si non, non”*. Agregamos por último que muchos de los fueros se dictaron con anterioridad a la Constitución Inglesa de 1215, lo que exalta su notable relieve en la historia.

El momento final de esta brillante página histórica está signado por la batalla de Villalar en 1521, cuando Carlos V derrotó a los comuneros de Castilla acaudillados por Padilla y Maldonado, afirmando definitivamente el Estado central.

1.3 México

1.3.1 Época prehispánica

Los antecedentes del municipio en la cultura mexicana los encontramos en los calpullis, cuyo gobierno estaba formado por el consejo de ancianos.

El calpulli era una organización social y territorial autosuficiente, las familias integrantes producían bienes necesarios y suficientes para su subsistencia.

Así en la organización del calpulli, encontramos:

- a) El tecuhtli, responsable de la milicia, adiestraba a los jóvenes y dirigía las tropas en caso de guerra.
- b) Los tequitlatos, dirigían los trabajos comunales.
- c) Los calpizques, recaudaban los tributos.
- d) Los tlacuilos, eran los cronistas de la época.
- e) Sacerdotes y médicos hechiceros, estaban al cuidado del calpulli.

1.3.2 La conquista de México y la época colonial.

La colonización en América se justificó jurídicamente a través de la institución municipal.

Con la fundación del primer ayuntamiento, instalado en la Villa Rica de la Veracruz el 22 de abril de 1519, se dio el primer paso a la organización de este cuerpo político y jurídico en el Continente Americano.

En un principio se realizó la división, por medio de los señoríos ya existentes y en las extensiones territoriales donde no existía tal división, la milicia se encargaba de ello por medio de las capitulaciones reales, es decir por contratos realizados por la corona. Más tarde la división territorial se organizó en provincias, que se conformaban por pueblos, los que debían tener una cabecera llamada alcaldía mayor, siendo obligatorio establecer un cabildo o concejo municipal.

Los cabildos de indígenas o repúblicas de indios tenían diferentes funciones como:

A.- Recaudar y entregar los tributos a los españoles.

B.- Distribuir el trabajo para construcciones o tareas agrícolas.

C.- Cooperar en el proceso de evangelización.

Además tenían facultad en materia penal (aprehender a los delincuentes y consignarlos).

Las funciones de los cabildos de españoles consistían en: Ejecución de justicia; los alcaldes ordinarios abocados a la administración; los regidores a las obras públicas.

El ayuntamiento era la autoridad competente para reglamentar las actividades de los trabajadores artesanales.

El municipio que se trasplanta de España recoge 3 corrientes que son: la visigótica, con el concilium; la romana con el régimen edilicio; y la árabe con la figura del alcalde.

Respecto a la división del territorio, los españoles tomaron como antecedente ciertas entidades precortesianas, la llamada división antigua, a las que se añadieron las conquistas militares realizadas a través de las llamadas capitulaciones reales.

Finalmente se hizo la división en provincias internas de oriente y occidente y de las 12 intendencias las cuales se crearon en 1786 mediante la ley que la constituyó como organización territorial de la administración colonial.

Durante casi todo el periodo colonial el ayuntamiento estuvo subordinado al Estado Español, a fines del siglo XVIII y principios del XIX, tomó parte activa en el proceso de emancipación política.

1.3.3 Etapa de la guerra de independencia.

El marco jurídico de la nueva organización política se inicia durante el movimiento de Independencia. Son momentos cruciales en la vida del país donde surgen deseos de cambio.

Constitución de Cádiz.

Su conformación y realización fue promovida por el sector liberal español, constituyendo una fase relevante de la evolución jurídica y política del ayuntamiento, tratando de restaurar y transformar el régimen local, tanto en la península como en las colonias españolas. Se establece en esta constitución la organización de los municipios, consolidando la institución como instancia básica del gobierno, así como su organización territorial y poblacional.

La Constitución de Cádiz fue promulgada el 19 de marzo de 1812, en España; y el 30 de septiembre del mismo año, en la Nueva España.

Con la cual se estableció la organización de los municipios, se consolidó la institución de los mismos como instancia básica de gobierno, así como una organización territorial y poblacional, dando fin a las regidurías perpetuas, y promoviendo ese tipo de representación donde no la hubiera.

Respecto al ayuntamiento establecía:

a) El ayuntamiento se integraba por: alcalde o alcaldes, regidores, un procurador síndico, presididos por el jefe político o el prefecto donde lo hubiese, que era el representante del gobierno central en el departamento o partido.

b) Atribuciones del ayuntamiento: administrar en áreas de salubridad, orden público, instrucción primaria, beneficencia, obras públicas, cárceles municipales.

Las atribuciones de los ayuntamientos estaban limitadas, debido a la sujeción de los jefes políticos y diputados respectivamente.

Esta Constitución se creó en la Nueva España, posteriormente México, la institución de los jefes políticos, actuando éstos durante todo el siglo XIX y la primera década del siglo XX.

Plan de Iguala.

Con la promulgación del Plan de Iguala el 21 de febrero de 1821 se establece la Independencia del país y su forma de organización en una monarquía constitucional la cual reconoció la existencia de los ayuntamientos dejando subsistentes las normas establecidas en la Constitución española de Cádiz.

En esta época el ayuntamiento se vio afectado por las finanzas públicas, se redujeron y suprimieron algunas de las contribuciones, por ende se dio una disminución de las fuentes de ingresos.

1.3.4 El México independiente

Los ayuntamientos fueron principales protagonistas del proceso para la conformación del Congreso constituyente del nuevo estado mexicano. Es así como se puede hablar ya de la existencia del municipio con la denominación de mexicano.

En el periodo intermedio entre el Plan de Iguala y la Constitución de 1824, sube al poder Agustín de Iturbide quien suscribió en 1822 el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano en el que estableció que las elecciones de ayuntamientos para el siguiente año se llevarían a cabo de acuerdo con un decreto promulgado por dicho reglamento. Posteriormente nombró a un jefe político por cada provincia, confirmando así el régimen municipal de la Constitución Gaditana.

1.3.5 Constitución de 1824.

El 4 de octubre de 1824 se aprobó el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, estableciéndose la República Federal en el artículo IV que manifestó: La Nación Mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa, popular y federal. Con 19 estados, 4 territorios y un Distrito Federal.

Al no hacerse referencia a la forma del gobierno local, dejó en plena libertad a los estados para organizar sus gobiernos y administraciones, regulándose los municipios por la normatividad de la Constitución de Cádiz.

1.3.6 Las siete leyes constitucionales de 1836.

En 1836 se promulgaron las Siete Leyes Constitucionales las cuales dieron las bases de funcionamiento del nuevo régimen centralista.

A través de estas leyes se dividió el territorio de la república en departamentos, éstos en distritos, a la vez organizados en partidos.

Las leyes de 1836 consagraron constitucionalmente a los ayuntamientos, disponiendo que fueran popularmente electos y los hubiera en todas las capitales de los departamentos. Puertos con más de 4,000 habitantes y pueblos con más de 8,000³.

En este régimen centralista se incorporó el Distrito Federal al Departamento de México.

Por Decreto del 22 de agosto de 1846 se restableció el Distrito Federal y sus ayuntamientos, funcionando hasta el 21 de septiembre de 1853, en que Santa Ana dispuso que el Distrito Federal se convirtiera en Distrito de México.

³ Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, 9ª Edición, México 1994, p. 114

1.3.7 La constitución de 1857.

En esta constitución se precisó la organización del país en forma de república representativa democrática, federal y popular.

En el artículo 72 se menciona que se elegirá popularmente a las autoridades públicas municipales y judiciales; el artículo 31 menciona que todo mexicano debe contribuir a los gastos de la Federación, Estado o Municipio, así que estos últimos podían exigir impuestos para sus funciones y cierta independencia económica; y el artículo 36 establecía la obligación de todo ciudadano de inscribirse en el padrón de su municipio. De tal manera que los estados de la federación normaban y reglamentaban sus respectivos regímenes municipales.

La Intervención Francesa trajo como consecuencia el establecimiento del segundo Imperio en México. Maximiliano a través de su Estatuto Provisional, designaba la soberanía en la persona del Emperador. La división política del territorio era en departamentos, divididos en distritos y a su vez en municipalidades. Dicha estructura era administrada jerárquicamente por los prefectos imperiales, un consejo de gobierno, subprefectos para los distritos; y para los ayuntamientos, alcaldes elegidos por la jefatura de los departamentos. Las contribuciones, eran designadas por el Emperador de acuerdo a propuestas de los concejos municipales y se estableció que ninguna carga ni impuesto municipal podía implantarse, sino a propuesta del concejo municipal respectivo.

El dominio imperial no alcanzó a consolidarse en todo el territorio mexicano y no fue sino hasta la toma de Querétaro cuando se derrocó al régimen imperial. En julio de 1867 se restableció la sede del gobierno en la capital del país y con ello el régimen republicano.

1.3.8 Período porfirista.

Durante el Porfirismo (1876-1880; 1884-1911) el municipio fue la parte más insignificante de la estructura económica y política mexicana.

En este periodo se dan proyectos que sujetan la actividad de los municipios. En 1897, se publicó la Ley general de ingresos municipales, estableciéndose los siguientes puntos: rentas propias, impuestos municipales, impuestos federales, subvenciones del gobierno federal, e ingresos extraordinarios.

En 1903 la organización municipal se daba de la siguiente forma: Los prefectos eran los jefes de todos los servicios en las municipalidades y estaban subordinados al gobierno del estado.

La autonomía y libertad no ejercían en él, quienes determinaban verdaderamente las elecciones y otras actividades locales eran los jefes políticos.

1.3.9 El movimiento social de 1910 a 1917.

La libertad municipal fue una de las causas por las que se luchó durante el movimiento social mexicano de 1910 a 1917. El Plan de Partido Liberal Mexicano, el 1º de julio de 1906 se propuso consagrar la libertad municipal; en los artículos 45 y 46 del Plan se señalaba la supresión de los jefes políticos y la reorganización de los municipios que han sido suprimidos y restablecer el poder municipal.

El Plan de San Luís expresaba: la división de los poderes, la soberanía de los estados, la libertad de los ayuntamientos y los derechos del ciudadano solo existen en nuestra Carta Magna.

En este mismo Plan, Madero hizo resaltar en el punto 4 de los 11 que se expresaban. El principio de no reelección desde el Presidente de la República, gobernadores de los estados y presidentes municipales.

El Plan de Ayala fue la base para que Emiliano Zapata en 1911 dictara la Ley general sobre libertades municipales en el estado de Morelos, en esa Ley se reglamentó la autonomía política, económica y administrativa del municipio.

Plan de Guadalupe: en las adiciones a este plan del 12 de diciembre de 1914 se dan medidas para el establecimiento de la libertad municipal como una institución constitucional.

1.3.10 La constitución 1917.

El Congreso Constituyente de 1916 y 1917 aborda la elaboración del artículo 115 de la Constitución, que trata de la organización de los estados y de los municipios.

El 1º de mayo de 1917 se inicia la vigencia de la Constitución, ocupando el municipio un sitio muy destacado en la vida política, jurídica, económica y social de México.

Es importante mencionar como en esta constitución se habla del Municipio Libre como la base de la organización política y de la administración pública de los estados, adoptando para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, tendiendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las tres bases siguientes.

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

II.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán al gasto público del estado en la proporción y término que señale la legislatura local.

III.- Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

1.3.11 El municipio actual.

En 1983 se dio la reforma más trascendental al artículo 115 constitucional, y entre los aspectos más relevantes encontramos los siguientes:

- a) La facultad a los Congresos de los Estados para resolver sobre la desaparición o suspensión de los ayuntamientos o la revocación del mandato de alguno de sus miembros, previa garantía de audiencia.
- b) La existencia de regidores de representación proporcional.
- c) La entrega de participaciones sin condiciones por parte de los gobiernos de los Estados.
- d) El cobro del impuesto predial por los ayuntamientos.
- e) Las facultades a los ayuntamientos para zonificación y determinación de reservas ecológicas.
- f) La ampliación de las facultades reglamentarias de los ayuntamientos.
- g) La regulación de las relaciones laborales entre los ayuntamientos y sus empleados.
- h) La elaboración del presupuesto de egresos para los ayuntamientos.
- i) La determinación de los servicios públicos.

En 1989 se creó el Centro Nacional de Desarrollo Municipal con el objeto de apoyar a los gobiernos municipales en sus tareas de la administración pública y gestión de los servicios públicos, transformando el Centro Nacional de Estudios Municipales de 1983, que tenía como función principal el estudio y la aplicación de lo referente al artículo 115 constitucional.

En este momento existen 2,435 municipios cuya diversidad, complejidad, características y problemática, hacen de México un país con una riqueza cultural, económica y política que lo engrandecen.

CAPITULO 2.- CONCEPTOS FUNDAMENTALES DEL MUNICIPIO.

2.1 Definición de Municipio

En la actualidad, el municipio representa un fenómeno universal caracterizado como una forma de relación social fincada en la organización vecinal con miras a dar solución a los problemas de la comunidad, mismo que, en opinión de diversos autores, surgió hace muchos milenios de manera natural y espontánea, tras del tránsito de la vida nómada a la sedentaria y de la evolución de la familia hacia organizaciones sociales más amplias, las cuales fueron la curia, la fraternidad y la tribu.

Etimológicamente la palabra Municipio proviene del latín y esta compuesta de dos locuciones: el sustantivo *munus, muneris* que significa cargas u obligaciones, tareas u oficios; y el verbo *capio, capis, capere* que se refiere a tomar, hacerse cargo de algo, asumir ciertas cosas. De la conjunción de estas dos palabras surge el término *municipium*, que se utilizaba para hacer referencia a la forma organizacional de una comunidad itálica mediante la cual sus miembros tomaban a su cargo ciertas tareas personales u obligaciones tributarias a favor de Roma que atañían a la vida comunitaria.

Conforme al Diccionario de la Real Academia Española, el Municipio es “el conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional, regido en sus intereses vecinales por un ayuntamiento”⁴

Mientras que la Enciclopedia Jurídica Omeba, lo define como “Una persona de derecho público constituida por una comunidad humana, asentada en un

⁴ Academia Española, *Diccionario de la lengua española (2001)*, Vigésima segunda edición, Madrid, Real Academia Española. p. 343

territorio determinado, que administra sus propios y peculiares intereses, y que depende siempre, en mayor o menor grado, de una entidad pública superior, el Estado provincial o Nacional”⁵.

El Diccionario Jurídico de la UNAM, señala que el municipio es “La organización político-administrativa que sirve de base a la división territorial y organización política de de los estados miembros de la federación. Integran la organización política tripartita del Estado Mexicano, Municipios, Estados y Federación”⁶

El Doctor Jorge Fernández Ruiz, entiende al municipio “como la personificación jurídica de un grupo social humano interrelacionado por razones de vecindad permanente en un territorio dado, con un gobierno autónomo propio, sometido a un orden jurídico específico con el fin de

el orden público, asegurar la prestación de los servicios públicos indispensables para satisfacer las necesidades elementales de carácter general de sus vecinos y realizar las obras públicas locales y las demás actividades socioeconómicas requeridas por la comunidad”⁷.

Después de analizar diversas definiciones referentes al Municipio, consideramos que la mas acertada por reunir los aspectos mas sobresalientes del mismo, es la proporcionada por el Doctor Carlos F. Quintana Roldan, quien indica que: “el Municipio es la institución jurídica, política y social, que tiene como finalidad organizar a una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal, que esta regida por un

⁵ *Enciclopedia Jurídica Omeba*, Buenos Aires, Omeba, 1964, Tomo. XIX, p. 960.

⁶ UNAM, *Diccionario Jurídico de la Universidad Nacional Autónoma de México*.2005, p.458

⁷ Fernández Ruiz, Jorge. *Servicios Públicos Municipales*, INAP-UNAM-IIJ, 2002, p. 85.

Ayuntamiento y que es con frecuencia, la base de la división territorial y organización política del Estado”⁸ .

2.2 Origen del Municipio.

En opinión de numerosos autores, el ente municipal no es una invención de Roma pues ésta se concreto a dar nombre y a imprimir características especiales a una forma u organización vecinal cuyo origen se remonta milenios atrás, al emerger con el sedentarismo y la aparición de organizaciones sociales de mayor amplitud y fuerza que la familia, las primeras manifestaciones de las comunidades vecinales como formas de arrastrar y resolver los problemas de carácter general, en los cuales cada vecino podía identificar su problema individual; en este sentido, Virgilio Muñoz y Mario Ruiz Massieu afirman:

“El origen del municipio es sumamente remoto y se pierde en la profundidad de los tiempos antiguos, aun cuando hay indicios de suficiente validez como para afirmar que en pueblos de alto grado de civilización, como fueron Grecia, Roma o el Imperio Azteca, se desarrolló como forma de organización político-social. En efecto, en las sociedades mencionadas se conocieron con diferentes denominaciones, formas de agrupación de los miembros de un pueblo, de los que puede afirmarse que prefiguraron los rasgos distintivos de la institución municipal”.⁹

Acerca del origen del municipio se han desarrollado diversas corrientes doctrinarias entre las cuales destacan las que sostienen el origen divino del municipio, las iusnaturalistas o sociológicas, las jurídicas o formalistas y las administrativas.

⁸ Quintana Roldan, Francisco, *Derecho Municipal*, Porrúa, 1995, p. 6

⁹ Muñoz Virgilio y Mario Ruiz Massieu, *Elementos jurídico-históricos del Municipio en México*, UNAM, 1979, p. 13

2.2.1.- Teoría del origen divino.

En sus primeras versiones, actualmente descartadas, estas teorías atribuían exclusivamente a la voluntad divina el origen del municipio; hoy en día se distingue el origen mediato o último del ente municipal atribuido a Dios como creador de todas las cosas, del origen inmediato o próximo del municipio que se interpreta como resultado de la voluntad humana; en su estudio de la institución municipal de Estados Unidos de América, realizado en la primera mitad del siglo XIX, Alexis de Tocqueville concluyó: “La sociedad comunal existe en todos los pueblos, cualesquiera que sean sus usos y sus leyes; El hombre es quien forma los reinos y crea las repúblicas; la comuna parece salir directamente de las manos de Dios”.

2.2.2.- Teorías iusnaturalistas.

Para explicar el origen del ente municipal la corriente iusnaturalista, que algunos identificaron con la sociológica, parte del supuesto de que el municipio es un fenómeno natural sustentado en relaciones de vecindad, que representa el nivel intermedio de las sociedades básicas humanas: familia municipio, Estado razón por la que su aparición, posterior a la de la familia precede a la del ente estatal, lo que en nuestra opinión resulta inadmisibles, porque, en semejante supuesto, el municipio había sido Estado, cuando en realidad, la ciudad-Estado que asumía la competencia reconocida como municipal.

Bajo esa interpretación iusnaturalista, la institución municipal tiene una competencia específica derivada de un ámbito de actuación propio, no delegado y, en consecuencia, está dotada de facultades originarias para realizar su cometido de manera autónoma, aun cuando subordinado a la sociedad fundamental superior que es el Estado.

Conforme a la referida interpretación iusnaturalista, compartida por la escuela sociológica, la ley no crea al municipio, sino que se concreta a reconocerlo; su competencia y atribuciones le son connaturales, no atribuidas, los depositarios de su poder público y de su administración son representantes del Municipio, no funcionarios nombrados por el poder central. Las ideas anteriores están contenidas en los textos de diversos expositores de la corriente iusnaturalista; así, en su Curso de derecho natural, cuya primera edición data de 1837, el profesor alemán Enrique Ahrens enseñaba:

El municipio es el segundo grado de las sociedades fundamentales que abarcan todos los aspectos de la personalidad humana. No es una mera circunscripción territorial para un objeto político; es, por el contrario una comunidad de familias para la prosecución de todos los fines esenciales de la vida; es, por lo tanto, a la vez una comunidad para el fin civil y político, para el religioso, para el económico de la industria, de la agricultura, del comercio y del consumo, y para el intelectual de la instrucción.

Por su parte el profesor francés Henri Pascaud en su estudio sobre la organización municipal de diversos países, publicado en París en 1877, sostuvo:

La constitución de los municipios se remonta al origen de las sociedades. Las familias, al principio dispersan en los vastos espacios del Mundo primitivo, se reúnen obedeciendo a esa ley de la sociabilidad que está en la esencia misma del hombre, En seguida, por una consecuencia completamente natural, experimentan la necesidad de tener una administración interior, de darse instituciones que puedan proteger los intereses y garantizar la seguridad de las personas. Se explica así cómo la asociación municipal se encuentra en todos los pueblos civilizados. Después, esos municipios se unieron a otros municipios y han formado las naciones. Es entonces cuando nació la idea de patria.

Acerca del fenómeno municipal, el profesor español Adolfo Posada sostuvo, en el primer tercio del siglo XX, que a partir de cuando el ser social se asienta permanentemente en un solar, transforma ese espacio en un medio para convivir con sus congéneres y edifica viviendas, para conformar un núcleo de población cuyos miembros se relacionan entre sí, más que por el parentesco, por la proximidad o contigüidad espacial; es entonces cuando aparece, aunque en forma muy primitiva, una serie de inquietudes generadoras de servicios comunes que, con el tiempo, devienen “materia de un régimen que, al diferenciarse de otras manifestaciones de la vida en común -territorial espacial- se convertirá en régimen de policía, y, por fin, en régimen local o municipal”.

2.2.3.- Teoría jurídica

Bajo la óptica de la teoría jurídica, también conocida como formalista o legalista, el origen del municipio se encuentra en el orden jurídico, es decir, en la ley; con tal orientación el fundador de la llamada Escuela Vienesa, Hans Kelsen sostiene:

“El Estado no son los hombres que vemos y tocamos y que ocupan un espacio, sino únicamente un sistema de normas que tienen por contenido una cierta conducta humana. Luego, en ese punto, no hay diferencia entre el Estado y las restantes corporaciones, las cuales no son otra cosa que órdenes jurídicos parciales. (...) Parte del Estado, el municipio es un ejemplo de esas corporaciones territoriales”¹⁰.

¹⁰ Kelsen Hans, *Teoría General del Estado*, Traducción Luís Legaz Lacambra, México, Editora Nacional, 1965, p. 189.

La creación del municipio, de acuerdo con la teoría formalista o legalista viene a ser, pues, resultado de la potestad estatal en ejercicio de su función legislativa, habida cuenta que sólo el ordenamiento legal puede crear, transformar, fusionar y disolver al ente municipal. Dentro de esta corriente, el profesor emérito de la Universidad nacional Autónoma de México, Ignacio Burgoa Orihuela, afirma:

“El municipio entraña una entidad jurídico-política que tiene como elementos de su estructura formal una determinada comunidad humana, radicada en cierto espacio territorial, estos elementos, ónticos o naturales, por sí mismos, es decir, sin ninguna estructura jurídica, en la que se proclame su autonomía y la autarquía de la que hemos hablado, no constituyen el municipio, cuya fuente es el derecho fundamental del estado al que pertenezcan”¹¹.

2.2.4.- Teoría administrativa.

En la interpretación administrativa, el municipio es producto de la descentralización administrativa territorial, regional o por región —pues bajo esas diversas denominaciones se le conoce en la doctrina—, que representa una forma organizacional, conforme a la cual se confiere personalidad jurídica propia a un ente dado con un ámbito territorial específico, donde se encarga de actividades administrativas, con autonomía orgánica relativa respecto de la administración pública estatal, sin que ésta deje de tener las facultades necesarias para mantener la unidad del poder; al respecto, el maestro Andrés Serra Rojas explica:

“La descentralización por región es una forma mixta, administrativa y política que organiza una entidad autónoma, hasta un cierto límite de ciertas

¹¹Burgoa Orihuela, Ignacio, Op. Cit, p 217-223.

necesidades ciudadanas y municipales, bajo un régimen jurídico especial que implica los siguientes elementos:

- A).- Un núcleo de población agrupado en familias,
- B).- Una porción determinada del territorio nacional;
- C).- Determinadas necesidades colectivas —ciudadanas o municipales—, relacionadas principalmente con el gobierno de la ciudad y del territorio que comprende, con exclusión de los servicios federales y los de la entidad federativa.

La forma más característica de la descentralización regional en el derecho constitucional y administrativo mexicano, es el municipio¹².

No obstante ello, la teoría administrativista dista mucho de alcanzar una aceptación general a su interpretación del municipio como producto de la descentralización administrativa por región y por el contrario, al parecer son más quienes consideran al municipio como resultado de la descentralización política; el Doctor Miguel Acosta Romero, por ejemplo, considera al municipio como una estructura político-administrativa jerárquicamente desvinculada, desde el punto de vista técnico, de la administración centralizada federal o estatal, lo cual se corrobora por el hecho de que, en su organización administrativa, el municipio emplea las formas de la centralización, descentralización y desconcentración administrativa, “de donde negamos - dice Acosta Romero- que [el municipio] tenga el carácter de organismo descentralizado por región”¹³.

¹² Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, 10ª Edición, México, Porrúa, Tomo I, p. 610.

¹³ Acosta Romero, Miguel. Teoría General del derecho Administrativo, 2a Edición, México, UNAM, 1975, p. 94

2.3 Elementos del Municipio.

2.3.1 Territorio.

Sin lugar a dudas un elemento fundamental del Municipio, es el territorio, ya que no resultaría lógico concebir a dicha institución jurídica, política y social, sin un lugar físico para su asentamiento.

Para el Profesor Argentino Antonio Maria Hernández: “El territorio configura el supuesto físico del Municipio. Se trata del sitio o lugar donde se asienta su población y el ámbito espacial dentro del cual ejerce el mismo su poder político”.

En cuanto a la superficie del territorio municipal, puede advertirse que es muy variable, en México hay municipios cuya extensión es mayor que la de algunas Entidades federativas y aun que la de algunos países. El Municipio de Ensenada, Baja California, por ejemplo tiene 51,952 kilómetros cuadrados (Bélgica tiene 30,541; Costa Rica 51,800; Dinamarca 43,080; el Estado de Aguascalientes 5,589; el de Campeche 51,833 y el de Colima 5,455 kilómetros cuadrados), mientras que Municipios como el de Tocatlan, Tlaxcala, apenas llega a una superficie de 6 kilómetros cuadrados y el de Papalotla en el Estado de México cuenta con escasos 3 kilómetros cuadrados de extensión.

Actualmente, en nuestro país con una superficie de 1,967,183 kilómetros cuadrados, existen 2445 Municipios, por lo que en promedio tienen 804 kilómetros cuadrados, situación contrastante con la de países europeos: Bélgica por ejemplo, cuya superficie territorial equivale a menos de la sexagésima parte de la del territorio mexicano, tiene mas de 2,600 municipios, con un promedio de 11 kilómetros cuadrados; en Italia, con una extensión territorial del orden de 300,000 kilómetros cuadrados, encontramos mas de 8,000 municipios, con un promedio de 37.5 kilómetros cuadrados por municipio; y en Francia existen mas

de 37,000 comunas en su territorio de 553,000 kilómetros cuadrados para un promedio de casi 15 kilómetros por comuna.

En el Estado de México, con una extensión territorial de 21,461 kilómetros cuadrados, existen 125 municipios, con la denominación y cabeceras municipales que a continuación se especifican:

MUNICIPIO	CABECERA MUNICIPAL
ACAMBAY	ACAMBAY
ACOLMAN	ACOLMAN DE NEZAHUALCOYOTL
ACULCO	ACULCO DE ESPINOZA
ALMOLOYA DE ALQUISIRAS	ALMOLOYA DE ALQUISIRAS
ALMOLOYA DE JUAREZ	VILLA DE ALMOLOYA DE JUAREZ
ALMOLOYA DEL RIO	ALMOLOYA DEL RIO
AMANALCO	AMANALCO DE BECERRA
AMATEPEC	AMATEPEC
AMECAMECA	AMECAMECA DE JUAREZ
APAXCO	APAXCO DE OCAMPO
ATENCO	SAN SALVADOR ATENCO
ATIZAPAN	SANTA CRUZ ATIZAPAN
ATIZAPAN DE ZARAGOZA	CIUDAD LOPEZ MATEOS
ATLACOMULCO	ATLACOMULCO DE FABELA
ATLAUTLA	ATLAUTLA DE VICTORIA
AXAPUSCO	AXAPUSCO
AYAPANGO	AYAPANGO DE GABRIEL RAMOS M.
CALIMAYA	CALIMAYA DE DIAZ GONZALEZ
CAPULHUAC	CAPULHUAC DE MIRAFUENTES
COACALCO DE BERRIOZABAL	SAN FRANCISCO COACALCO
COATEPEC HARINAS	COATEPEC HARINAS
COCOTITLAN	COCOTITLAN

COYOTEPEC	COYOTEPEC
CUAUTITLAN	CUAUTITLAN
CUAUTITLAN IZCALLI	CUAUTITLAN IZCALLI
CHALCO	CHALCO DE DIAZ COVARRUBIAS
CHAPA DE MOTA	CHAPA DE MOTA
CHAPULTEPEC	CHAPULTEPEC
CHIAUTLA	CHIAUTLA
CHICOLOAPAN	CHICOLOAPAN DE JUAREZ
CHICONCUAC	CHICONCUAC DE JUAREZ
CHIMALHUACAN	CHIMALHUACAN
DONATO GUERRA	VILLA DONATO GUERRA
ECATEPEC DE MORELOS	ECATEPEC DE MORELOS
ECATZINGO	ECATZINGO DE HIDALGO
EL ORO	EL ORO DE HIDALGO
HUEHUETOCA	HUEHUETOCA
HUEYPOXTLA	HUEYPOXTLA
HUIXQUILUCAN	HUIXQUILUCAN DE DEGOLLADO
ISIDRO FABELA	TLAZALA DE FABELA
IXTAPALUCA	IXTAPALUCA
IXTAPAN DE LA SAL	IXTAPAN DE LA SAL
IXTAPAN DEL ORO	IXTAPAN DEL ORO
IXTLAHUACA	IXTLAHUACA DE RAYON
JALTENCO	JALTENCO
JILOTEPEC	JILOTEPEC DE MOLINA ENRIQUEZ
JILOTZINGO	SANTA ANA JILOTZINGO
JIQUIPILCO	JIQUIPILCO
JOCOTITLAN	JOCOTITLAN
JOQUICINGO	JOQUICINGO DE LEON GUZMAN
JUCHITEPEC	JUCHITEPEC DE MARIANO
	RIVAPALACIO
LA PAZ	LOS REYES ACAQUILPAN

LERMA	LERMA DE VILLADA
LUVIANOS	VILLA LUVIANOS
MALINALCO	MALINALCO
MELCHOR OCAMPO	MELCHOR OCAMPO
METEPEC	METEPEC
MEXICALTZINGO	SAN MATEO MEXICALTZINGO
MORELOS	SAN BARTOLO MORELOS
NAUCALPAN DE JUAREZ	NAUCALPAN DE JUAREZ
NEXTLALPAN	SANTA ANA NEXTLALPAN
NEZAHUALCOYOTL	CIUDAD NEZAHUALCOYOTL
NICOLAS ROMERO	VILLA NICOLAS ROMERO
NOPALTEPEC	NOPALTEPEC
OCOYOACAC	OCOYOACAC
OCUILAN	OCUILAN DE ARTEAGA
OTZOLOAPAN	OTZOLOAPAN
OTZOLOTEPEC	VILLA CUAUHEMOC
OTUMBA	OTUMBA DE GOMEZ FARIAS
OZUMBA	OZUMBA DE ALZATE
PAPALOTLA	PAPALOTLA
POLOTITLAN	POLOTITLAN DE LA ILUSTRACION
RAYON	SANTA MARIA RAYON
SAN ANTONIO LA ISLA	SAN ANTONIO LA ISLA
SAN FELIPE DEL PROGRESO	SAN FELIPE DEL PROGRESO
SAN JOSE DEL RINCÓN	SAN JOSE DEL RINCÓN CENTRO
SAN MARTIN DE LAS PIRAMIDES	SAN MARTIN DE LAS PIRAMIDES
SAN MATEO ATENCO	SAN MATEO ATENCO
SAN SIMON DE GUERRERO	SAN SIMON DE GUERRERO
SANTO TOMAS	SANTO TOMAS DE LOS PLATANOS
SOYANIQUILPAN DE JUAREZ	SAN FRANCISCO SOYANIQUILPAN
SULTEPEC	SULTEPEC DE PEDRO
	ASCENCIO DE ALQUISIRAS

TECAMAC	TECAMAC DE FELIPE VILLANUEVA
TEJUPILCO	TEJUPILCO DE HIDALGO
TEMAMATLA	TEMAMATLA
TEMASCALAPA	TEMASCALAPA
TEMASCALCINGO	TEMASCALCINGO DE JOSE MARIA VELASCO
TEMASCALTEPEC	TEMASCALTEPEC DE GONZALEZ
TEMOAYA	TEMOAYA
TENANCINGO	TENANCINGO DE DEGOLLADO
TENANGO DEL AIRE	TENANGO DEL AIRE
TENANGO DEL VALLE	TENANGO DE ARISTA
TEOLOYUCAN	TEOLOYUCAN
TEOTIHUACAN	TEOTIHUACAN DE ARISTA
TEPETLAOXTOC	TEPETLAOXTOC DE HIDALGO
TEPETLIXPA	TEPETLIXPA
TEPOTZOTLAN	TEPOTZOTLAN
TEQUIXQUIAC	TEQUIXQUIAC
TEXCALTITLAN	TEXCALTITLAN
TEXCALYACAC	SAN MATEO TEXCALYACAC
TEXCOCO	TEXCOCO DE MORA
TEZOYUCA	TEZOYUCA
TIANGUISTENCO	SANTIAGO TIANGUISTENCO DE GALEANA
TIMILPAN	SAN ANDRES TIMILPAN
TLALMANALCO	TLALMANALCO DE VELAZQUEZ
TLALNEPANTLA DE BAZ	TLALNEPANTLA
TLATLAYA	TLATLAYA
TOLUCA	TOLUCA DE LERDO
TONANITLA	SANTA MARIA TONANITLA
TONATICO	TONATICO
TULTEPEC	TULTEPEC

TULTITLAN	TULTITLAN DE MARIANO ESCOBEDO
VALLE DE BRAVO	VALLE DE BRAVO
VALLE DE CHALCO SOLIDARIDAD	XICO
VILLA DE ALLENDE	SAN JOSE VILLA DE ALLENDE
VILLA DEL CARBON	VILLA DEL CARBON
VILLA GUERRERO	VILLA GUERRERO
VILLA VICTORIA	VILLA VICTORIA
XALATLACO	XALATLACO
XONACATLAN	XONACATLAN
ZACAZONAPAN	ZACAZONAPAN
ZACUALPAN	ZACUALPAN
ZINACANTEPEC	SAN MIGUEL ZINACANTEPEC
ZUMPAHUACAN	ZUMPAHUACAN
ZUMPANGO	ZUMPANGO DE OCAMPO

Dentro de su desconcentración territorial interna, el municipio se divide en espacios territoriales que reciben diversas denominaciones, como también se utilizan diferentes nombres para las poblaciones comprendidas en su territorio; así, por ejemplo, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, establece en su capítulo segundo:

“CAPITULO SEGUNDO

Organización Territorial

Artículo 7.- La extensión territorial de los municipios del Estado, comprenderá la superficie y límites reconocidos para cada uno de ellos.

Artículo 8.- La división territorial de los municipios se integra por la cabecera municipal, y por las delegaciones, subdelegaciones, colonias, sectores y manzanas, con la denominación, extensión y límites que establezcan los ayuntamientos.

Artículo 9.- Las localidades establecidas dentro del territorio de los municipios podrán tener las siguientes categorías políticas:

I. CIUDAD: Localidades con más de quince mil habitantes, servicios públicos, servicios médicos, equipamiento urbano; hospital, mercado, rastro, cárcel y panteón; instituciones bancarias, industriales, comerciales y agrícolas; y centros educativos de enseñanza preescolar, primaria, media y media superior;

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

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

IV. RANCHERÍA: Localidades entre quinientos y mil habitantes, edificios para escuela rural, delegación o subdelegación municipal;

V. CASERÍO: Localidad de hasta quinientos habitantes.

El ayuntamiento podrá acordar o promover en su caso la modificación de categoría política de una localidad, cuando ésta cuente con el número de habitantes indicado.

Artículo 10.- Las localidades podrán oficialmente ser elevadas a la categoría política de ciudad mediante la declaración de la Legislatura a promoción del Ayuntamiento”.

2.3.2 Población.

El elemento de mayor importancia en todo municipio, es la población; ya que un territorio deshabitado, no podría ser un municipio, en tanto careciera del elemento humano permanente; mas la población no es simplemente un conjunto cualquiera de seres humanos, como puede ser el reunido en un espectáculo publico o el que viaja en un transporte colectivo, sino que se trata de un conjunto de seres humanos permanentemente asentados en un territorio específico y relacionados por razones de vecindad.

Es importante aclarar, que los habitantes de los Municipios, no son considerados de la misma forma, ya que algunas legislaciones estatales establecen diversas categorías poblacionales como: habitante, transeúnte, vecino y ciudadano; por ejemplo, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, nos habla de quienes son considerados habitantes y vecinos, en los siguientes términos:

“CAPITULO TERCERO

Población

Artículo 13.- Son habitantes del municipio, las personas que residan habitual o transitoriamente dentro de su territorio.

Artículo 14.- Los habitantes del municipio adquieren la categoría de vecinos por:

I. Tener residencia efectiva en el territorio del municipio por un período no menor de seis meses.

II. Manifestar expresamente ante la autoridad municipal el deseo de adquirir la vecindad.

La categoría de vecino se pierde por ausencia de más de seis meses del territorio municipal o renuncia expresa.

La vecindad en un municipio no se perderá cuando el vecino se traslade a residir a otro lugar, en función del desempeño de un cargo de elección popular o comisión de carácter oficial”.

En tanto que el Bando Municipal del H. Ayuntamiento de Ecatepec de Morelos, Estado de México, establece:

“Artículo 14. Los habitantes del Municipio de Ecatepec de Morelos, que residen en el permanentemente o temporalmente, recibirán el gentilicio de Ecatepenses, y serán considerados:

- I. Originarios, las personas nacidas dentro del territorio municipal; y
- II. Vecinos, las personas que tengan, cuando menos seis meses de residencia efectiva dentro del territorio municipal. Se entiende por residencia el hecho de tener domicilio donde se habite permanentemente.

Artículo 15. Son transeúntes las personas que de manera transitoria se encuentran dentro del territorio de Ecatepec de Morelos”.

En cuanto a la magnitud del elemento poblacional, también se advierten grandes contrastes, ya que municipios como Ecatepec con 1,688,258 habitantes; Nezahualcoyotl con 1,140,528 habitantes; Monterrey con 1,133,814 habitantes; Guadalajara con 1,600,940 habitantes; Zapopan con 1,155,790 habitantes y León con 1,278,087 habitantes tienen una población mayor que la de algunos países como Belice y Luxemburgo o la de algunos Estados como Quintana Roo, Tlaxcala, Aguascalientes, Nayarit, Campeche, Colima y Baja California Sur; mientras que algunos municipios como el de Santa Magdalena Jicotán en Oaxaca tiene 102 pobladores y los Municipios de San Javier y San Felipe en Sonora cuentan con 242 y 312 habitantes respectivamente. Todos estos datos conforme al II Censo de Población y Vivienda del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática 2005.

2.3.3 Poder.

El poder como elemento del Municipio se encuentra representado en sus formas de gobierno en el mundo.

La doctrina moderna establece las siguientes formas de gobierno municipal: por comisión, por órganos duales o binarios (alcalde-concejo); por gerente (city manager); y algunas otras como el prefecto unipersonal y el delegado central.

Gobierno por comisión.

En este sistema la dirección y gobierno del Municipio se deposita en un cuerpo colegiado de funcionarios, que reúnen en sí las facultades deliberantes, ejecutivas y administrativas. Los comisionados guardan entre sí, el mismo status y presiden la comisión de forma rotativa, basándose en todo momento en el principio de igualdad que rige a esta forma de gobierno. El gobierno por comisión fue implantado en los Estados Unidos a principios del siglo XX y actualmente ha desaparecido.

Gobierno por órganos duales (Alcalde-Concejo)

En este caso el poder municipal se deposita en dos órganos completamente diferentes: uno de carácter ejecutivo llamado alcalde, mayor o prefecto y otro de carácter deliberante o reglamentario denominado Concejo, Junta o Cámara Municipal.

La característica más significativa de este sistema es la colaboración o complementación de actividades entre sus miembros, sin que existan interferencias o confusiones en sus funciones.

Como ejemplos de este sistema se pueden señalar los gobiernos municipales de Brasil y Venezuela.

En el Municipio Brasileño el gobierno opera con un prefeito (prefecto) encargado de las labores administrativas o ejecutivas y una Cámara de Vereadores (regidores) facultada para expedir los bandos y reglamentos municipales.

De manera similar en Venezuela existen el Alcalde (con funciones ejecutivas) y el Concejo (con facultades reglamentarias o deliberantes).

Gobierno por gerente (city manager).

Este sistema de gobierno es por comisión, pero con la peculiaridad de que ésta delega en un Gerente (manager), que es un técnico experto, la administración ejecutiva de la municipalidad. El gerente tiene absoluta autoridad para designar a sus colaboradores y dirigir su trabajo. Tiene el control completo, pero esta obligado a reportar a la Comisión los asuntos más importantes de la localidad en el llamado "City Manager Plan".

Esta forma de gobierno pretende aplicar al Municipio las técnicas administrativas propias de las empresas o corporaciones mercantiles.

La primera ciudad norteamericana importante que adopto este sistema fue Dayton en el Estado de Ohio en 1913. En las décadas de 1930 y 1940 este sistema obtuvo gran aceptación en ciudades como Cincinnati, Dallas, Kansas City y San Diego. En la época actual, la forma de gobierno en comento ha quedado en desuso en los Estados Unidos de América, imponiéndose la forma de gobierno dual que opera con el Mayor y el Concejo.

Otras formas de gobierno.

El modelo unipersonal de gobierno municipal obedece a regimenes dictatoriales o autoritarios y su finalidad es centralizar en un solo individuo, en calidad de delegado o agente del poder dictatorial, todas las facultades de dirección y control de la municipalidad, como fue el caso de los llamados prefectos unipersonales o los podestás durante el régimen fascista italiano.

Forma de gobierno municipal en México.

El sistema de gobierno municipal en México encomendado al Ayuntamiento, no encuadra en la forma de gobierno de órganos duales Alcalde-Concejo; toda vez que entre los miembros del ayuntamiento no existe una división del ejecutivo con el órgano deliberante, y el presidente municipal forma parte de dicho órgano, presidiéndolo y participando con voz y voto en la toma de decisiones.

Por ello resulta más factible clasificar a los gobiernos municipales mexicanos en el sistema de gobierno por comisión, con la única excepción de que la comisión (en este caso Ayuntamiento) no se preside de forma rotativa, ya que en todo momento corresponderá al Presidente Municipal.

2.3.4 Requisitos de integración.

El que el municipio pueda ser un producto resultante de la convivencia vecinal, no significa que pueda crearse por la sola voluntad de los vecinos.

Formalmente el municipio, como ente subordinado al imperio y potestad del Estado, es una persona de derecho público que sólo puede crearse por determinación estatal, previa satisfacción de los requisitos establecidos, para tal efecto, por ejemplo, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, indica:

“Artículo 4. La creación y supresión de municipios, la modificación de su territorio, cambios en su denominación o ubicación de sus cabeceras municipales, así como la solución de conflictos sobre límites intermunicipales, corresponden a la Legislatura del Estado”.

Mientras que la Ley Orgánica Municipal del Estado de Veracruz, previene:

“Artículo 4. Corresponde a la Legislatura del estado la creación, supresión y fusión de municipios, mediante el voto de las dos terceras partes de la totalidad de los diputados. En todos los casos se escuchará previamente la opinión del gobernador del estado y del ayuntamiento o de los ayuntamientos afectados. La opinión de los municipios afectados se formará con el voto de las dos terceras partes de los integrantes de los ayuntamientos, después de escuchar a los agentes municipales y los jefes de manzana. La fusión procede previa solicitud de los municipios que satisfagan los requisitos señalados en este párrafo.

Artículo 5. Para que pueda crearse un nuevo municipio, deberán satisfacerse los siguientes requisitos:

- I.- Contar con una población mayor de diez mil habitantes;
- II.- Disponer de los recursos económicos suficientes para cubrir las erogaciones que demande la administración municipal y para prestar los servicios públicos municipales;
- III.- Que la cabecera municipal cuente con los locales adecuados para la instalación de oficinas públicas, infraestructura urbana y medios de comunicación con las poblaciones circunvecinas; y
- IV.- Contar con reservas territoriales suficientes para satisfacer las necesidades de la población”.

2.4 Autonomía Municipal

Sin lugar a dudas uno de los temas más controvertidos en materia municipal es el referente a la autonomía municipal y autores como Teresita Rendón Huerta Barrera, han afirmado que:

“Nada es más discutido en el campo de la ciencia municipal, que la autonomía del municipio. Hasta es algo místico, políticamente... Todos los partidos la defienden con entusiasmo; sin embargo nada más oscilante en la práctica, nada más divergente en la doctrina que su concepto. Su debate tiene un sabor especial, en el libro, en el parlamento y en la cátedra de los publicistas”¹⁴

En su tratado de Derecho Municipal, el Doctor Carlos F. Quintana Roldán define la autonomía municipal como:

¹⁴ Rendón Huerta Barrera Teresita, *Derecho Municipal*, Editorial Porrúa, 3a Edición, México, 2005, p. 133.

“El derecho del municipio para que, dentro de su esfera de competencia, elija libremente a sus gobernantes, se otorgue sus propias normas de convivencia social; resuelva sin intervención de otros poderes los asuntos propios de la comunidad; cuente, además con renglones propios de tributación y disposición libre de su hacienda; y finalmente, que estas prerrogativas estén definidas y garantizadas en el ordenamiento supremo del Estado”.¹⁵

En opinión del Doctor Jorge Fernández Ruiz, “la autonomía municipal se da en cuatro vertientes; jurídica. Política, financiera y de gestión. La autonomía jurídica del municipio se evidencia mediante su personalidad jurídica propia; su autonomía política se pone de manifiesto tanto a través de su marco normativo propio y específico —en buena medida auto normativa, al ser elaborado por sus órganos privativos—, como en su autocefalia o libre designación de sus gobernantes internos por medio de su electorado; su autonomía financiera o autarquía expresada en su patrimonio y hacienda propios, predica su capacidad para generar los recursos necesarios para atender al gasto público municipal; en tanto que su autonomía de gestión se advierte en su capacidad para ejercer el poder de policía y prestar los servicios públicos municipales”¹⁶

¹⁵ Quintana Roldan, Carlos F., Op. Cit., p. 94 -95

¹⁶ Fernández Ruiz Jorge, Op. Cit., p. 76.

CAPITULO 3. LOS SERVICIOS Y FUNCIONES PÚBLICAS MUNICIPALES.

3.1 Concepto.

Los servicios públicos municipales pueden ser definidos, como todas aquellas actividades que realiza el ayuntamiento de manera uniforme y continua, para satisfacer las necesidades básicas de la comunidad. Son ejemplos de servicios públicos: agua potable, alcantarillado, mercados, panteones, rastros, calles, parques y transportes.

Los servicios públicos juegan un papel muy importante dentro de las funciones que desempeña el ayuntamiento, ya que a través de ellos se refleja la buena marcha de la administración y se responde a las demandas planteadas por la comunidad para mejorar sus condiciones de vida.

Por lo tanto, es recomendable que las autoridades municipales promuevan el establecimiento de servicios públicos en el territorio municipal.

De manera específica y conforme al criterio del Doctor Jorge Fernández Ruiz, cada uno de los servicios públicos reservados al Municipio, se definen de la siguiente manera:

a) El Suministro de agua potable, se puede entender como la actividad técnica encaminada a satisfacer la necesidad de carácter general, de disponer de agua apta para consumo humano y doméstico, cuyo cumplimiento, uniforme y continuo, debe ser permanentemente asegurado, regulado y controlado por el poder público, para aprovechamiento indiscriminado de toda persona.

b) El Drenaje, consiste en una actividad técnica, destinada a satisfacer la necesidad de carácter general de recolectar, alejar y disponer de las aguas servidas y de las pluviales, para su tratamiento, reutilización o reencauzamiento, sin deterioro del ecosistema, cuyo cumplimiento, uniforme y continuo, debe ser permanentemente asegurado, regulado y controlado por el

poder público, con sujeción aun régimen de derecho publico, para aprovechamiento indiscriminado de toda persona.

c) El Alumbrado Público, es una actividad técnica, destina a satisfacer la necesidad de carácter general, consistente en disponer durante la noche en la vía publica de la iluminación suficiente para advertir los obstáculos que puedan obstruir el transito -especialmente el peatonal- y percibir la presencia de otras personas; cuyo cumplimiento, uniforme y continuo, debe ser permanentemente asegurado, regulado y controlado por el poder publico, para aprovechamiento indiscriminado de toda persona.

d) La Limpia y recolección de residuos sólidos, se puede explicar como la actividad técnica atribuida a la administración publica – a la que se suma la participación ciudadana- consistente en el aseo de la vía publica y de los lugares públicos urbanos, complementado por el retiro o recolección de basura y residuos sólidos de tales sitios, y su consiguiente transporte a zonas idóneas de su almacenamiento para que –mediante actividades socioeconómicas residuales de interés publico-, se proceda a su clasificación, tratamiento y adecuada disposición final, con propósito de satisfacer la necesidad de carácter general consistente en tener un ambiente urbano sano, cuyo cumplimiento, uniforme y continuo, debe ser permanentemente asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, con sujeción a un régimen jurídico de derecho publico.

e) Los Mercados y Centrales de Abastos, se pueden entender como la actividad técnica, encaminada a satisfacer la necesidad de carácter general, consistente en el adecuado aprovisionamiento de los productos y servicios indispensables para la alimentación y la economía domestica, cuyo cumplimiento, uniforme y continuo, debe ser permanentemente asegurado, regulado y controlado por el poder publico, para aprovechamiento indiscriminado de quien lo requiera.

f) Panteones, es la actividad técnica, destinada a satisfacer la necesidad de carácter general, de cremar, inhumar, exhumar o reinhumar los cadáveres –

entendiendo como cadáver el cuerpo humano en el que se haya comprobado la pérdida de la vida- y restos humanos, cuyo cumplimiento, debe ser asegurado, regulado y controlado por las autoridades, con sujeción a un régimen exorbitante del derecho privado, para aprovechamiento indiscriminado de toda persona.

g) Rastro, es la actividad técnica, destinada a satisfacer la necesidad de carácter general de consumir alimentos carnicos en condiciones aptas para el consumo humano, cuyo cumplimiento, uniforme y continuo, debe ser permanentemente asegurado, regulado y controlado por el poder público, para aprovechamiento indiscriminado de toda persona.

h) Calles, Parques y Jardines. Corresponde al Municipio la construcción, mantenimiento, reparación, remodelación y equipamiento de las calles, los parques y los jardines.

La calle es el área dominal que debe tener un nombre, numero o cualquier otro indicador que permita su identificación y localización y que esta destinado al transito urbano; la calle es parte de la vía publica y esta es todo espacio de uso común, así como el conjunto de redes de infraestructura, que por su propia naturaleza, por el fin a que este afecto o por disposición legal, se destine al libre transito y se utilice además, para dar acceso vehicular o peatonal, dar iluminación, asoleamiento o ventilación a construcciones y demás sitios públicos o privados.

Los parques y espacios libres, son áreas destinadas a la recreación, en donde la población puede estar en contacto con la naturaleza, realizar paseos matutinos, vespertinos, dominicales, excursiones campestres y todas esas actividades de libre esparcimiento.

Son jardines las áreas verdes, donde se cultivan plantas y flores, cuya función es preponderantemente ornamental, dando un aspecto bello al entorno urbano.

3.2 Marco jurídico.

La prestación de los servicios públicos municipales se sustenta en las siguientes disposiciones legales:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política del Estado.

Ley Orgánica Municipal.

Reglamentos Municipales de Servicios Públicos.

3.2.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los servicios públicos municipales son aquellos que por ley deben prestar los ayuntamientos y se regulan bajo las disposiciones del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en su fracción III señala:

“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 publico;
- 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 publica, en los términos del articulo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y transito; e

i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observaran 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 mas 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 este, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de alguno de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio Municipio”.

De este ordenamiento se destaca la posibilidad de que los Estados, previo acuerdo de las legislaturas locales, puedan participar con los municipios en la prestación de los servicios públicos; así también se prevé que los municipios de un mismo Estado puedan asociarse o coordinarse para el mismo propósito.

3.2.2. Constitución Política Estatal.

En la parte dedicada al municipio libre, la Constitución Política del Estado establece que las leyes orgánicas municipales determinarán los servicios públicos que serán competencia de la administración municipal, siendo éstos los mismos que establece la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esto no significa que sean los únicos servicios que el ayuntamiento deba tener a su cargo, pero si son los que se deben atender prioritariamente en un centro de población.

Las constituciones locales consideran también la facultad de los estados para celebrar convenios con los municipios, para asumir la prestación de los servicios públicos municipales y señalan las bases que deberán ser observadas en estos casos.

3.2.3. Ley Orgánica Municipal

En esta disposición legal se enumeran los servicios públicos que tendrán a su cargo los municipios, para su prestación, organización, funcionamiento, administración y conservación.

Se señalan como servicios públicos los que se enuncian en la fracción III del Artículo 115 Constitucional, y se pueden incluir los que consideren los municipios necesarios en base a las peticiones de la comunidad.

En algunos estados las leyes orgánicas municipales, además de contemplar los servicios públicos básicos, se incluyen los siguientes:

- Embellecimiento y conservación de los poblados, centros urbanos y obras de interés social.
- Asistencia Social.
- Centros Deportivos.
- Estacionamientos.
- Registro Civil
- Servicio Médico de Urgencias.

- Transporte.

Así como otros que el Congreso Local determine de acuerdo a sus condiciones económicas, territoriales y sociales, además acorde con su capacidad administrativa y financiera.

La Ley Orgánica Municipal del Estado de México en su artículo 125 regula lo relativo a los servicios públicos, señalando:

“Artículo 125.- Los municipios tendrán a su cargo la prestación, explotación, administración y conservación de los servicios públicos municipales, considerándose enunciativa y no limitativamente, los siguientes:

I. Agua potable, alcantarillado, saneamiento y aguas residuales;

II. Alumbrado público;

III. Limpia y disposición de desechos;

IV. Mercados y centrales de abasto;

V. Panteones;

VI. Rastro;

VII. Calles, parques, jardines, áreas verdes y recreativas;

VIII. Seguridad pública y tránsito;

IX. Embellecimiento y conservación de los poblados, centros urbanos y obras de interés social;

X. Asistencia social en el ámbito de su competencia, y atención para el desarrollo integral de la mujer, para lograr su incorporación plena y activa en todos los ámbitos;

XI. De empleo”.

3.2.4. Reglamentos municipales de servicios públicos.

En estos reglamentos se declaran de utilidad pública e interés social los servicios públicos en cuanto a su funcionamiento, uso y aprovechamiento. Por tal razón, las autoridades municipales y la comunidad deben procurar el funcionamiento adecuado de los servicios, al igual que un mantenimiento constante de éstos.

Se mejorara en la medida que los ayuntamientos cuenten con reglamentos en los que se establezcan las obligaciones y derechos de las autoridades y usuarios; y así lograr mejorar el nivel de vida de toda la población.

3.3 Importancia y características de los servicios públicos municipales.

La prestación de los servicios públicos son una muestra definitiva para elevar el nivel de vida de los habitantes, esto significa que en la medida que se incrementen los servicios se mejoraran las condiciones materiales de desarrollo de las comunidades.

En el municipio el acercamiento entre el pueblo y el gobierno, plantean una dimensión social en la atención a las necesidades reales y la pronta respuesta de las autoridades generan un impacto social positivo o negativo. Es decir, que la evaluación del papel del gobierno municipal se realiza por la población en base a la calidad o nivel de eficiencia de los servicios que presta, por tanto los

servicios públicos son el fin último y el medio para una estrategia de imagen gubernamental.

El desempeño de una administración municipal se puede conocer por la cantidad y calidad de los servicios públicos prestados ya que mediante éstos el gobierno muestra su función imparcial ante los habitantes, pues son características fundamentales de los servicios, las siguientes:

3.3.1. Planeación de los servicios Públicos Municipales

Es a través de la planeación como los ayuntamientos podrán mejorar sus sistemas operativos y aplicar con mayor eficiencia los recursos financieros que los gobiernos federal y estatal, les transfieren para el desarrollo municipal, ante la escasez de recursos, la planeación apoyará y orientará en orden de importancia para indicar los servicios de que tipo, clase o nivel del municipio deben otorgárseles.

3.3.2. Continuidad y permanencia

Esto quiere decir que un servicio público debe ser proporcionado de manera regular y continua, que no haya interrupciones en su prestación.

3.3.3. Uniformidad

El incremento de las necesidades determina a su vez el incremento de los servicios públicos en forma uniforme en lo que se refiere a medida y calidad.

3.3.4. Igualdad

El servicio deberá prestarse igualmente a todos los habitantes de la comunidad debe representar un beneficio colectivo.

3.3.5. Adecuaciones

Significa que el servicio público debe responder en cantidad y calidad a las necesidades de los habitantes, se hace indispensable para ello contar con el equipo, personal e instalación más suficientes para cubrir las demandas que presente la comunidad.

3.4 La administración de los servicios públicos Municipales.

3.4.1. La administración

La prestación de servicios públicos estará basada en el conocimiento de aquellos servicios que realmente necesita la comunidad, es entonces cuando el ayuntamiento ha considerado todas las posibilidades y previsiones para establecer un servicio público; además ha contemplado aspectos tales como:

- Saber si un servicio es esencial, imprescindible o no.
- Si es obligatorio, porque la ley lo prevé;
- Si es exclusivo, porque es atendido por encargo; y
- Si es el servicio propio e impropio, cuando las necesidades colectivas así lo exijan.

La eficiencia de la administración de los servicios públicos debe contemplar al mismo tiempo tres elementos:

- a) Área administrativa responsable.
 - b) Recursos humanos especializados.
 - c) Recursos materiales.
- a) El área administrativa responsable.

El ayuntamiento por su tamaño y características demográficas y económicas deberá considerar en su estructura orgánica administrativa que podrá llamarse dirección, departamento u oficina responsable de la prestación de los servicios públicos, con el objeto de cumplir en tiempo y forma con las necesidades de la población.

Esta dirección, departamento u oficina tendrá a su cargo las funciones de planeación, organización y mantenimiento de los servicios públicos. Será además el que proponga y opere el reglamento de servicios públicos.

Es muy importante que exista esta unidad administrativa, ya que así se organizará y controlará mejor la administración de los servicios públicos; por consiguiente, se logrará un ahorro máximo de gastos de administración y se evitará la dispersión de responsabilidades entre las diversas dependencias de la administración municipal.

Las principales funciones que este órgano administrativo debe realizar son las siguientes:

- Plantear y organizar la prestación y administración de los diversos servicios públicos.
- Efectuar la prestación de servicios públicos, tratando de cubrir las necesidades de la comunidad.
- Procurar que la prestación de los servicios públicos se realice conforme a los programas de gobierno municipal y los reglamentos respectivos.
- Vigilar que los pagos de los particulares por el disfrute de un servicio público se cumplan en los montos y plazos señalados por la Ley de Ingresos Municipales.
- Vigilar el uso adecuado de inmuebles y equipo destinado a la prestación de servicios públicos.

- Realizar el mantenimiento y conservación de los edificios destinados a la prestación de algún servicio público.
- Realizar campañas de concentración para que la población colabore en la conservación y mantenimiento de los servicios públicos.

b) Recursos Humanos.

El crecimiento explosivo de la población, la diversidad de sectores, la dispersión de asentamientos humanos y la escasez de recursos económicos obligan a que la prestación de servicios públicos en los ayuntamientos no únicamente debe estar bajo la responsabilidad de una área administrativa específica sino es imprescindible que el personal que opera y proporciona mantenimiento a los servicios públicos sea calificado e incluso especializado para lograr la eficiencia de éstos y cumplir con oportunidad a las expectativas de la ciudadanía.

Para ello es recomendable considerar los siguientes aspectos:

- Promover cursos de capacitación y adiestramiento específicos al personal del área de servicios.
- Reclutar personal con experiencia en el área a servir.
- Instrumentar un sistema de servicio civil de carrera, a fin de dar continuidad a los programas.

c) Recursos Materiales.

Para el buen desarrollo de las operaciones de conservación y mantenimiento de los servicios públicos, es necesario priorizarlos, de tal manera que los recursos materiales con que cuente el municipio sean suficientes para cubrir la demanda de cantidad y calidad del servicio, de tal suerte que se minimizan los costos para el ayuntamiento en aquellos servicios que presta en forma gratuita. La adquisición de maquinaria y equipo de trabajo que se utiliza en la prestación de

los servicios públicos debe contemplar las siguientes recomendaciones mínimas:

- Realizar un inventario del equipo que va ser reemplazado.
- Verificar con proveedores especializados los mejores precios de adquisición.
- Adquirir solamente el equipo indispensable y de utilidad para el servicio.
- Asegurar la conservación y mantenimiento oportuno de equipo y maquinaria.
- Considerar la posibilidad de prestar servicios intermunicipales para abatir costos de operación.

3.4.2. Formas de prestación

En los apartados anteriores hemos descrito de manera detallada las posibilidades y limitantes que tienen los ayuntamientos en la prestación de servicios públicos; sin embargo, por el papel importante que juegan dentro de la administración pública municipal, cabe aclarar que los servicios públicos son el soporte fundamental para mejorar el nivel de vida de los habitantes y por tanto brindarlos con oportunidad y eficiencia. Las Constituciones Estatales y las Leyes Orgánicas municipales prevén las posibles formas de administración de los servicios públicos municipales, siendo éstas:

- a) Administración Directa.
 - b) Organismos Descentralizados, Empresas Paramunicipales y Fideicomisos
 - c) Administración Indirecta.
- Concesión.

- Colaboración.
- Convenio Estado - Municipio
- Asociación Intermunicipal.

La selección de cualquiera de estas formas o modalidades de prestación que adopten los municipios, se hace tomando en consideración los recursos disponibles, así como la capacidad técnica, humana y financiera del ayuntamiento, para asegurar que sea continua, adecuada y equitativa la prestación de los servicios públicos, ya que es responsabilidad de las autoridades locales su reglamentación y vigilancia en la operación y administración de todo servicio público municipal.

El artículo 126 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, establece las formas para la prestación de los servicios públicos, señalando:

“Artículo 126.- La prestación de los servicios públicos deberá realizarse por los ayuntamientos, sus unidades administrativas y organismos auxiliares, quienes podrán coordinarse con el Estado o con otros municipios para la eficacia en su prestación.

Podrá concesionarse a terceros la prestación de servicios públicos municipales, a excepción de los de Seguridad Pública y Tránsito, prefiriéndose en igualdad de circunstancias a vecinos del municipio”.

a) Administración Directa

Esta forma de administración de los servicios públicos municipales es la máxima expresión de la capacidad técnica y administrativa de los ayuntamientos, ya que significa que éstos, contando con una adecuada planeación, programación, financiamiento y recursos propios, se encarguen directamente de la prestación de un servicio público.

Bajo esta forma de administración, el ayuntamiento deberá girar instrucciones al órgano administrativo responsable de los servicios públicos, para que tome las medidas necesarias para el buen funcionamiento de los servicios.

En este caso, el costo de su establecimiento, operación, y mantenimiento debe ser cubierto con recursos municipales.

El ayuntamiento deberá analizar a fondo su capacidad técnica y financiera, para poder determinar la conveniencia de asumir la responsabilidad de la administración directa de algún servicio público municipal.

En el Estado de México, su ley Orgánica Municipal, dispone:

“Artículo 127.- Cuando los servicios públicos sean prestados directamente por el ayuntamiento, serán supervisados por los regidores o por los órganos municipales respectivos, en la forma que determine esta Ley y los reglamentos aplicables.

Los particulares podrán participar en la prestación de servicios públicos, conforme a las bases de organización y bajo la dirección que acuerden los ayuntamientos”.

b) Organismos Descentralizados, Empresas paramunicipales y Fideicomisos

Dentro del régimen administrativo de los Municipios encontramos la posibilidad de crear organismos públicos descentralizados, empresas paramunicipales y fideicomisos que coadyuven al cumplimiento de los fines de la Administración Pública Municipal, siendo uno de ellos, la prestación de los servicios públicos.

En relación a los organismos descentralizados, las empresas paramunicipales y los Fideicomisos, La Ley Orgánica Municipal del Estado de México menciona:

“Artículo 123.- Los ayuntamientos están facultados para constituir con cargo a la hacienda pública municipal, organismos públicos descentralizados, con la aprobación de la Legislatura del Estado, así como aportar recursos de su propiedad en la integración del capital social de empresas paramunicipales y fideicomisos.

Los ayuntamientos podrán crear organismos públicos descentralizados para:

- a) La atención del desarrollo de la mujer;
- b) De la cultura física y deporte;
- c) Otros que consideren convenientes.

Artículo 124.- Los órganos de control y evaluación gubernamental de los ayuntamientos, serán los responsables de la supervisión y evaluación de la operación de los organismos auxiliares y fideicomisos a que se refiere el presente capítulo”.

Los Organismos Públicos Descentralizados Municipales son creados mediante acuerdo de Cabildo en el que se constituye una entidad con personalidad jurídica y patrimonio propio, independencia administrativa y autonomía decisoria.

Esta forma de prestación de servicios públicos generalmente requiere la aprobación por parte de la Legislatura Local del Estado a través de un proceso de iniciativa municipal. La prestación de servicios en forma descentralizada es un instrumento auxiliar que delega competencia y atribuciones, además de contribuir a agilizar la administración municipal y permitir transferir el manejo y operación del servicio público, aunque la autonomía de la entidad descentralizada respecto del Ayuntamiento con alguna frecuencia es objeto de recelo y desconfianza.

En el Estado de México, los Organismos encargados de prestar el servicio de agua potable, drenaje y alcantarillado son descentralizados, citando como un ejemplo de estos el Sistema de Agua Potable Alcantarillado y Saneamiento de Ecatepec de Morelos, conocido por sus siglas como S.A.P.A.S.E.

Por su parte las Empresas paramunicipales se crean siguiendo el modelo de de las sociedades mercantiles, con personalidad jurídica propia, independiente de las de los Ayuntamientos. Se caracterizan por un comportamiento autofinanciable y competitivo sin perder su fundamento de interés público, con autoridad interna para establecer tarifas, precios, políticas de distribución y para asociarse libremente con los individuos y empresas que considere necesarios para la prestación de los servicios públicos.

En esta forma de organización administrativa, el Ayuntamiento no influye en la gestión directa de la empresa como órgano de gobierno local, pero tiene la capacidad de fijar las reglas o normas que regirán el manejo del servicio y de participar con capital en la empresa adquiriendo un papel de socio participativo con iguales derechos y obligaciones que el resto de individuos, asociaciones o grupos en la empresa paramunicipal.

Los Fideicomisos se presentan como otra alternativa para que el Municipio pueda cumplir con sus fines; para crear esta forma de organización administrativa se requiere de un acuerdo de Cabildo con aprobación de la Legislatura Local, mediante un acta constitutiva en la que se exprese la forma de financiamiento, normas de operación, etc.

En realidad, es un fideicomiso de administración en el que se adjudican bienes por parte del Ayuntamiento al fideicomiso para que se responsabilice de la prestación de un servicio público.

c) Administración Indirecta

Esta forma es una alternativa que instrumenta el ayuntamiento cuando tiene problemas económicos, técnicos o humanos, para prestar algún servicio.

La concesión.- Es una forma de la administración indirecta en la cual el ayuntamiento realiza un contrato en el que transfiere a una persona física o moral el derecho y la responsabilidad de prestar un servicio público municipal.

Esto sucede debido a problemas económicos, técnicos, materiales o humanos que se presentan durante su administración, y para evitar que la población se vea afectada por esta situación, el municipio -como autoridad otorgante- firma un contrato, sin perder la autoridad municipal.

Las condiciones de concesión de servicios públicos deben estar reguladas por las disposiciones establecidas en la Ley Orgánica Municipal, tales como:

- Que no lesionen el interés público o social.
- La duración de la concesión, las causas de su caducidad y la pérdida de la misma.
- Que no afecte la estructura y organización municipal.
- La vigilancia concreta que el ayuntamiento realizará durante la prestación del servicio.
- Los impuestos, productos y derechos que se deriven de la concesión.
- No otorgar la concesión a miembros del propio ayuntamiento, servidores públicos, sean municipales, estatales o federales, a cónyuges, parientes consanguíneos en línea recta sin limitación de grados, los colaterales hasta 4º grado y los parientes por afinidad civil, y tampoco a empresas en las cuales los servidores públicos tengan intereses económicos.

En el Estado de México, su ley Orgánica Municipal, dispone:

“Artículo 128.- Cuando los servicios públicos municipales sean concesionados a terceros, se sujetarán a lo establecido por esta Ley, las cláusulas de la concesión y demás disposiciones aplicables.

Artículo 129.- Los ayuntamientos requieren la autorización previa de la Legislatura del Estado para concesionar servicios públicos a su cargo, cuando:

- I. El término de la concesión exceda a la gestión del ayuntamiento;
- II. Con la concesión del servicio público se afecten bienes inmuebles municipales.

Artículo 130.- No pueden otorgarse concesiones para la explotación de servicios públicos municipales a:

- I. Miembros del ayuntamiento;
- II. Servidores públicos municipales;
- III. Sus cónyuges, parientes consanguíneos en línea recta sin limitación de grado y los colaterales hasta el segundo grado y los parientes por afinidad;
- IV. A empresas en las cuales sean representantes o tengan intereses económicos las personas a que se refieren las fracciones anteriores.

Artículo 131.- El otorgamiento de las concesiones municipales se sujetará a las siguientes bases:

I. Determinación del ayuntamiento sobre la imposibilidad de prestar por sí mismo el servicio, o a la conveniencia de que lo preste un tercero;

II. Realizar convocatoria pública en la cual se estipulen las bases o condiciones y plazos para el otorgamiento de la concesión;

III. Los interesados deberán formular la solicitud respectiva cubriendo los gastos que demanden los estudios correspondientes;

IV. Las bases y condiciones deberán cumplir al menos:

a). Determinación del régimen jurídico a que deberán estar sometidas, su término, las causas de caducidad y revocación, así como la forma de vigilancia en la prestación del servicio;

b). Especificación de las condiciones bajo las cuales se garantice la generalidad, suficiencia y regularidad del servicio;

c). Determinación de las condiciones y formas en que deberán otorgarse las garantías para responder de la prestación del servicio en los términos de la concesión y de esta Ley;

d). Establecimiento del procedimiento para resolver las reclamaciones por afectación de derechos y obligaciones que se generen por el otorgamiento de la concesión para la prestación del servicio público.

Artículo 132.- Los ayuntamientos podrán revocar las concesiones municipales cuando:

I. Se constate que el servicio se presta en forma distinta a los términos de la concesión;

II. No se cumpla con las obligaciones que deriven de la concesión ó se preste irregularmente el servicio concesionado;

III. Se constate que el concesionario no conserva los bienes e instalaciones en buen estado de operación, o cuando éstos sufran deterioro por negligencia imputable a aquél, con perjuicio para la prestación eficaz del servicio;

IV. El concesionario pierda capacidad o carezca de los elementos materiales o técnicos para la prestación del servicio;

V. Por cualquier otra causa, el concesionario contravenga las disposiciones aplicables.

Artículo 133.- A petición del concesionario al ayuntamiento, antes del vencimiento de la concesión, podrá acordarse la prórroga de la misma por la Legislatura, siempre que subsista la imposibilidad municipal para prestarlo y que el interesado acredite la prestación eficiente del servicio concesionado. En su caso, se establecerá la obligación a cargo del concesionario, de renovar durante el tiempo de vigencia de la prórroga, el equipo e instalaciones para la prestación del servicio.

Artículo 134.- Las concesiones caducan:

I. Cuando no se inicie la prestación del servicio dentro del plazo señalado en la concesión;

II. Cuando concluya el término de su vigencia; y cuando el concesionario no otorgue en tiempo y forma las garantías que se le fijen para que tenga vigencia la concesión.

En el caso de las fracciones I y II segunda parte, para decretar la caducidad se oirá previamente al interesado; y en el de la fracción II primer supuesto, opera de pleno derecho por el simple transcurso del tiempo.

Artículo 135.- En los casos en que se acuerde la revocación de las concesiones, los bienes con los que se presta el servicio revertirán a favor del municipio, con excepción de aquéllos propiedad del concesionario y que por su naturaleza no estén incorporados de manera directa al propio servicio; en cuyo caso, si se estima que son necesarios para ese fin, se podrán expropiar en términos de ley.

Artículo 136.- Las formalidades del procedimiento señalado en el artículo 140, serán aplicables para la revocación de concesiones”.

Colaboración.- Es aquella en la que la comunidad y el ayuntamiento, en coordinación estrecha, contribuyen para el financiamiento, operación, conservación y mantenimiento de un servicio público municipal.

De esta manera se pueden realizar acciones concretas, por ejemplo: el financiamiento compartido del servicio, el trabajo colectivo para la realización de una obra o mantenimiento de un servicio, la vigilancia de su correcto funcionamiento y otras.

Esta forma de administración garantiza en si misma una activa participación de la comunidad en el cuidado y buen funcionamiento de un servicio público y una conciencia del beneficio que de éste se deriva.

Corresponde a las autoridades municipales: reglamentar la operación de los servicios públicos bajo la forma de colaboración; garantizar una participación constante de los órganos de colaboración comunitaria, mediante un trabajo bien ejecutado y una estrecha coordinación con las autoridades municipales.

Convenio Estado - Municipio.- Es un mecanismo administrativo de coordinación del municipio, con el Estado, tiene una base constitucional, tanto a nivel federal como estatal enmarcado en su artículo 116 Fracción VII, que dice: Los estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios...

El convenio tiene por objeto transferir total o parcialmente, la prestación de un servicio público que por razones de insuficiencia de recursos, tanto financieros como técnicos y humanos, le resulte difícil atender en forma directa.

En estos convenios de colaboración Estado-Municipio se destaca el tipo de servicios públicos sujetos a convenios, las acciones que se comprometen a desarrollar, los deberes y obligaciones de ambos, las bases tanto económicas como laborales de los servidores públicos y los beneficios directos que tiene el ayuntamiento como autoridad máxima del municipio, entre otros aspectos.

Para celebrar un convenio se deben observar los siguientes requisitos:

- Un acuerdo de cabildo que autorice la firma del convenio entre el ayuntamiento y el gobierno del estado.
- La certificación del costo de las obras e instalaciones mediante planos, proyectos y presupuestos.
- Que la vigencia del convenio nunca exceda al período legal del ayuntamiento en funciones.
- La autorización del Congreso Local, previo a la ejecución del convenio, según sea el caso.

Asociación intermunicipal.- Consiste en la unión de dos o más municipios de una misma entidad federativa, la cual tiene por objeto únicamente la prestación de algún servicio público que un municipio esté imposibilitado de prestar aisladamente por la complejidad o insuficiencia de recursos.

Esta forma de prestación de servicios tiene como propósito lograr que los ayuntamientos, previo acuerdos de cabildo y con base en las leyes locales, concerten esfuerzos y se coordinen para contar con mejores servicios en centros de población conurbanos, pero pertenecientes a municipios distintos.

3.5 Formas de financiamiento.

La prestación de los servicios representa un gasto para el ayuntamiento y un costo que, ante las condiciones reales de las haciendas públicas municipales, difícilmente puede ser gratuita. Además, los servicios públicos tienen una utilidad social que debe valorarse considerablemente.

Por lo tanto, es conveniente que las autoridades municipales fijen un precio a los servicios públicos, de manera que se utilicen adecuadamente, se eviten descuidos y se logre un mejor aprovechamiento de ellos por parte de la población.

Tomando en cuenta que un servicio público difícilmente puede ser gratuito, se identifican a continuación las principales fuentes de financiamiento:

3.5.1. Cuotas y Tarifas

Las cuotas son las aportaciones en dinero o en especie que un particular debe pagar a las autoridades municipales por el uso de un servicio público municipal.

Las tarifas son los agrupamientos de cuotas o tasas en las que se consideran precios máximos y mínimos, que un usuario debe pagar en forma inmediata o en plazos previamente determinados, para poder disfrutar de un servicio público.

Las cuotas y tarifas se encuentran establecidas en la Ley de Ingresos Municipales. Generalmente, las cuotas y tarifas de los servicios públicos no son suficientes para cubrir el costo total de su prestación; para ello, se debe complementar con ingresos propios de la hacienda municipal como impuestos, derechos, productos y aprovechamientos y por financiamientos extraordinarios como son créditos y subsidios.

3.5.2. Créditos.

Son los recursos que obtiene el ayuntamiento por la vía de préstamos, para cubrir los costos de algún servicio público.

En su fase de establecimiento, los servicios públicos municipales requieren de un fuerte desembolso de recursos. Es de todos conocidas la carencia de recursos o por lo menos las dificultades de una solvencia inmediata para cubrir los costos de las obras públicas; por esta razón y para que se consiga llevar a cabo el establecimiento de un servicio público, el ayuntamiento tiene la opción de buscar recursos financieros complementarios con las instituciones crediticias.

En esos casos se debe solicitar la asesoría de los especialistas del gobierno del estado en cuestiones de crédito y urbanismo y la de los asesores bancarios que cumplen funciones de extensión e información a los municipios.

3.5.3. Subsidios

Otro tipo de financiamiento de los servicios públicos que complementa su costo real son los subsidios, los cuales, de manera general, se identifican como las transferencias que los gobiernos federal y estatal concedan para apoyar la construcción de obras y prestación de servicios públicos en los municipios y que se encuentran comprendidas en el presupuesto de egresos de cada estado.

Las condiciones y los términos para obtener un subsidio dirigido a la prestación de los servicios públicos están señalados en la legislación fiscal de cada estado

y en los convenios estado-municipio que en cada entidad federativa se hayan establecido.

3.6 La participación social en la prestación de servicios públicos.

La participación social es el elemento indispensable para el fortalecimiento y desarrollo de los municipios.

El municipio como orden de gobierno es el más cercano a los habitantes donde la relación entre gobernantes y gobernados es más directa y estrecha, por ello las acciones y programas tienen un impacto directo en la población, por lo que es recomendable promover y organizar a la ciudadanía para lograr el bienestar colectivo.

Nuestro país se ha visto fuertemente afectado por la escasez de recursos económicos, agravándose por el acelerado crecimiento poblacional, pues estos factores han repercutido directamente en los municipios para la prestación de servicios públicos, y en general en la resolución de las demandas y necesidades de la población. Sin embargo la participación de la ciudadanía en el trabajo comunitario, en México tiene una tradición, ya que los habitantes se organizan para resolver problemas de tipo colectivo; por tanto su papel es importante en la integración y operación de programas y acciones de gobierno.

La participación social se encuentra presente, como en los casos siguientes:

- Cuando el municipio concesiona el servicio público a particulares.
- Cuando el servicio público es por colaboración, la sociedad se coordina con el ayuntamiento para contribuir en la operación, conservación y mantenimiento.
- Cuando los ciudadanos contribuyen en el financiamiento de un servicio, a través de cuotas y aportaciones económicas.

- Cuando los ciudadanos aportan su mano de obra para la construcción de una obra de beneficio colectivo.

Es recomendable que los ayuntamientos a través del área administrativa correspondiente promueva y organice a la ciudadanía, en: Consejos de Participación Ciudadana, Asociación de Colonos, Jefes de Manzana, entre otros; y abrir mecanismos de comunicación e intercambio de información, con asociaciones y organizaciones sociales para que participen en el municipio en forma organizada y permanente.

3.7 Diferencia entre servicios públicos y funciones públicas.

Resulta importante precisar la diferencia entre funciones municipales y servicios públicos municipales, toda vez que el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su fracción III no especifica cuales son cada uno de ellos.

Los servicios públicos municipales pueden ser objeto de concesión, es decir el Municipio puede delegar su prestación a los particulares: personas físicas o morales, a través de convenios que establezcan los lineamientos a seguir en su prestación; en este rubro encontramos: el suministro de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; alumbrado publico; limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados y centrales de abastos; panteones; rastro; calles, parques y jardines y su equipamiento

Mientras, que las funciones públicas municipales son indelegables, es decir no pueden ser objeto de concesión ya que de serlo pondrían en peligro la gobernabilidad del Municipio; no es concebible, por citar un ejemplo, que la seguridad pública que tiene como finalidad la paz y el orden público fuera procurada por particulares.

En el rubro de funciones públicas tenemos la seguridad pública, la policía preventiva municipal y tránsito.

Para reafirmar el criterio que nos permite clasificar las actividades citadas como funciones públicas nos remitiremos al artículo 21 de la Constitución Federal que nos indica:

“Artículo 21...

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública”.

Debemos precisar que tanto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las Constituciones Locales y las Leyes Municipales que de ella emanen, prohíben de manera terminante la concesión de las funciones públicas.

3.8 Funciones públicas: seguridad pública y tránsito municipal.

Una de las principales atribuciones del Municipio es la de llevar a cabo la función de seguridad pública, para procurar que el desarrollo de la vida comunitaria transcurra dentro de los cauces del Estado de Derecho.

La autoridad municipal debe organizar y proveer de medios a las dependencias que tienen a su cargo las funciones de policía, seguridad, vialidad y asistencia a la población en situaciones de emergencia.

Concepto de Seguridad Pública

La seguridad pública es la función a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz pública.

Las autoridades competentes alcanzarán los fines de la seguridad pública mediante la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor.

El Estado debe combatir las causas que generen la comisión de delitos y conductas antisociales y debe desarrollar política, programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad.

Esta función debe realizarse en los diversos ámbitos de competencia, por conducto de la autoridades de policía preventiva, del Ministerio Público, de los Tribunales, de las responsables de la prisión preventiva, ejecución de penas y tratamiento de menores infractores, de las encargadas de protección de las instalaciones y servicios estratégicos del país, así como por las demás autoridades que en razón de sus atribuciones deban contribuir directa o indirectamente con la seguridad pública.

La autoridad municipal debe realizar acciones para garantizar la tranquilidad, paz y protección de la integridad física y moral de la población, mediante la vigilancia, prevención de actos delictuosos y orientación ciudadana que proporciona la corporación de policía y los comités de protección civil al conjunto de la comunidad.

Dentro del ámbito municipal, la Constitución considera a la seguridad pública como una función a cargo del Municipio el cual deberá ejercerse con el concurso del Estado porque así lo determina el artículo 21 Constitucional que establece que la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el

Distrito Federal, Los Estados y los Municipios, en sus respectivas competencias. En este sentido, el Ayuntamiento deberá regular el orden público, el tránsito vehicular y peatonal, así como vigilar y garantizar el cumplimiento de las leyes federales y estatales, y los reglamentos vigentes en la materia dentro del municipio. Asimismo con base en el último párrafo de la fracción III del artículo 115 Constitucional, los Municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus Ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de dicho servicio, situación que se ajusta a lo dispuesto por el artículo 21 Constitucional

Objetivos

La seguridad pública en los municipios se orienta a:

- Garantizar el cumplimiento de los Bandos, Reglamentos y disposiciones administrativas vigentes en la materia, dentro del territorio del Municipio. De igual forma, en el caso de algunas leyes federales y estatales el Ayuntamiento tiene el carácter de autoridad auxiliar, por lo que sus cuerpos de seguridad pública coadyuvan al cumplimiento de dichas leyes.
- Prevenir la comisión de acciones que contravengan disposiciones jurídicas aplicables al Municipio y que sean constitutivas de delitos o infracciones.
- Guardar el orden público dentro del territorio del municipio.
- Sancionar a los individuos que contravengan las disposiciones administrativas aplicables dentro del municipio.
- Administrar los Centros de Detención Municipales (Cárceles Municipales).
- Auxiliar a las autoridades Estatales y Federales competentes, en la investigación y persecución de los delitos.

Atribuciones del Ayuntamiento en materia de Seguridad Pública

Entre las atribuciones que tiene encomendadas el Ayuntamiento están las de:

- Reglamentar todo lo relativo a la Seguridad Pública Municipal en concordancia a la Constitución Federal y a las Leyes Federales y Estatales relativas.
- Organizar a la policía municipal, designando las jefaturas y atribuciones correspondientes de acuerdo con la legislación y reglamentación vigente.
- Dotar a la policía y órganos auxiliares de los recursos materiales indispensables para realizar las funciones de policía y apoyo a la administración de justicia municipal.
- Seleccionar y capacitar a los miembros que conforman la policía municipal.
- Administrar y mantener en operación los Centros de Detención Municipales.
- Organizar el juzgado calificador municipal, en coordinación las autoridades judiciales de la entidad.

El Presidente Municipal, como ejecutor de las determinaciones del Ayuntamiento, es quien deberá encargarse de que los objetivos de la seguridad pública municipal y las atribuciones del Ayuntamiento en dicha materia sean cumplidos. Es el Presidente Municipal quien nombra a los titulares de los órganos encargados de la seguridad pública municipal y quien dispone de éstos para asegurar el pleno disfrute de las garantías individuales, la conservación del orden y la tranquilidad pública.

La Función de la Policía.

La principal función de la policía es mantener el orden y la paz pública, así como el bienestar y tranquilidad de la comunidad.

La función de policía está compuesta por actividades del cuerpo policiaco y sus órganos auxiliares, de las que se destacan las siguientes:

- Vigilancia, a fin de mantener estable el orden público.
- Prevención del delito
- Detención de infractores y auxilio al Ministerio Público en la persecución de presuntos delincuentes.
- Protección de la ciudadanía.
- Protección de los bienes, recursos materiales y medio ambiente del Municipio.
- Organización de la estadística del índice delictivo en el Municipio.
- Registro de "incidencias" y "novedades" relativas a las acciones de vigilancia y prevención ejecutadas por los elementos policiacos.
- Custodia de los Centros de Detención Municipales.
- Comunicación y coordinación con la policía estatal para la ejecución de las operaciones propias del servicio.
- Orientación de la ciudadanía con relación al cumplimiento de las normas y disposiciones que rigen en el Municipio.
- Vigilancia de la circulación de vehículos y peatones en el Municipio, en coordinación con las autoridades del Estado.
- Organización del archivo policiaco, los expedientes técnicos de la corporación y registros de faltas cometidas en contravención y violación de la legislación y reglamentación municipal.

- Conservación del material, equipo y enseres propios de las funciones de seguridad pública.

Importancia de la Seguridad Pública

Llevando a cabo de manera integral las funciones de seguridad pública, se puede alcanzar el orden, la paz, la tranquilidad y, por consiguiente, el bienestar de la población. Asimismo, en condiciones de orden, paz y estabilidad, un país puede alcanzar niveles de desarrollo mayores. Mientras menos haya que preocuparse por esta materia, más nos ocuparemos en materia que ayuden a elevar el nivel de vida de la mayoría de la población. Un Estado que garantiza seguridad para el mayor número de habitantes, será un estado unido y dentro del cual se fortalezca la confianza en las instituciones. Por ser esta una función tan importante y con tantas implicaciones, es necesario que los tres órdenes de gobierno, se aboquen de manera coordinada a ella para fortalecer el Estado de Derecho y garantizar el bienestar de la mayoría.

- Para alcanzar los objetivos de la Seguridad Pública se necesita:
 - La actuación legal e imparcial de la autoridad municipal y de los cuerpos policíacos.
 - El respeto a las instituciones del gobierno municipal.
 - La confianza de la población en la autoridad y el respeto a la corporación policial.
 - La cooperación de la comunidad en el mantenimiento de la seguridad pública.
 - Capacitación adecuada de los cuerpos policíacos.

El Bando de Policía y Bien Gobierno define las bases para el establecimiento del gobierno municipal y de sus acciones. Señala las condiciones a desarrollar por los particulares en el ejercicio de sus derechos obligaciones.

Establece los órganos encargados de los servicios públicos y de las funciones administrativas, entre los que debe encontrarse la Dirección de Seguridad Pública Municipal. Las atribuciones de dicha dirección, así como las facultades y obligaciones de su titular serán establecidas en el Reglamento de la Administración Pública Municipal.

El Bando Municipal también puede establecer lo relativo a las prohibiciones, infracciones y respectivas sanciones dentro del ámbito municipal y disponer sobre la autoridad encargada de calificar y sancionar dichas faltas e infracciones, que pueden ser los Juzgados Calificadores.

El Reglamento de Seguridad Pública es un ordenamiento reglamentario que complementa al Bando Municipal, destacando las garantías de la población y las atribuciones del Ayuntamiento para regular el orden público, así como la estructuración del órgano encargado de la seguridad pública, sus atribuciones y, en general, la forma en la que operará.

El Reglamento de la Administración Municipal señala las atribuciones de la Dirección de Seguridad Pública del Municipio, así como los requisitos para ser titular de la misma y las facultades y obligaciones de dicho titular.

El Reglamento Interior de la Policía Municipal establece las atribuciones, divisiones, jerarquías y principios generales de operación y disciplina entre los miembros del cuerpo policíaco.

Dentro de las Disposiciones Administrativas se pueden establecer bases para la organización de los Juzgados Calificadores y el Centro de Detención Municipal (Cárcel Municipal).

El número y tamaño de los órganos encargados de la seguridad pública municipal debe variar en cada municipio de acuerdo a las necesidades de cada uno de ellos.

Sistema de Seguridad Pública Municipal.

El conjunto de leyes y reglamentos que regulan el ámbito municipal son el fundamento de actuación de la policía, cuyos elementos sólo podrán llevar a cabo aquellas acciones que establezcan las leyes federales y estatales, así como los reglamentos vigentes en el Municipio.

Este sistema de seguridad pública municipal comprende los órganos, recursos humanos y administrativos del Municipio que tienen funciones policiales y de auxilio a la población, que se organizan para la vigilancia, prevención de delitos, sanción de infracciones y protección de la paz y tranquilidad pública del territorio y localidades municipales.

Organización.

Los elementos que componen la organización de la seguridad pública municipal son:

- Dirección de Seguridad Pública
- Policía Municipal
- Juzgados Calificadores
- Centros de Detención Municipales (Cárceles Municipales)
- Órganos de Participación Ciudadana en materia de Seguridad Pública

El órgano responsable de la Seguridad Pública Municipal es la Dirección del mismo nombre que depende del Ayuntamiento y, específicamente se encuentra bajo las órdenes del Presidente Municipal. Para el auxilio de las funciones de

seguridad pública, el Municipio contará con la Policía Municipal. La Policía Municipal realiza funciones de agrupamientos, dirección, disciplina e instrucción de órdenes y movilización de los elementos policiales, y está investida de la capacidad que le otorgan las leyes para tomar decisiones que contribuyan a resolver las situaciones de vigilancia y atención de casos de emergencia que se presenten en el ámbito municipal.

Órganos de la Policía Municipal

En términos generales son aquellas unidades que tienen funciones específicas en la corporación de la policía del Municipio, como es el caso de la Dirección de Policía y el de la Dirección de Tránsito en aquellos Ayuntamientos donde existan ambas funciones.

Por su grado de especialización y su función de servicio público, los órganos de la policía tienen una serie de normas administrativas y condiciones laborales que los hacen distintos a otras dependencias del Ayuntamiento. La policía municipal regularmente se organiza por un sistema de jerarquías y rangos que corresponden a los diferentes niveles de especialización de cada uno de sus elementos, esta división puede ejemplificarse con los niveles jerárquicos siguientes:

Órgano de Dirección.- Es la comandancia de policía o dirección de policía y tránsito (en su caso, dirección de tránsito), según se denomine en el Municipio y de acuerdo a las funciones que desempeñen.

Órganos Administrativos.- Son las secciones administrativas en que se divide la corporación como: la unidad de radio y comunicación, armería y almacén, archivo y vigilancia interna de instalaciones policiales, etc.

Órganos Operativos.- Son las unidades que ejecutan las operaciones policiales que determine el mando o jefatura y están constituida por los policías, quienes desempeñan funciones de vigilancia, rondas, inspecciones, detenciones,

protección y orientación y apoyo a la comunidad, entre otras. Son órganos operativos las patrullas, grupos de vigilancia, unidades de tránsito, vigilantes diurnos y nocturnos y unidades de protección de las instalaciones del Ayuntamiento y del Centro de Detención Municipal.

El número de órganos operativos es variable, por lo que regularmente en los municipios se divide a los policías en uno o dos grupos que realizan de manera combinada las funciones que determine la comandancia de policía. El número de miembros y de grupos será determinado por el Ayuntamiento con base en las necesidades del Municipio.

Órganos Auxiliares.- Son unidades que no dependen de la comandancia de policía; corresponde a los órganos auxiliares que están subordinados directamente al Ayuntamiento como son los juzgados calificadores, que desempeñan funciones en la calificación de faltas y determinación de sanciones a infractores.

Elementos de la Policía Municipal

Son las personas que se desempeñan en la función pública y se obligan a cumplir con los reglamentos y disposiciones disciplinarias que establezcan las autoridades municipales.

El ejercicio de un puesto de policía requiere un alto sentido de responsabilidad y una disposición abierta para servir a la comunidad.

Los elementos de la policía ocupan distintos rangos o jerarquías de acuerdo con el orden que determine la comandancia o dirección de seguridad pública y la legislación en la materia.

Perfil de la Policía Municipal

Para que la policía municipal se apegue a los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez se debe actuar conforme a lo siguiente:

- Conducirse con apego al orden jurídico y respeto a los derechos humanos.
- Prestar auxilio a las personas y proteger sus bienes y derechos de manera oportuna y proporcional al hecho.
- Cumplir sus funciones con absoluta imparcialidad.
- Abstenerse en todo momento de infligir, tolerar o permitir actos de tortura, aún cuando se trate de una orden superior; al conocimiento de ello, lo denunciará inmediatamente ante la autoridad competente.
- Desempeñar su misión sin solicitar ni aceptar pagos o gratificaciones distintas a las previstas legalmente.
- Velar por la vida e integridad físicas de las personas detenidas en tanto se ponen a disposición del Ministerio Público o de la autoridad competente.
- Participar en operativos de coordinación con otras corporaciones policiales, así como brindarles, en su caso, el apoyo que conforme a derecho proceda.
- Obedecer las órdenes de los superiores jerárquicos y cumplir con todas sus obligaciones, siempre y cuando sea conforme a derecho.

Juzgados Calificadores

Los Juzgados Calificadores constituyen una autoridad auxiliar del Ayuntamiento y sus titulares son nombrados por el Ayuntamiento o directamente por el Presidente Municipal.

Cuando un ciudadano realiza conductas contrarias a las normas municipales, es la policía municipal la que debe presentarlo ante el juez calificador; éste ejerce su jurisdicción administrativa e impone una multa o arresto preventivo al infractor hasta por 36 horas, facultad señalada por el artículo 21 Constitucional y en los respectivos bandos o reglamentos municipales.

Las funciones del Juez Calificador son:

- Conocer los asuntos que tengan que ver con las infracciones a los reglamentos municipales y disposiciones administrativas del Ayuntamiento.
- Conocer de los asuntos del orden administrativo de competencia del Municipio, tales como la operación de establecimientos clandestinos, prostitución, etc.
- Dictaminar en coordinación con el Presidente Municipal y el Comandante de Policía sobre la movilización de la policía municipal, para atender algún caso o situación específica.
- Calificar las faltas a los reglamentos municipales y, en su caso, determinar las sanciones correspondientes.
- Informar al Presidente Municipal acerca de las incidencias ocurridas en el día en materia de calificación y sanción de faltas.

En todo caso, es altamente promisorio y recomendable la existencia de estas autoridades auxiliares, ya que generalmente es el presidente municipal quién lleva a cabo las funciones arriba mencionadas, por lo que disminuye su atención en los demás asuntos que le corresponden. En algunas ocasiones la sanción queda a cargo de la propia policía, quien no está facultada, ni capacitada para hacerlo dando lugar a arbitrariedades.

Centro de Detención Municipal (Cárceles Municipales)

El Ayuntamiento tiene facultades administrativas y de operación en los Centros de Detención Municipal a través de una autoridad nombrada para procurar que el centro reúna las condiciones de seguridad e higiene debidas. En los Centros de Detención Municipales únicamente deberán encontrarse los responsables de la comisión de infracciones o faltas administrativas a quienes se les haya

impuesto la sanción de arresto, y nunca por más de 36 horas por disposición del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sólo excepcionalmente y de manera temporal se podrá custodiar en dichos establecimientos y presuntos responsables de la comisión de algún delito que hayan sido detenidos en flagrancia o como consecuencia de una orden de aprehensión por el tiempo necesario para tramitar su traslado a los lugares de detención dependientes del ministerio público. Lo anterior con base en el artículo 11 de la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública que dispone que las políticas, lineamientos y acciones de coordinación se llevarán a cabo mediante la suscripción de los convenios respectivos o con base en los acuerdos y resoluciones que se tomen en el Consejo Nacional de Seguridad Pública y en las demás instancias de coordinación.

La seguridad del Centro de Detención Municipal será realizada por elementos contratados por el Ayuntamiento para tal efecto.

La custodia, administración y dirección de dicho centro está a cargo de un funcionario nombrado por el Presidente Municipal cuyas funciones principales son:

Cumplir las disposiciones de arresto y reclusión que determinen las autoridades competentes y que sean comunicados por el juez calificador y el Presidente Municipal.

Organizar y dar mantenimiento del establecimiento a su cargo.

Avisar a las autoridades sobre el cumplimiento de la sanción y poner en libertad a los infractores mediante el oficio girado por el Presidente Municipal.

Avisar a la autoridad judicial acerca de los registros y oficios de detención que amparen a los detenidos dictaminados por el Ministerio Público.

Informar permanentemente a la autoridad municipal sobre las incidencias del establecimiento.

Elementos para la planeación de las actividades de la policía municipal

Cada uno de los Municipios del país tiene características propias en su organización y volumen de recursos para atender la seguridad pública, esto hace que no pueda establecerse un solo criterio para planear las actividades de la policía municipal, por lo que aquí se presentan solamente algunos elementos que puedan orientar para el establecimiento de directrices de organización de dicha función.

El Sistema de Información de la Policía Municipal

El artículo 25 de la Ley General que establece las bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública establece que la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios suministrarán, intercambiarán y sistematizarán la información sobre seguridad pública, mediante instrumentos tecnológicos modernos que permitan el acceso fácil y rápido de los usuarios. Para poder cumplir con esta disposición, los municipios deberán llevar el control de los asuntos relativos a la seguridad pública, además de que esta información servirá como base para la planeación de la función policial de los municipios.

Este sistema de información deberá contener, entre otros, los siguientes aspectos:

- La estadística de las faltas a los reglamentos municipales y la incidencia de delitos en el territorio y localidades de la municipalidad.
- El inventario de armamento, "parque", equipo e instalaciones de la corporación policial, con sus registros correspondientes ante las autoridades militares de la zona.

- El control diario, semanal y mensual de los casos atendidos por la corporación policial.
- Una agenda especial para el seguimiento de las actividades coordinadas de la policía municipal con otras autoridades afines del Estado y la Federación.
- La estadística de las personas detenidas en los Centros de Detención Municipal a efecto de gestionar su liberación al cumplir su sanción (cabe señalar que esta función la realiza el juzgado calificador).
- El expediente actualizado de los elementos de la policía, que contengan entre otros datos, las referencias personales del policía, notas de conducta, promociones y ascensos, y en general, aquella información que identifique plenamente la actuación de estos servidores públicos.
- Las bitácoras de las rondas y recorridos de vigilancia y control ejecutados por la policía municipal.
- Las bitácoras de mantenimiento del equipo y vehículos de la corporación policial.

El sistema de información de la policía municipal permitirá a la comandancia y a las autoridades del Ayuntamiento tomar decisiones acerca de los casos regulares y extraordinarios en que participará la corporación, los recursos que deberán emplearse en las operaciones y mantenimiento del equipo, el conocimiento preciso de los movimientos de cada miembro de la policía en el cumplimiento de sus funciones, los requerimientos de la comunidad en materia de seguridad pública, los apoyos que deberán gestionarse ante las autoridades estatales para mejorar el servicio, la información para la reposición de equipo policial y en general para controlar y desarrollar la capacidad administrativa del Ayuntamiento en la protección de la población municipal.

Esta información puede organizarse en un archivo central cuya custodia queda a cargo de la comandancia de policía bajo el control del Presidente Municipal.

Asimismo, esta información será manejada bajo los principios de confidencialidad y reserva y no se proporcionará al público aquella información que ponga en riesgo la seguridad pública o atenté contra el honor de las personas.

Organización del Servicio de Seguridad Pública

Constituye la determinación de los movimientos de la policía municipal, de los cuales destacan los siguientes:

- La programación de las rondas de vigilancia en lugares públicos del municipio y sitios de tolerancia (la cual puede definirse por horarios fijos y móviles).
- La coordinación permanente de la comandancia de policía con las autoridades auxiliares del Ayuntamiento (delegados, comisarios, presidentes de juntas de vecinos y representantes de comunidades, entre otros).
- La división estratégica del territorio municipal en zonas de mayor o menor incidencia en la comisión de faltas y delitos para movilizar mayores elementos que controlen esta tendencia.
- La comunicación permanente con las unidades móviles y los puestos de vigilancia mediante la utilización del radio; los reportes radiados deben organizarse mediante la clave correspondiente a cada operación que se efectúe, para lo cual es indispensable que la comandancia diseñe un sistema de claves adecuado.
- La delimitación de las instrucciones por el mando facultado para dictarlas, lo cual obliga al policía municipal a un cumplimiento estricto de una orden, la que debe ser preferentemente girada personalmente por un superior jerárquico, ya sea de manera escrita o verbal.

- La guarda del equipo y armamento en la armería de manera cotidiana después del servicio, a efecto de evitar el uso ilegal o inadecuado del instrumental policiaco.

Estas operaciones deberán estar respaldadas por un conjunto de normas disciplinarias rígidas y por una política de cumplimiento estricto de las órdenes de la comandancia.

La determinación de movimientos estratégicos de la policía puede variar según sean las características del orden público del municipio y por aquellos casos extraordinarios que llegaran a presentarse.

La coordinación del sistema de seguridad pública municipal con el Estado y la Federación.

La función de seguridad pública en los municipios requiere de una coordinación y cooperación de la policía municipal y sus órganos auxiliares con las corporaciones del Estado y la Federación, esto se debe a la complejidad de las operaciones que se realizan para proteger a la población y por el ámbito de competencia de cada una de las instancias de gobierno.

Para tales efectos existe la Ley General que establece las bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, misma que en su artículo 11 dispone que las acciones de coordinación se llevarán a cabo mediante la suscripción de los convenios respectivos o con base en los acuerdos y resoluciones tomados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública y demás instancias de coordinación.

Materias de Coordinación

En el caso de la seguridad pública las materias de coordinación de las autoridades federales, estatales y municipales, en la atención de situaciones y problemas que los requieran, están establecidas en el artículo 10 de la Ley

General que establece las bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y dichas materias son las siguientes:

- Instrumentación de sistemas para mejorar el desempeño de los miembros de las instituciones policiales.
- Modernización tecnológica de las instituciones de seguridad pública.
- Propuestas de aplicación de recursos para la seguridad pública.
- Sistematización de todo tipo de información sobre seguridad pública.
- Acciones policiales conjuntas.
- Control de los servicios privados de seguridad.
- Relaciones con la comunidad.
- Las necesarias para incrementar la eficacia de las medidas tendientes a alcanzar los fines de la seguridad pública.

Principales Corporaciones Federales y Estatales de Seguridad Pública con las que puede coordinarse el Municipio.

El Consejo Nacional de Seguridad Pública, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, estará integrado por:

- El Secretario de Gobernación, quién lo presidirá;
- Los Gobernadores de los Estados;
- Los Secretario de la Defensa Nacional, de Marina y de Comunicaciones y Transportes;
- El Procurador General de la República;

- El Jefe del Gobierno del Distrito Federal; y
- El Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública

La misma Ley en su artículo 15 dispone que el Consejo Nacional de Seguridad Pública esté facultado para conocer y resolver, entre otros asuntos, la coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y la emisión de bases y reglas para la realización de operativos conjuntos entre corporaciones policiales federales, locales y municipales.

De acuerdo con el artículo 20 de la multicitada Ley se establece que los consejos locales y las instancias regionales se organizarán, en lo conducente, de manera similar al Consejo Nacional y tendrán las funciones relativas para hacer posible la coordinación y los fines de la seguridad pública, en sus ámbitos de competencia.

Principios generales de la Coordinación

Los principios generales de la coordinación se encuentran en la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y son los artículos siguientes:

“Artículo 18.- En el Distrito Federal y en los Estados se establecerán consejos locales encargados de la coordinación, planeación y supervisión del Sistema Nacional de Seguridad Pública en sus respectivos ámbitos de gobierno. En el caso de los consejos estatales, participarán los municipios atendiendo a las características regionales y demográficas de cada entidad federativa.

En las Entidades Federativas se establecerán consejos de coordinación delegacionales o municipales, según sus características, para la realización de dichas actividades.

Artículo 19.-.....

Cuando se requiera la participación de dos o más Municipios, ya sea de un mismo o de diferentes entidades federativas, podrán también establecerse instancias intermunicipales, con apego a los ordenamientos municipales correspondientes.

Artículo 20.- Los consejos locales y las instancias regionales se organizarán, en lo conducente, de manera similar al Consejo Nacional y tendrán las funciones relativas para hacer posible la coordinación y los fines de la seguridad pública, en sus ámbitos de competencia.

Artículo 21.- Los consejos locales y las instancias regionales podrán proponer al Consejo Nacional acuerdos, programas específicos y convenios sobre las materias de la coordinación”.

En virtud de lo anterior, se requiere que la autoridad municipal tenga presente los siguientes principios básicos de coordinación:

- Una constante y completa información de las operaciones que realicen las corporaciones policiales del Estado y la Federación en el territorio municipal.
- La protección garantizada por parte de los elementos de la policía municipal definida en el acuerdo de coordinación y cooperación entre el Municipio y el Estado.
- La no interferencia en las competencias de la Federación y el Estado.
- La verificación de la legalidad de los actos de la policía municipal y de otras corporaciones cuando se tenga duda de sus competencias.
- La comunicación permanente de las autoridades municipales con la presidencia del Consejo Estatal de Seguridad Pública, que suele recaer en el

Gobernador mismo, o bien en la Secretaría de Gobierno del Estado para conseguir apoyos en recursos y capacitación para la policía municipal.

- La vigilancia del cumplimiento de las normas de respeto y cooperación hacia los elementos de la policía municipal por aquellos que correspondan al Estado o a la Federación.
- La observancia correcta de los límites en materia de detención de infractores establecidos en la Constitución General de la República.
- La gestión oportuna del traslado de los detenidos en el Centro de Detención Municipal que deban ser trasladados al Centro de Readaptación Social del Estado, o de la Federación.
- La protección de las competencias del Municipio frente a los actos de autoridad que el Estado y la Federación ejecuten en el Municipio.

Conferencia Nacional de Participación Municipal en Seguridad Pública

Con base en el artículo 13 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, dicho sistema contará con conferencias específicas para apoyar a través del conocimiento de las distintas materias de esa Ley, entre las que se encuentra la de Participación Municipal. Por tal motivo el día 18 de octubre de 1997 en la Ciudad de Zacatecas se instaló la Conferencia Nacional de Participación Municipal en Seguridad Pública, habiéndose realizado previamente cuatro reuniones regionales en la materia. Las cuestiones fundamentales sobre las que se comenzó a trabajar en dichas reuniones y que constituyen el eje de actuación de dicha Conferencia Nacional son:

- Participación Ciudadana en materia de Seguridad Pública
- Capacitación y profesionalización de los Cuerpos de Seguridad Pública Municipal

- Actualización y Modernización del Marco Jurídico Municipal en Materia de Seguridad Pública
- Participación Municipal en la Conferencia Nacional

El municipio debe ser privilegiado como el espacio de convivencia natural para la prevención de delito, por lo que deben consolidarse sus responsabilidades en la materia, debiendo tener como contrapartida el otorgamiento de recursos crecientes para cumplir con tal finalidad.

Participación de la Comunidad

En la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública se establece lo siguiente:

“Artículo 49.- El Consejo Nacional establecerá mecanismos y procedimientos para la participación de la sociedad respecto de las funciones que realice y, en general, de las actividades de la seguridad pública en el país.

Artículo 50.- Dentro de los Consejos de Coordinación para la Seguridad Pública que prevé esta ley, se promoverá la participación de la comunidad, para:

- I. Conocer y opinar sobre políticas y seguridad pública;
- II. Sugerir medidas específicas y acciones concretas para mejorar esta función;
- III. Realizar labores de seguimiento;
- IV. Proponer reconocimientos por méritos o estímulos para los miembros de las instituciones policiales;
- V. Realizar denuncias o quejas sobre irregularidades; y

VI. Auxiliar a las autoridades competentes en el ejercicio de sus tareas y participar en las actividades que no sean confidenciales o pongan en riesgo el buen desempeño en la función de seguridad pública.

Artículo 51.- Los Consejos de Coordinación promoverán que las instituciones de seguridad pública cuenten con una entidad de consulta y participación de la comunidad, para alcanzar los propósitos del artículo anterior”.

Concepto de Transito municipal..

Tránsito es la acción y efecto de transitar que, a su vez, se entiende cómo ir o pasar de un punto a otro por vías o parajes públicos, tránsito es, el desplazamiento, el ir y venir, el movimiento de personas y vehículos en la vía pública.

El tránsito es un derecho humano reconocido como tal en las declaraciones internacionales de derechos humanos y en los textos constitucionales de la mayoría de los países del mundo contemporáneo y, como observan Jorge Mosset Iturraspe y Horacio D. Rosatti: “En el derecho a transitar interesa el trayecto propiamente dicho y la posibilidad de cubrirlo con la menor cantidad de interferencias jurídicas, técnicas y fácticas posibles dentro de un marco de razonabilidad”

La ordenación y control del tránsito en la clasificación de las actividades municipales.

Habida cuenta de la potestad y autoridad que conlleva la realización de la ordenación y control del tránsito, esta actividad se ubica, de acuerdo a su naturaleza intrínseca, dentro del catálogo de las correspondientes al ejercicio de las funciones municipales, por cuya razón es indelegable e inconcesionable como toda función pública.

Toda vez que la referida actividad de ordenación y control del tránsito, de acuerdo con la reforma de 1999 al artículo 115 constitucional, se incluye dentro del ambiguo y confuso catálogo de la fracción III de funciones y servicios públicos, conviene precisar, mediante nueva reforma constitucional, que se trata de una función pública atribuida al municipio destinada a sistematizar el tránsito de peatones y vehículos -y en su caso, de animales- en la vía pública.

En México, concurren al ejercicio de la función pública de ordenación y control del tránsito los gobiernos federales, del Distrito Federal, de los estados y de los municipios; dicha función pública federal de tránsito se desempeña en los caminos y puentes de jurisdicción federal; la del Distrito Federal, en la vía pública de la ciudad de México; la de los Estados, en los caminos y puentes de jurisdicción estatal, así como en las zonas urbanas no atendidas por los municipios; y la función pública municipal de tránsito se presta en las zonas urbanas —con excepción de la del Distrito Federal—, habida cuenta que, en términos generales, los caminos que comunican a unas zonas urbanas con otras de la misma clase son de jurisdicción federal o estatal.

Los sujetos activos en la ordenación y control del tránsito municipal.

Al margen de su naturaleza intrínseca, la ordenación y control, del tránsito municipal es una facultad coincidente de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias; en esta materia, la jurisdicción municipal viene a ser la vía pública urbana, ya que los caminos estatales son de la competencia estatal, en tanto que las carreteras federales son de jurisdicción federal; los municipios desarrollan esta actividad a través de una corporación conocida como “policía de tránsito” que por atender tanto a la seguridad de peatones, como de conductores y pasajeros de vehículos, en rigor, es un órgano de seguridad pública -así la

considera, por ejemplo, el artículo 8, fracción III, de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Nayarit-, de organizaciones y disciplina similar a los cuerpos de la policía preventiva. En materia de tránsito son autoridades municipales los ayuntamientos, los presidentes municipales y los titulares del área respectiva de la administración municipal, así lo establece, por ejemplo el artículo 8 de la Ley de Tránsito y Vialidad del Estado de San Luis Potosí. En el municipio de Monterrey, Nuevo León, el presidente municipal es auxiliado en el estudio planeación y despacho de los asuntos de la administración pública municipal, por diez secretarías, una de las cuales es la de Vialidad y Tránsito, cuyas atribuciones explicita el Reglamento de la Administración Pública del Municipio de Monterrey en los siguientes términos:

“Art. 20.- A la Secretaría de Vialidad y Tránsito corresponde instrumentar el adecuado y permanente flujo vehicular, la seguridad vial y el respeto de los reglamentos que regulan el tráfico de automóviles, camiones y demás vehículos en el municipio, correspondiéndole el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Vigilar el tránsito vehicular en el municipio.
- II. Planear, dirigir y controlar la revisión de automóviles y vehículos automotores.
- III. Instrumentar con señalamientos el tránsito de vehículos y peatones en el municipio.
- IV. Diseñar, operar y administrar el sistema de semáforos para agilizar el tránsito vehicular y la seguridad peatonal.
- V. Auxiliar al Ministerio Público en la investigación y persecución de los delitos inherentes o relacionados con el tránsito de vehículos y la aprehensión de los infractores.
- VI. Imponer sanciones a las personas que infrinjan reglamentos de tránsito.
- VII. Auxiliar, a solicitud de las autoridades federales, estatales y de otros municipios, en la localización y persecución de los delincuentes.

- VIII. Participar en la innovación y avances tecnológicas, que permitan un mejor ejercicio de sus funciones.
- IX. Inducir la educación vial entre la población particularmente entre los niños y los jóvenes escolares.
- X. Promover el concurso de la población del Municipio para facilitar el tráfico vehicular.
- XI. Alentar la participación ciudadana que permita la adecuada capacitación de los conductores de vehículos.
- XII. Difundir mediante campañas, seminarios y juntas, las políticas y normas que atañen a la seguridad vial.
- XIII. Fomentar en la población el respeto al peatón ya las normas de tránsito.
- XIV. Conocer, tramitar y resolver el recurso de inconformidad.
- XV. Promover la acción de la comunidad encaminada a denunciar las conductas irregulares que llegare a presentar el personal de la Secretaría. Para el despacho de los asuntos de su competencia el Secretario de Vialidad y Tránsito se auxiliará con las Direcciones: Administrativas; de Vigilancia y Educación Vial Escolar; Operativa; de Vialidad y Transporte de accidentes; Coordinaciones y Jefaturas de Departamento”.

En otros municipios, las funciones de seguridad pública y transito se suelen encomendar a una misma unidad administrativa, dirección o departamento de seguridad pública y tránsito; así ocurre, por ejemplo, en el municipio de Naucalpan de Juárez, Estado de México, mediante acuerdo de Cabildo de 10 y 11 de noviembre de 1999 se expidió el Reglamento Interior de la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito Municipal, dependencia que tiene a su cargo fijar y dirigir las políticas en materia de seguridad pública preventiva y tránsito municipales, proponer acordar con el presidente municipal los proyectos de programas, reglamentos, acuerdos, circulares y convenios relativos a dichas materias; así como coordinarse con las autoridades

competentes de la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios para el desempeño de las funciones de seguridad pública y tránsito; a cuyo efecto contará con los cuerpos de policía preventiva y de tránsito y las respectivas subdirecciones, entre otras dependencias.

En los municipios carentes de agentes de tránsito, convendría encomendar el desempeño de las tareas correspondientes, a los miembros de la policía preventiva municipal que, en tal circunstancia desarrollarían funciones simultáneamente.

Los sujetos pasivos en la ordenación y control del tránsito.

Dos diferentes clases de sujetos pasivos se distinguen frente al ejercicio de la función de ordenación y control del tránsito: el peatón y el conductor de tales medios de transporte, estos últimos se diferencian también en diversas categorías.

El Peaton.

El sujeto pasivo de la ordenación y control del tránsito más desprotegido es el peatón, quien se ve involucrado en la mayoría de los accidentes viales ocurridos en los países que cuentan con una cantidad importante de vehículos, razón por la cual el número de peatones muertos en percances de tránsito es muy elevado. A este respecto Mosset y Rosatti; comentan: El peatón (que camina, que anda a pie) es uno de los protagonistas centrales del tránsito moderno. Es quien padece con mayor grado de indefensión un desorden del que también es causante.

El Reglamento de la Ley del Servicio de Tránsito del Estado de Jalisco, en su capítulo XII, regula el tránsito de peatones, quienes, conforme al mismo, deberán transitar sobre las banquetas, tomando su derecha, y sin formar grupos que ocupen más de la mitad del ancho de las mismas, o integran

corrillos que obstruyan el paso de los demás peatones; para rebasar a otra persona se hará por el lado izquierdo de ella. Para cruzar las arterias, los peatones deben hacerlo en las esquinas, de manera perpendicular al eje de circulación, por las zonas de seguridad destinadas para ello, cuando lo permita la señal de tránsito.

El referido ordenamiento previene que los discapacitados —física o mentalmente— y los niños, deberán transitar acompañados por personas aptas para cuidarlos. Los invidentes podrán usar un silbato para pedir la ayuda de los agentes de tránsito: Los físicamente discapacitados tendrán derecho preferente de paso al cruzar los arroyos de las calles. En los caminos, al contrario que en las calles, los peatones transitarán por el acotamiento de su izquierda.

La reglamentación del tránsito de peatones era mucho más prolija en el XIX, según observa Alcides Greca:

En el Digesto de Ordenanzas, Reglamentos y Acuerdos de la Municipalidad de Buenos Aires, publicado en 1873, se encuentra una disposición que hoy puede parecernos curiosa, pero que estaba a tono de las costumbres de la época. Ella es la siguiente: “La derecha en el tránsito de las veredas es del que la lleva, y toda persona que trayendo la pared a su izquierda, la disputase al que la trae a su derecha, se considerará agresor en la contienda: el bello sexo es en todo caso preferido en la vereda, así como los Ministros del Culto y Autoridades: Si se encontrasen dos señoras acompañadas de caballeros, los señores bajarán a las señoras seguirán por la calzada, guardando el orden que les quepa de derecha a izquierda”.

En la actualidad, la sanción aplicable a los peatones infractores de la normativa del servicio de tránsito, por lo general, es únicamente la

amonestación, sin embargo, en la práctica la infracción cometida por el peatón le acarrea funestas consecuencias.

En efecto, las estadísticas ponen de manifiesto que de los peatones fallecidos en México, a consecuencia de haber sido atropellados por un vehículo, más de la mitad incurrían en ese momento en una infracción a la Ley o al Reglamento de Tránsito: El 27 % estaba cruzando fuera de la zona de seguridad de las esquinas. El 11.5% caminaba por el arroyo de la calle. El 9.4 % fue atropellado al salir de detrás de un vehículo estacionado. El 8.6% cruzaba una intersección que no tenía control, es decir no tenía semáforo ni atente vial. El 7.1 % cruzaba en la esquina contra la señal de alto.

El conductor

Los conductores de vehículos se clasifican en diversas categorías. En Jalisco, por ejemplo, la ley de la materia, los distingue en motociclistas, automovilistas, chóferes, y conductores de servicio. La anterior clasificación, aun cuando con algunas modificaciones y otras denominaciones, se utiliza en muchos países; en España, por ejemplo, conforme al artículo 262 del Código de Circulación aprobado por Decreto de 25 de septiembre de 1934, aún en vigor de acuerdo a la disposición transitoria del texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial:

“I.- Los permisos de conducción expedidos por las Jefaturas Provinciales y Locales de Tránsito serán de algunas de las siguientes clases:

A-1. Para motocicletas cuya cilindrada no exceda de 75 centímetros cúbicos y coches de inválidos.

A-2. Para motocicletas de cualquier cilindrada, con o sin sidecar, y demás vehículos de tres ruedas cuyo peso en vacío no exceda de 400 kilogramos.

B-1. Para automóviles de tres ruedas y de turismo, incluidos los destinados al alquiler sin conductor, y para camiones, todos con pesos máximo autorizado que no exceda de 3500 kilogramos.

B-2. Para turismos de servicio público y de los servicios de policía, extinción de incendios y asistencia sanitaria, con pesos máximo autorizado que no exceda de 3,500 kilogramos y que no exceda de 16,000.

C-2. Para camiones con cualquier peso máximo autorizado y vehículos articulados destinados al transporte de cosas.

D. Para autobuses trolebuses y vehículos articulados destinados al transporte de personas.

E. Que autoriza a los titulares de los permisos de las clases B-1, B-2, C-1, C-2 y D para que puedan conducir los vehículos a que se refieren arrastrando un remolque no ligero”.

Marco Jurídico de la ordenación y control del tránsito municipal.

El tránsito municipal se sujeta a un régimen de derecho público contenido en la Constitución General de la República; la Constitución particular del Estado; la Ley de Tránsito del Estado, y su Reglamento; la Ley de Seguridad Pública del Estado; el Código Penal del Estado; el Código de Procedimientos Penales del Estado; la Ley Orgánica Municipal; la Ley de Hacienda Municipal del Estado, la Ley de Justicia Administrativa del Estado; la Ley de Responsabilidades de los servidores públicos del Estado y Municipios; el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, de los Municipios y de los Organismos Coordinados y Descentralizados de Carácter Estatal; por la Ley de Seguridad Social para los servidores públicos del Estado, de sus Municipios y de los organismos Coordinados y Descentralizados; y por el Bando Municipal o sus equivalentes.

Sanciones por infracciones de tránsito.

La idea de un derecho penal administrativo planteada por James Goldschmidt fue recogida por diversos autores, como Everardo Schdmit, para quien se da una clara diferencia cualitativa entre el delito judicial y la infracción Administrativa, también conocida como contravención, distinción derivada de la misma naturaleza de las inobservancias de los preceptos jurídicos, habida cuenta que en el delito, la esencia del ilícito radica en un daño específico —o en su inminente realización— causado a un bien jurídico concreto, en la infracción o contravención administrativa, el injusto consiste en la inobservancia de preceptos que tutelan intereses de tipo administrativo.

De cualquier modo, la inobservancia del precepto jurídico de carácter administrativo da lugar a la imposición de una sanción administrativa cuyo propósito es motivo de discusión doctrinal, pero que en el caso de las infracciones de tránsito, en nuestra opinión, debiera ser eminentemente correctivo, porque más que imponerlas con ánimo de castigo o con interés tributario, la sanción por infracción a las normas de tránsito debe encaminarse a lograr la educación vial de peatones y conductores de vehículos, hasta para protección y seguridad de nosotros mismos y de nuestros seres queridos.

Las infracciones en materia de tránsito podrán ser sancionadas en sede administrativa municipal a condición de que estén previstas las correspondientes sanciones en la ley local del estado respectivo, las cuales suelen consistir en multa, arresto administrativo, jornadas de trabajo social, retención del vehículo y remisión del mismo al depósito municipal.

En el Estado de Jalisco, conforme a la Ley de la materia, los conductores de vehículos que violan la normativa de Tránsito son castigados con diversos tipos de sanciones, como la amonestación, la multa, el arresto administrativo,

y las jornadas de trabajo de índole social; por ejemplo, el artículo 108 de la Ley del Servicio de Tránsito del Estado de Jalisco, dispone:

Se sancionará con multa equivalente a diecinueve días de salario mínimo general diario de el área geográfica de Guadalajara y con arresto administrativo de veinticuatro horas conmutable por cuatro jornadas de trabajo de índole social, en materia de tránsito a elección del infractor, en los términos del Reglamento de esta Ley, a la persona que conduzcan un vehículo de motor en estado de ebriedad o bajo el influjo de estupefacientes o psicotrópicos, en los términos que señala el Reglamento de esta Ley.

Mecanismos de impugnación.

Los conductores de vehículos, pueden impugnar las sanciones que las autoridades municipales de tránsito les impongan, por infracciones a la normativa de tránsito, mediante mecanismos específicos establecidos en la propia legislación de la materia, independientemente de los utilizables para combatir todo tipo de violaciones de derechos cometidos por las autoridades y sus agentes en perjuicio de los gobernados, como el juicio de amparo ante los órganos jurisdiccionales federales y la queja ante la comisión Estatal de Derechos Humanos o su equivalente.

En este orden de ideas, la Ley del Servicio de Tránsito del Estado de Jalisco establece como instrumento para combatir las sanciones impuestas por infracciones a la normativa de tránsito, el recurso de inconformidad y, mediante procedimiento contencioso administrativo, el juicio de nulidad al efecto, en su artículo 112, ordena:

Las sanciones administrativas a que se refiere esta Ley, podrán ser impugnadas por los interesados, a su elección, mediante el recurso de inconformidad que deberán hacer valer por escrito dentro de los 15 días

hábiles, contados a partir de que se les notifique la infracción o de que tengan conocimiento de la misma, el que se substanciará en la forma prevista en el Reglamento de esta Ley, o mediante el juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado.

CAPITULO 4.- GOBIERNO MUNICIPAL

4.1 Concepto de Ayuntamiento

El Ayuntamiento puede ser definido como el órgano de representación popular encargado del gobierno y la administración del municipio, electo por votación directa, en los términos establecidos por la Ley Orgánica Municipal y el Código Electoral del Estado respectivo y con un periodo para su encargo de tres años.

“El ayuntamiento es el organo colegiado, deliberante, que asume la representación del Municipio. La palabra ayuntamiento proviene del latín *adjunctum*, supino de *adjungere*; de *ad*, a y *jungere*, juntar. Junta, reunión de varias personas. Esta integrado por el Presidente Municipal –en algunos países se le denomina intendente, alcalde o ejecutor- el o los síndicos, que cumplen con tareas preponderantemente jurídicas como la de representación ante los tribunales locales y federales y los regidores a quienes se asignan comisiones específicas por ramo; por ejemplo de hacienda, de mercados, de parques y jardines, etc., es entonces la reunión de los ediles o concejales lo que constituye el ayuntamiento y tanto el presidente municipal, como los síndicos y regidores, son electos popularmente”.¹⁷

Para el Doctor Carlos F. Quintana Roldan, el Ayuntamiento “es el órgano colegiado y deliberante, de elección popular directa, encargado del gobierno y la administración del Municipio, integrado por un presidente, uno o mas síndicos y el numero de regidores que establezcan las leyes respectivas del Estado”.¹⁸

El fundamento legal de los ayuntamientos lo encontramos en la fracción I del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que indica:

¹⁷ Rendón Huerta Barrera, Teresita, Op. Cit., p. 15 -16.

¹⁸ Quintana Roldan, Carlos F., Op. Cit., p. 207.

“Artículo 115, fracción 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....”

4.2 Integración e instalación de los Ayuntamientos.

Como ya se menciona, el Ayuntamiento se integra por: Un Presidente Municipal, el Síndico o Síndicos y los Regidores que las leyes respectivas establecen, tomando generalmente como criterio para esa integración el número de población con el que cuentan los municipios.

Las leyes respectivas a las que se refiere el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, serán las Leyes Orgánicas Municipales y así la Legislación del Estado de México, prevé en el artículo 16 de su ordenamiento jurídico correspondiente:

“Artículo 16.- Los ayuntamientos se renovarán cada tres años, iniciarán su periodo el 18 de agosto del año de las elecciones municipales ordinarias y lo concluirán el 17 de agosto del año de las elecciones para su renovación; y se integrarán por:

I. Un presidente, un síndico y seis regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa y hasta cuatro regidores designados según el principio de representación proporcional, cuando se trate de municipios que tengan una población de menos de 150 mil habitantes;

II. Un presidente, un síndico y siete regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa y hasta seis regidores designados según el principio de representación proporcional, cuando se trate de municipios que tengan una población de más de 150 mil y menos de 500 mil habitantes;

III. Un presidente, dos síndicos y nueve regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa. Habrá un síndico y hasta siete regidores según el principio de representación proporcional, cuando se trate de municipios que tengan una población de más de 500 mil y menos de un millón de habitantes; y

IV. Un presidente, dos síndicos y once regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa y un síndico y hasta ocho regidores designados por el principio de representación proporcional, cuando se trate de municipios que tengan una población de más de un millón de habitantes”.

En cuanto a la instalación de los Ayuntamientos, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, establece lo siguiente:

“Artículo 17.- El día 1 de agosto de cada año, el ayuntamiento se constituirá solemnemente en cabildo público, a efecto de que el presidente municipal informe por escrito acerca del estado que guarda la administración pública municipal y de las labores realizadas durante el ejercicio.

Dicho informe se publicará en la Gaceta Municipal.

Artículo 18.- El día 17 de agosto del último año de la gestión del ayuntamiento, en sesión solemne de cabildo deberán comparecer los ciudadanos que, en términos de ley, resultaron electos para ocupar los cargos de presidente municipal, síndico o síndicos y regidores.

La sesión tendrá por objeto:

I. Que los miembros del ayuntamiento entrante, rindan la protesta en términos de lo dispuesto por el artículo 144 de la Constitución Política local. El presidente municipal electo para el período siguiente lo hará ante el representante designado por el Ejecutivo del Estado y a su vez, hará de inmediato lo propio con los demás miembros del ayuntamiento electo;

II. Que los habitantes del municipio conozcan los lineamientos generales del plan y programas de trabajo del ayuntamiento entrante, que será presentado por el presidente Municipal.

Artículo 19.- A las nueve horas del día 18 de agosto del año en que se hayan efectuado las elecciones municipales, el ayuntamiento saliente dará posesión de las oficinas municipales a los miembros del ayuntamiento entrante, que hubieren rendido la protesta de ley, cuyo presidente municipal hará la siguiente declaratoria formal y solemne: "Queda legítimamente instalado el ayuntamiento del municipio de..., que deberá funcionar durante los años de...".

A continuación se procederá a la suscripción de las actas y demás documentos relativos a la entrega-recepción de la administración municipal, con la participación de los miembros de los ayuntamientos y los titulares de sus dependencias administrativas salientes y entrantes, designados al efecto; la cual se realizará siguiendo los lineamientos, términos, instructivos, formatos, cédulas y demás documentación que disponga la Contaduría General de Glosa de la Legislatura del Estado para el caso, misma que tendrá en ese acto, la intervención que establezcan las leyes. La documentación que se señala anteriormente deberá ser conocida en la primera sesión de Cabildo por los

integrantes del Ayuntamiento a los cuales se les entregará copia de la misma. El ayuntamiento saliente, a través del presidente municipal, presentará al ayuntamiento entrante, con una copia para la Legislatura, un documento que contenga sus observaciones, sugerencias y recomendaciones en relación a la administración y gobierno municipal.

El ayuntamiento saliente realizara las acciones necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 18 y 19 de la presente Ley.

Artículo 20.- La ausencia de alguno o algunos de los miembros del ayuntamiento saliente en los actos de protesta y toma de posesión, no podrán impedir la celebración de éstos, en cuyo caso el presidente entrante realizará tales actos ante el presidente o cualquier otro miembro del ayuntamiento saliente; o en ausencia de éstos, ante el representante designado por el Ejecutivo del Estado.

Cuando uno o más miembros del ayuntamiento entrante no se presenten a rendir su protesta de ley sin justa causa, el presidente municipal o el representante del Ejecutivo exhortarán a los miembros propietarios que fueron electos para dichos cargos, a que se presenten en un término máximo de tres días; de no concurrir éstos en ese plazo, se llamará a los suplentes, para sustituirlos en forma definitiva.

Tratándose de regidores de representación proporcional, si no se presentan el propietario y el suplente en el plazo indicado en el párrafo anterior, la exhortación se extenderá en orden descendente a los siguientes regidores de la planilla respectiva.

Artículo 21.- Si el día de la toma de protesta no se integra el ayuntamiento con la mayoría de sus miembros, el Ejecutivo del Estado proveerá lo necesario para su instalación en un plazo no mayor de tres

días; de no ser esto posible, la Legislatura local, o la Diputación Permanente, designará, a propuesta del Ejecutivo, a los miembros ausentes o faltantes necesarios para integrar el ayuntamiento. Entre tanto, el Gobernador del Estado dictará las medidas conducentes para guardar la tranquilidad y el orden público en el municipio; y de estimarlo necesario, designará una junta municipal que se encargue de la administración del municipio, hasta en tanto se nombre a los nuevos miembros del ayuntamiento.

Artículo 22.- Cuando después de instalado un ayuntamiento no hubiere número suficiente de miembros para formar mayoría legal, el presidente municipal o el que haga las funciones del mismo, lo hará del conocimiento del Ejecutivo del Estado para que proponga a la Legislatura local o a la Diputación Permanente, la designación de los miembros sustitutos.

Artículo 23.- Cuando no se verifiquen o se declaren nulas las elecciones de algún ayuntamiento, el Gobernador del Estado propondrá a la Legislatura o a la Diputación Permanente, la designación de un ayuntamiento provisional, que actuará hasta que entre en funciones el ayuntamiento electo.

Artículo 24.- En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento, o de ausencia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes, ni que se celebren nuevas elecciones, el Ejecutivo del Estado propondrá a la Legislatura la designación, de entre los vecinos, de un consejo municipal que concluirá el período respectivo.

Artículo 25.- Los ayuntamientos provisionales, las juntas y consejos municipales, se instalarán con las formalidades y procedimientos

previstos en esta Ley y tendrán las atribuciones que la ley le confiere a los ayuntamientos constitucionales de elección popular.

Artículo 26.- El ayuntamiento funcionará y residirá en la cabecera municipal, y solamente con aprobación del Congreso del Estado, podrá ubicar su residencia en forma permanente o temporal en otro lugar comprendido dentro de los límites territoriales de su municipio. En los casos de cambio temporal de residencia y funcionamiento del ayuntamiento, la Diputación Permanente, en receso de la Legislatura, podrá acordar lo que corresponda.

Los ayuntamientos podrán acordar la celebración de sesiones en localidades del interior del municipio sin requerir autorización de la Legislatura”.

4.3 Funcionamiento de los Ayuntamientos.

Los Ayuntamientos funcionaran a través de las sesiones de Cabildo. El cabildo es la reunión de los integrantes del ayuntamiento para el ejercicio de sus responsabilidades.

En cuanto a las sesiones de Cabildo, mencionaremos que son juntas que se realizan para discutir y solucionar los diversos asuntos del gobierno municipal, pudiendo ser ordinarias o extraordinarias y públicas o privadas.

Las sesiones ordinarias se celebran semanalmente para que los miembros del ayuntamiento informen sobre el avance en el cumplimiento de su trabajo, o de acuerdo a lo estipulado en la Ley Orgánica Municipal del Estado.

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

Las sesiones públicas son las que se realizan, generalmente, en forma ordinaria y periódica.

Las sesiones privadas se realizan cuando el asunto a tratar es de competencia exclusiva para el ayuntamiento.

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

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

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

La legislación del Estado de México, señala en relación al funcionamiento de los Ayuntamientos, lo siguiente:

Artículo 27.- Los ayuntamientos como órganos deliberantes, deberán resolver colegiadamente los asuntos de su competencia.

Artículo 28.- Los ayuntamientos sesionarán cuando menos una vez cada ocho días o cuantas veces sea necesario en asuntos de urgente resolución, a petición de la mayoría de sus miembros y podrán declararse en sesión permanente cuando la importancia del asunto lo requiera.

Las sesiones de los ayuntamientos serán públicas, salvo que exista motivo que justifique que éstas sean privadas. Las causas serán calificadas previamente por el ayuntamiento.

Las sesiones de los ayuntamientos se celebrarán en la sala de cabildos; y cuando la solemnidad del caso lo requiera, en el recinto previamente declarado oficial para tal objeto.

Cuando asista público a las sesiones observará respeto y compostura, cuidando quien las presida que por ningún motivo tome parte en las deliberaciones del ayuntamiento, ni exprese manifestaciones que alteren el orden en el recinto.

Quien presida la sesión hará preservar el orden público, pudiendo ordenar al infractor abandonar el salón o en caso de reincidencia remitirlo a la autoridad competente para la sanción procedente.

Artículo 29.- Los ayuntamientos podrán sesionar con la asistencia de la mayoría de sus integrantes y sus acuerdos se tomarán por mayoría de votos de sus miembros presentes. Quien presida la sesión, tendrá voto de calidad.

Los ayuntamientos no podrán revocar sus acuerdos sino en aquellos casos en que se hayan dictado en contravención a la Ley, lo exija el interés público o hayan desaparecido las causas que lo motivaron, y siguiendo el procedimiento y las formalidades que fueron necesarios para tomar los mismos, en cuyo caso se seguirán las formalidades de ley.

Artículo 30.- Las sesiones del ayuntamiento serán presididas por el presidente municipal o por quien lo sustituya legalmente; constarán en

un libro de actas en el cual deberán asentarse los extractos de los acuerdos y asuntos tratados y el resultado de la votación. Cuando se refieran a reglamentos y otras normas de carácter general que sean de observancia municipal éstos constarán íntegramente en el libro de actas debiendo firmar en ambos casos los miembros del ayuntamiento que hayan estado presentes, debiéndose difundir en la Gaceta Municipal entre los habitantes del municipio. De las actas, se les entregará copia certificada a los integrantes del Ayuntamiento que lo soliciten en un plazo no mayor de ocho días.

4.4 Atribuciones de los Ayuntamientos

En términos generales, las facultades y obligaciones de los ayuntamientos se pueden clasificar en políticas, reglamentarias, administrativas, financieras y de policía.

Las atribuciones políticas de los Ayuntamientos son:

- a) Representar al municipio;
- b) Conducir y dirigir las actividades municipales dentro del orden legal;
- c) Velar porque se cumplan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución local.
- d) Dictar las medidas necesarias para garantizar el orden y la seguridad de la municipalidad.
- e) Presidir las ceremonias cívicas y sociales que señale el calendario oficial.
- f) Nombrar al Secretario, al Tesorero y los demás funcionarios de la administración municipal.
- g) Nombrar a los delgados o agentes municipales.

- h) Convocar a la elección de los órganos de participación ciudadana en el municipio.
- i) Celebrar convenios con las autoridades federales y estatales.
- j) Proponer los cambios de división territorial en el Municipio.
- k) Intervenir en el procedimiento de expropiación de bienes del dominio privado, por causas de utilidad pública.
- l) Auxiliar a las autoridades federales en la aplicación de las leyes que así lo especifiquen: armas de fuego, caza y pesca, servicio militar, asuntos religiosos, culto público, etc.
- m) Rendir informe de su gestión en los plazos y términos señalados por las leyes correspondientes.

Son atribuciones reglamentarias y legislativas de los ayuntamientos:

- a) Iniciar leyes y decretos ante las Legislaturas Locales;
- b) Participar en los procesos de modificación, reforma o adiciones a la Constitución Política del Estado;
- c) Expedir, bandos, ordenanzas, reglamentos, circulares y otras disposiciones administrativas de observancia general en el Municipio;

Son atribuciones administrativas de los ayuntamientos:

- a) Organizar su estructura interna administrativa;
- b) La adecuada prestación de los servicios públicos;
- c) Ordenar y planear el desarrollo municipal y dictar las medidas necesarias para aplicar las disposiciones legales en materia de asentamientos humanos, ecología y protección al medio ambiente, salubridad, asistencia pública, seguridad pública y otras;
- d) Concesionar los servicios públicos en términos de ley;
- e) Municipalizar los servicios a cargo de los particulares en términos de ley;

- f) Crear o suprimir organismos desconcentrados, descentralizados, empresas paramunicipales y fideicomisos, con la autorización de la Legislatura Local.
- g) Dictar los acuerdos necesarios para la adquisición de los bienes necesarios para el funcionamiento del Municipio y en su caso la enajenación de estos, solicitando la autorización de la legislatura local;
- h) Formular estadísticas municipales;
- i) Resolver los recursos administrativos que se interpongan en contra de la Administración Pública Municipal;
- j) Intervenir en los procesos de privatización de las empresas para municipales.

Son atribuciones financieras de los ayuntamientos:

- a) Formular anualmente el proyecto de presupuesto de ingresos y remitirlo a la Legislatura Local;
- b) Aprobar anualmente el presupuesto de egresos, de acuerdo a los recursos disponibles;
- c) Administrar libremente su patrimonio y hacienda en los términos de ley;
- d) Controlar y dar seguimiento a la correcta aplicación del presupuesto;
- e) Realizar el cobro de las contribuciones que la ley establezca a su favor.
- f) Imponer las sanciones pecuniarias previstas en la ley;
- g) Rendir anualmente la cuenta pública de los gastos de su gestión ante la Legislatura Local.

Son atribuciones en materia de policía de los ayuntamientos:

- a) Otorgar licencia y permisos en las diversas materias de su competencia;
- b) Vigilar e inspeccionar el acatamiento de los ordenamientos municipales;
- c) Sancionar a los infractores de la normatividad municipal;

- d) Organizar y supervisar a los cuerpos de seguridad pública y protección ciudadana que requiera el municipio.

Es importante señalar que las atribuciones del ayuntamiento han sido señaladas de forma enunciativa, mas no limitativa en virtud de los cual las Constituciones locales y las Leyes Orgánicas Municipales, pueden establecer otras, siendo las principales las mencionadas.

En el Estado de México, las atribuciones de los ayuntamientos se encuentran contempladas en el artículo 31 de su Ley Orgánica Municipal, el cual indica:

“Artículo 31.- Son atribuciones de los ayuntamientos:

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

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

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

- IV. Proponer, en su caso, a la Legislatura local, por conducto del Ejecutivo, la creación de organismos municipales descentralizados

para la prestación y operación, cuando proceda de los servicios públicos;

V. Acordar la división territorial municipal en delegaciones, subdelegaciones, colonias, sectores y manzanas;

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

VII. Convenir, contratar o concesionar, en términos de ley, la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos, con el Estado, con otros municipios de la entidad o con particulares, recabando, cuando proceda, la autorización de la Legislatura del Estado;

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

IX. Crear las unidades administrativas necesarias para el adecuado funcionamiento de la administración pública municipal y para la eficaz prestación de los servicios públicos;

IX Bis. Crear en el ámbito de sus respectivas competencias una Coordinación Municipal de Derechos Humanos, la cual será autónoma en sus decisiones;

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

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

XII. Convocar a elección de delegados y subdelegados municipales, y de los miembros de los consejos de participación ciudadana;

XIII. Solicitar al Ejecutivo del Estado la expropiación de bienes por causa de utilidad pública;

XIV. Municipalizar los servicios públicos en términos de esta Ley;

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

XVI. Acordar el destino o uso de los bienes inmuebles municipales;

XVII. Nombrar y remover al secretario, tesorero, titulares de las unidades administrativas y de los organismos auxiliares, a propuesta del presidente municipal; para la designación de estos servidores públicos se preferirá en igualdad de circunstancias a los ciudadanos del Estado vecinos del municipio;

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

XIX. Aprobar su presupuesto de egresos, en base a los ingresos presupuestados para el ejercicio que corresponda y establecer las medidas apropiadas para su correcta aplicación.

Los Ayuntamientos al aprobar su presupuesto de egresos, deberán señalar la remuneración de todo tipo que corresponda a un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza, determinada conforme a principios de racionalidad, austeridad, disciplina financiera, equidad, legalidad, igualdad y transparencia, sujetándose a lo dispuesto por el Código Financiero y demás disposiciones legales aplicables.

Las remuneraciones de todo tipo del Presidente Municipal, Síndicos, Regidores y servidores públicos en general, incluyendo mandos medios y superiores de la administración municipal, serán determinadas anualmente en el presupuesto de egresos correspondiente y se sujetarán a los lineamientos legales establecidos para todos los servidores públicos municipales.

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

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

XXII. Dotar de servicios públicos a los habitantes del municipio;

XXIII. Preservar, conservar y restaurar el medio ambiente;

XXIV. Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales y ecológicas; convenir con otras autoridades el control y la vigilancia sobre la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones privadas; planificar y regular de manera conjunta y coordinada el desarrollo de las localidades conurbadas;

XXV. Coadyuvar con la Secretaría del Medio Ambiente a la creación y desarrollo del mercado de derechos de uso del medio ambiente.

XXVI. Trasladar, por medio de los mecanismos fiscales con los que cuenta, el costo de la degradación municipal a los agentes públicos y privados contaminantes finales.

XXVII. Constituir o participar en empresas Paramunicipales y Fideicomisos;

XXVIII. Enajenar y dar en arrendamiento, usufructo o comodato los bienes del municipio, previa autorización, en su caso, de la Legislatura del Estado;

XXIX. Promover y apoyar los programas estatales y federales de capacitación y organización para el trabajo;

XXX. Desafectar del servicio público los bienes municipales o cambiar el destino de los bienes inmuebles dedicados a un servicio público o de uso común;

XXXI. Introducir métodos y procedimientos en la selección y desarrollo del personal de las áreas encargadas de los principales servicios públicos, que propicien la institucionalización del servicio civil de carrera municipal;

XXXII. Sujetar a sus trabajadores al régimen de seguridad social establecido en el Estado;

XXXIII. Formular programas de organización y participación social, que permitan una mayor cooperación entre autoridades y habitantes del municipio;

XXXIV. Elaborar y poner en ejecución programas de financiamiento de los servicios públicos municipales, para ampliar su cobertura y mejorar su prestación;

XXXV. Coadyuvar en la ejecución de los planes y programas federales y estatales;

XXXVI. Editar, publicar y circular la “Gaceta Municipal” órgano oficial, cuando menos cada tres meses para la difusión de los acuerdos de carácter general tomados por el ayuntamiento y de otros asuntos de interés público;

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

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

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

XL. Los municipios de manera libre decidirán si tienen oficialías mediadoras-conciliadoras en funciones separadas o en conjunto;

XLI. Expedir el Reglamento de las Oficialías Mediadoras-Conciliadoras Municipales;

XLII. Convocar a la designación de los Coordinadores Municipales de Derechos Humanos;

XLIII. Las demás que señalen las leyes y otras disposiciones legales”.

4.5 Actos administrativos que requieren autorización de la Legislatura

Por regla general, los ayuntamientos de nuestro país, necesitan autorización de la Legislatura o la Diputación permanente en su caso para:

I. Enajenar los bienes inmuebles del municipio, o en cualquier acto o contrato que implique la transmisión de la propiedad de los mismos;

II. Cambiar las categorías políticas de las localidades del municipio a ciudad; en los términos del artículo 10 de esta ley;

III. Contratar créditos cuando los plazos de amortización rebasen el término de la gestión municipal, en términos de la Ley de Deuda Pública Municipal del Estado de México;

IV. Dar en arrendamiento, comodato o en usufructo los bienes inmuebles del municipio, por un término que exceda el período de la gestión del ayuntamiento;

V. Celebrar contratos de obra, así como de prestación de servicios públicos, cuyo término exceda de la gestión del ayuntamiento contratante;

VI. Desincorporar del dominio público los bienes inmuebles del municipio;

VII. Poner en vigor y ejecutar los planes de desarrollo de las localidades de conurbación intermunicipal.

La solicitud de autorización para realizar cualquiera de los actos señalados con anterioridad, deberá enviarse por conducto del Ejecutivo y acompañarse con los documentos y justificaciones necesarias y, en su caso, del dictamen técnico correspondiente.

La solicitud de enajenación de un inmueble del municipio deberá contener los siguientes datos:

- I. Superficie, medidas, linderos y ubicación exacta del inmueble;
- II. Valor fiscal y comercial del inmueble, esto último certificado por perito autorizado en la materia;
- III. Condiciones de la operación y motivos que se tengan para realizarla;
- IV. La documentación que acredite la propiedad del inmueble;
- V. Comprobación de que el inmueble no está destinado a un servicio público municipal y que no tiene un valor arqueológico, histórico o artístico, certificado por la autoridad competente;
- VI. El destino que se dará a los fondos que se obtengan de la enajenación.

Las enajenaciones de bienes inmuebles propiedad de los municipios, se efectuarán en subasta pública, siguiendo un procedimiento semejante al establecido en el Código de Procedimientos Civiles del Estado para los remates judiciales, salvo que se les autorice en otra forma, respetando el derecho del tanto.

4.6 Suplencia de los Miembros del Ayuntamiento

Los miembros del ayuntamiento necesitan licencia del mismo, para separarse temporal o definitivamente del ejercicio de sus funciones.

En el Estado de México, las faltas de los integrantes del ayuntamiento podrán ser temporales o definitivas, siendo las primeras aquéllas que no excedan de quince días, o que excediendo este plazo, sean debido a causa justificada.

Las faltas temporales del presidente municipal, las cubrirá el primer regidor, y en ausencia de éste, el que le siga en número.

Las faltas temporales de los síndicos serán suplidas por el miembro del ayuntamiento que éste designe, cuando sólo haya un síndico; y cuando haya más de uno, la ausencia será cubierta por el que le siga en número.

Las faltas de los regidores no se cubrirán, cuando no excedan de ocho días y haya el número suficiente de miembros que marca la ley para que los actos del ayuntamiento tengan validez; cuando no haya ese número, o las faltas excedieran el plazo indicado, se llamará al suplente respectivo.

Para cubrir las faltas absolutas de los miembros de los ayuntamientos, serán llamados los suplentes respectivos. Si faltase también el suplente para cubrir la vacante que corresponda, la Legislatura, a propuesta del Ejecutivo, designará los sustitutos.

4.7 De la Suspensión y Desaparición de Ayuntamientos de la Suspensión o Revocación del Mandato de alguno de sus Miembros

La suspensión y desaparición de los ayuntamientos, así como la revocación del mandato de alguno de sus integrantes, se encuentra prevista en el artículo 115, fracción I, párrafos tercero, cuarto y quinto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra indica:

“Artículo 115.-

I...

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

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

En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no 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 Concejos Municipales que concluirán los períodos respectivos; estos Concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores..”

En el caso del Estado de México, se retoman estas disposiciones al prevenir en su Ley Orgánica Municipal que la Legislatura local por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrá declarar la suspensión o desaparición de los ayuntamientos y suspender o revocar el mandato de sus miembros, siempre y cuando hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

El derecho a los miembros de los ayuntamientos en los casos a que se refiere el párrafo precedente, se otorgará conforme al procedimiento establecido en la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de México, el cual menciona:

“TITULO QUINTO

De la Suspensión y Desaparición de Ayuntamientos y Suspensión o Revocación del Mandato de sus Miembros

CAPITULO ÚNICO

De la Comisión de Instrucción y Dictamen

Artículo 103.- Para los casos de suspensión de ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros, se integrará la Comisión de Instrucción y Dictamen.

Artículo 104.- La Comisión de Instrucción y Dictamen se integrará por seis diputados que serán dos de la Junta de Coordinación Política, los Presidentes de las comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales, y de Procuración y Administración de Justicia, un diputado de la primera minoría y uno de la segunda a propuesta de los grupos parlamentarios respectivos.

Artículo 105.- La Comisión de Instrucción y Dictamen substanciará el procedimiento conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica Municipal del Estado de México y el reglamento”.

Son motivo de suspensión de un ayuntamiento o de algunos de sus miembros las siguientes causas graves:

I. Ejecutar Planes y Programas distintos a los aprobados;

II. Retener o invertir para fines distintos a los autorizados, los recursos públicos o las cooperaciones que en numerario o en especie entreguen los particulares para realización de obras;

III. Dejar de integrar los consejos de participación ciudadana municipal o de convocar a la elección de las Autoridades Auxiliares previstas en esta Ley;

IV. Faltar al cumplimiento de las funciones encomendadas por la ley.

Son causas graves que motivan se declare la desaparición de un ayuntamiento, las siguientes:

I. Atacar a las instituciones públicas, a la forma de gobierno constitucionalmente establecido, o a la libertad del sufragio;

II. Violar la Constitución Política del Estado o las leyes locales, y que se cause perjuicio grave al Estado, al municipio o a la sociedad;

III. Violar las garantías individuales, o los Derechos Humanos, los planes, programas y presupuestos de la administración pública estatal o municipal y las leyes que determinen el manejo de los recursos económicos de la misma,

cuando tales actos causen perjuicios graves o irreparables a la sociedad, al Estado o al municipio;

IV. Realizar actos no permitidos o sin las formalidades de la ley, que afecten sustancialmente el patrimonio del municipio, la prestación de servicios públicos o la función administrativa municipal;

V. Realizar cualquier acto u omisión que altere seriamente el orden público, la tranquilidad y la paz social de los habitantes del municipio, o que afecte derechos o intereses de la colectividad;

VI. La existencia entre los miembros de un ayuntamiento, de conflictos que hagan imposible el cumplimiento de los fines del mismo o el ejercicio de sus competencias y atribuciones.

A los miembros de los ayuntamientos se les podrá revocar su mandato por:

I. Ocasionar daños y perjuicios a la hacienda pública municipal, por el indebido manejo de sus recursos;

II. Atacar a las instituciones públicas, al funcionamiento normal de las mismas, a la forma de gobierno, a las garantías individuales o sociales; y a la libertad del sufragio;

III. Infringir la Constitución Política y ordenamientos legales locales, que causen perjuicio grave al Estado, al municipio o a la colectividad;

IV. Realizar actos que impliquen violaciones sistemáticas a los planes y programas o perjuicio a los recursos de la administración pública estatal o del municipio, así como aquéllos que no le sean permitidos por la ley o que requieran de formalidades específicas;

V. Propiciar entre los miembros del ayuntamiento conflictos que obstaculicen el cumplimiento de sus fines o el ejercicio de sus respectivas competencias;

VI. Usurpar funciones y atribuciones públicas;

VII. Utilizar su autoridad o influencia oficial para hacer que los votos en las elecciones recaigan en determinada persona o personas;

VIII. Ordenar la privación de la libertad de las personas fuera de los casos previstos por la Ley;

IX. Realizar cualquier otro acto u omisión que afecte derechos o intereses de la colectividad, altere seriamente el orden público o la tranquilidad y la paz social de los habitantes del municipio.

Cuando el Ejecutivo del Estado tenga conocimiento de alguna o algunas de las situaciones previstas en los preceptos mencionados, solicitará de la Legislatura local la suspensión de los ayuntamientos, la declaración de que éstos han desaparecido y, en su caso, la suspensión o revocación del mandato de alguno de sus miembros; y dictará las medidas que procedan para asegurar la vigencia del orden jurídico, la paz y la tranquilidad sociales en el municipio que corresponda.

4.8 Atribuciones del Presidente Municipal.

El Presidente Municipal es el encargado de llevar a la práctica las decisiones tomadas por el ayuntamiento y el responsable del buen funcionamiento de la administración pública municipal.

Sus principales funciones son:

Cumplir y hacer cumplir la Constitución Política de la República, la Constitución Política del Estado, la Ley Orgánica Municipal, los reglamentos municipales y las resoluciones del ayuntamiento.

Realizar a nombre del ayuntamiento, todos los actos necesarios para el desarrollo de los asuntos políticos y administrativos.

Informar anualmente a la población de la situación que guarda la administración municipal, detallando las actividades realizadas por las dependencias municipales y el manejo y destino de los fondos públicos.

Nombrar y remover empleados y funcionarios cuya designación sea exclusiva del ayuntamiento.

Llevar a cabo un control sobre la aplicación y el ejercicio de la ley de ingresos y del presupuesto de egresos.

Vigilar la aplicación de los planes y programas estatales y municipales de desarrollo.

Vigilar que la administración y prestación de los servicios públicos se lleve a cabo de la mejor manera y con apego a los reglamentos.

Aprobar la solicitud de permisos para el uso y aprovechamiento de las áreas públicas.

En el Estado de México, su Ley Orgánica Municipal prevé en relación al Presidente Municipal, las siguientes disposiciones:

Artículo 48.- El presidente municipal tiene las siguientes atribuciones:

- I. Presidir y dirigir las sesiones del ayuntamiento;
- II. Ejecutar los acuerdos del ayuntamiento e informar su cumplimiento;
- III. Promulgar y publicar en la Gaceta Municipal, el Bando Municipal, y ordenar la difusión de las normas de carácter general y reglamentos aprobados por el ayuntamiento;
- IV. Asumir la representación jurídica del municipio en los casos previstos por la ley;
- V. Convocar a sesiones ordinarias y extraordinarias a los integrantes del ayuntamiento;
- VI. Proponer al ayuntamiento los nombramientos de secretario, tesorero y titulares de las dependencias y organismos auxiliares de la administración pública municipal;
- VI Bis. Derogada
- VII. Presidir las comisiones que le asigne la ley o el ayuntamiento;
- VIII. Contratar y concertar en representación del ayuntamiento y previo acuerdo de éste, la realización de obras y la prestación de servicios públicos, por terceros o con el concurso del Estado o de otros ayuntamientos;
- IX. Verificar que la recaudación de las contribuciones y demás ingresos propios del municipio se realicen conforme a las disposiciones legales aplicables;

X. Vigilar la correcta inversión de los fondos públicos;

XI. Supervisar la administración, registro, control, uso, mantenimiento y conservación adecuados de los bienes del municipio;

XII. Tener bajo su mando los cuerpos de seguridad pública, tránsito y bomberos municipales, en los términos del capítulo octavo, del título cuarto de esta Ley;

XIII. Vigilar que se integren y funcionen en forma legal las dependencias, unidades administrativas y organismos desconcentrados o descentralizados y fideicomisos que formen parte de la estructura administrativa;

XIV. Vigilar que se integren y funcionen los consejos de participación ciudadana municipal y otros órganos de los que formen parte representantes de los vecinos;

XV. Informar por escrito al ayuntamiento, el 1 de agosto de cada año, en sesión solemne de cabildo, del estado que guarda la administración pública municipal y de las labores realizadas durante el ejercicio;

XVI. Cumplir y hacer cumplir dentro de su competencia, las disposiciones contenidas en las leyes y reglamentos federales, estatales y municipales, así como aplicar, a los infractores las sanciones correspondientes o remitirlos, en su caso, a las autoridades correspondientes;

XVII. Promover el patriotismo, la conciencia cívica, las identidades nacional, estatal y municipal y el aprecio a los más altos valores de la República, el Estado y el Municipio, con la celebración de eventos,

ceremonias y en general todas las actividades colectivas que contribuyan a estos propósitos, en especial el puntual cumplimiento del calendario cívico oficial;

XVIII. Las demás que le confieran esta Ley y otros ordenamientos.

Artículo 49.- Para el cumplimiento de sus funciones, el presidente municipal se auxiliará de los demás integrantes del ayuntamiento, así como de los órganos administrativos y comisiones que esta Ley establezca.

Artículo 50.- El presidente asumirá la representación jurídica del ayuntamiento en los litigios, cuando el síndico esté ausente, se niegue a hacerlo o esté impedido legalmente para ello.

Artículo 51.- No pueden los presidentes municipales:

I. Distraer los fondos y bienes municipales de los fines a que estén destinados;

II. Imponer contribución o sanción alguna que no esté señalada en la Ley de Ingresos u otras disposiciones legales;

III. Juzgar los asuntos relativos a la propiedad o posesión de bienes muebles o inmuebles o en cualquier otro asunto de carácter civil, ni decretar sanciones o penas en los de carácter penal;

IV. Ausentarse del municipio sin licencia del ayuntamiento, excepto en aquellos casos de urgencia justificada;

V. Cobrar personalmente o por interpósita persona, multa o arbitrio alguno, o consentir o autorizar que oficina distinta a la tesorería municipal, conserve o tenga fondos municipales;

VI. Utilizar a los empleados o policías municipales para asuntos particulares;

VII. Residir durante su gestión fuera del territorio municipal.

4.9 Atribuciones de los Síndicos.

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

Sus principales funciones son:

Vigilar el buen manejo de las finanzas públicas municipales.

Mantener al corriente el inventario general de los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio.

Revisar y firmar los estados de cuentas de la tesorería municipal y remitirlos a la Contaduría Mayor de Glosa del Congreso del Estado.

Vigilar que se presente oportunamente la cuenta pública para su revisión por el Congreso Local, así como los informes contables y financieros mensuales.

Procurar el cobro oportuno de los créditos, multas y rezagos a favor del municipio.

Asistir regular y puntualmente a las sesiones de cabildo y actos oficiales.

Practicar a falta o en auxilio del ministerio público, las primeras averiguaciones sobre los hechos que hayan alterado el orden público.

Comparecer y suscribir los contratos y de más actos jurídicos que contengan obligaciones patrimoniales para el municipio.

En el Estado de México, su Ley Orgánica Municipal prevé en relación a los Síndicos, las siguientes disposiciones:

Artículo 52.- Los síndicos municipales tendrán a su cargo la procuración y defensa de los derechos e intereses del municipio, en especial los de carácter patrimonial y la función de contraloría interna, la que, en su caso, ejercerán conjuntamente con el órgano de control y evaluación que al efecto establezcan los ayuntamientos.

Artículo 53.- Los síndicos tendrán las siguientes atribuciones:

I. Procurar, defender y promover los derechos e intereses municipales; representar legal y jurídicamente a los ayuntamientos en los litigios en los que éstos fueran parte; así como la gestión de los negocios de la hacienda municipal, facultándolos para otorgar y revocar poderes generales y especiales a terceros o mediante carta poder u oficio para la debida representación legal y jurídica de los Ayuntamientos; pudiendo convenir en los mismos;

II. Revisar y firmar los cortes de caja de la tesorería municipal;

III. Cuidar que la aplicación de los gastos se haga llenando todos los requisitos legales y conforme al presupuesto respectivo;

IV. Vigilar que las multas que impongan las autoridades municipales ingresen a la tesorería, previo comprobante respectivo;

V. Asistir a las visitas de inspección que realice la Contaduría General de Glosa a la tesorería e informar de los resultados al ayuntamiento;

VI. Hacer que oportunamente se remitan a la Contaduría General de Glosa de la Legislatura del Estado las cuentas de la tesorería municipal y remitir copia del resumen financiero a los miembros del ayuntamiento;

VII. Intervenir en la formulación del inventario general de los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio, haciendo que se inscriban en el libro especial, con expresión de sus valores y de todas las características de identificación, así como el uso y destino de los mismos;

VIII. Regularizar la propiedad de los bienes inmuebles municipales, para ello tendrán un plazo de ciento veinte días hábiles, contados a partir de la adquisición;

IX. Inscribir los bienes inmuebles municipales en el Registro Público de la Propiedad, para iniciar los trámites correspondientes tendrán un plazo de ciento veinte días hábiles contados a partir de aquel en que concluyo el proceso de regularización;

X. Practicar, a falta del agente del Ministerio Público, las primeras Diligencias de averiguación previa o aquellas que sean de notoria urgencia remitiéndolas al agente del Ministerio Público del Distrito Judicial correspondiente, dentro del término de veinticuatro horas y vigilar que los Oficiales Calificadores, observen las disposiciones legales en cuanto a las garantías que asisten a los detenidos;

XI. Participar en los remates públicos en los que tenga interés el municipio, para que se finquen al mejor postor y se guarden los términos y disposiciones prevenidos en las leyes respectivas;

XII. Verificar que los remates públicos se realicen en los términos de las leyes respectivas;

XIII. Verificar que los funcionarios y empleados del municipio cumplan con hacer la manifestación de bienes que prevé la Ley de Responsabilidades para los Servidores Públicos del Estado y Municipios;

XIV. Admitir, tramitar y resolver los recursos administrativos que sean de su competencia;

XV. Revisar las relaciones de rezagos para que sean liquidados;

XVI. Las demás que les señalen las disposiciones aplicables.

En el caso de que sean dos los síndicos que se elijan, uno estará encargado de los ingresos de la hacienda municipal y el otro de los egresos. El primero tendrá las facultades y obligaciones consignadas en las fracciones I, IV, V, y XVI y el segundo, las contenidas en las fracciones II, III, VI, VII, VIII, IX, X y XII entendiéndose que se ejercerán indistintamente las demás.

En el caso de que se elija un tercer síndico, este ejercerá las atribuciones del segundo a que se refieren las fracciones VII, VIII, IX, y X.

Los síndicos no pueden desistirse, transigir, comprometerse en árbitros, ni hacer cesión de bienes municipales, sin la autorización expresa del ayuntamiento.

Artículo 54.- El ayuntamiento, en su caso, distribuirá entre los síndicos otras funciones que de acuerdo con la ley les corresponda.

4.10 Atribuciones de los Regidores

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

Sus principales funciones son:

Asistir y proponer a las sesiones de cabildo las medidas que estimen más convenientes para atender los asuntos municipales.

Asistir a los actos oficiales y atender las comisiones que por su cargo le sean conferidas.

Presidir y desempeñar las comisiones que les encomiende el ayuntamiento informando a éste de su resultado.

Proponer al ayuntamiento los acuerdos que deban dictarse para el mejoramiento de los diversos ramos de la administración y los servicios públicos municipales.

Vigilar el funcionamiento de las dependencias administrativas y la atención de los asuntos propios del área de su responsabilidad.

Presentar su programa anual de trabajo e informar al ayuntamiento acerca del cumplimiento de sus tareas.

Suplir al presidente municipal en sus faltas temporales, cuando sean menores de treinta días, de acuerdo al orden de preferencia que el presidente determine.

Citar a sesiones extraordinarias del ayuntamiento si no lo hace el presidente municipal.

En el Estado de México, su Ley Orgánica Municipal prevé en relación a los Regidores, las siguientes disposiciones:

Artículo 55.- Son atribuciones de los regidores, las siguientes:

- I. Asistir puntualmente a las sesiones que celebre el ayuntamiento;
- II. Suplir al presidente municipal en sus faltas temporales, en los términos establecidos por esta Ley;
- III. Vigilar y atender el sector de la administración municipal que les sea encomendado por el ayuntamiento;
- IV. Participar responsablemente en las comisiones conferidas por el ayuntamiento y aquéllas que le designe en forma concreta el presidente municipal;
- V. Proponer al ayuntamiento, alternativas de solución para la debida atención de los diferentes sectores de la administración municipal;
- VI. Promover la participación ciudadana en apoyo a los programas que formule y apruebe el ayuntamiento;
- VII. Las demás que les otorgue esta Ley y otras disposiciones aplicables.

4.11 Autoridades auxiliares

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

El nombre que reciben las autoridades auxiliares varía de un Estado a otro, estos pueden ser: consejos de participación ciudadana; comisarios municipales, presidentes de las juntas auxiliares, delegados municipales, jefes de las tenencias municipales, agentes municipales o jueces auxiliares.

Su elección se hace de acuerdo a lo que determinen las Leyes Orgánicas Municipales.

Las principales funciones de las autoridades auxiliares son las siguientes:

Cumplir y hacer cumplir el Bando de Policía y Buen Gobierno, reglamentos municipales, circulares y demás disposiciones de carácter general dentro de su localidad.

Auxiliar a las autoridades federales, estatales y municipales en el cumplimiento de sus atribuciones.

Fungir como oficial del registro civil y en su caso como agente del ministerio público.

Formular y remitir anualmente al ayuntamiento el padrón de habitantes de su localidad y demás datos estadísticos que le sean pedidos.

Promover la educación en su comunidad.

Vigilar la conservación de la salud pública en la localidad.

Promover el establecimiento y prestación de servicios públicos en la localidad.

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

Conforme a la Ley Orgánica Municipal del Estado de México:

Artículo 56.- Son autoridades auxiliares municipales, los delegados y subdelegados, y los jefes de sector o de sección y jefes de manzana que designe el ayuntamiento.

Artículo 57.- Las autoridades auxiliares municipales ejercerán, en sus respectivas jurisdicciones, las atribuciones que les delegue el ayuntamiento, para mantener el orden, la tranquilidad, la paz social, la seguridad y la protección de los vecinos, conforme a lo establecido en esta Ley, el Bando Municipal y los reglamentos respectivos.

I. Corresponde a los delegados y subdelegados:

- a). Vigilar el cumplimiento del bando municipal, de las disposiciones reglamentarias que expida el ayuntamiento y reportar a la dependencia administrativa correspondiente, las violaciones a las mismas;
- b). Coadyuvar con el ayuntamiento en la elaboración y ejecución del Plan de Desarrollo Municipal y de los programas que de él se deriven;
- c). Auxiliar al secretario del ayuntamiento con la información que requiera para expedir certificaciones;
- d). Informar anualmente a sus representados y al ayuntamiento, sobre la administración de los recursos que en su caso tenga encomendados, y del estado que guardan los asuntos a su cargo;
- e). Elaborar los programas de trabajo para las delegaciones y subdelegaciones, con la asesoría del ayuntamiento.

II. Corresponde a los jefes de sector o de sección y de manzana:

a). Colaborar para mantener el orden, la seguridad y la tranquilidad de los vecinos del lugar, reportando ante los cuerpos de seguridad pública, a los oficiales calificadores las conductas que requieran de su intervención;

b). Elaborar y mantener actualizado el censo de vecinos de la demarcación correspondiente;

c). Informar al delegado las deficiencias que presenten los servicios públicos municipales;

d). Participar en la preservación y restauración del medio ambiente, así como en la protección civil de los vecinos.

Artículo 58.- Los delegados y subdelegados municipales no pueden:

I. Cobrar contribuciones municipales sin la autorización expresa de la ley;

II. Autorizar ningún tipo de licencia de construcción y alineamiento o para la apertura de establecimientos;

III. Mantener detenidas a las personas, sin conocimiento de las autoridades municipales;

IV. Poner en libertad a los detenidos en flagrancia por delito del fuero común o federal;

V. Autorizar inhumaciones y exhumaciones;

VI. Hacer lo que no esté previsto en esta Ley y en otros ordenamientos municipales.

Artículo 59.- La elección de Delegados y Subdelegados se sujetará al procedimiento establecido en la convocatoria que al efecto expida el Ayuntamiento. Por cada Delegado y Subdelegado deberá elegirse un suplente.

La elección de los Delegados y Subdelegados se realizará en la fecha señalada en la convocatoria entre el último domingo de octubre y el 15 de noviembre del primer año de gobierno del Ayuntamiento.

La convocatoria deberá expedirse cuando menos diez días antes de la elección. Sus nombramientos serán firmados por el Presidente Municipal y el Secretario del Ayuntamiento, entregándose a los electos a más tardar el día en que entren en funciones, que será el primer día de diciembre del mismo año.

Artículo 60.- Para ser delegado o subdelegado municipal o jefe de manzana se requiere:

I. Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;

II. Ser vecino, en términos de esta Ley, de la delegación, subdelegación municipal o manzana respectiva;

III. Ser de reconocida probidad.

Artículo 61.- Los jefes de sector o de sección y de manzana serán nombrados por el ayuntamiento.

Artículo 62.- Las autoridades Auxiliares podrán ser removidas por causa grave que califique el Ayuntamiento por el voto aprobatorio de las dos terceras partes de sus integrantes, previa garantía de audiencia. Tratándose de Delegados y Subdelegados, se llamará a los suplentes; si éstos no se presentaren se designará a los sustitutos, conforme a lo establecido en la presente Ley y demás disposiciones aplicables.

Artículo 63.- Las faltas temporales de las autoridades auxiliares serán suplidas por la persona que designe el ayuntamiento; en los casos de faltas definitivas se designará a los sustitutos en términos de esta Ley.

4.12 Las comisiones, consejos de participación ciudadana y organizaciones sociales

En la mayoría de los ayuntamientos de nuestro país, para el eficaz desempeño de sus funciones públicas, existen los siguientes órganos colegiados:

I. Comisiones;

II. Consejos de participación ciudadana;

III. Organizaciones sociales representativas de las comunidades; y

IV. Las demás organizaciones que determinen las leyes y reglamentos o los acuerdos del ayuntamiento.

Las comisiones tienen por objeto distribuir entre los integrantes del Ayuntamiento (Presidente Municipal, Síndicos y Regidores) la vigilancia del buen funcionamiento de la administración municipal. Las comisiones generalmente son las siguientes:

- Hacienda Pública.
- Gobernación y Reglamentos.
- Seguridad Pública, Tránsito y Transportes.
- Salud Pública y Asistencia Social.
- Obras Públicas.
- Instrucción Pública, Recreación y Espectáculos.
- Comercios, Mercados y Rastro.
- Bienes Municipales y Panteones.
- Agua y Saneamiento.
- Electrificación.

En los municipios rurales las comisiones se integrarán de acuerdo a lo dispuesto en sus Leyes Orgánicas Municipales.

El ayuntamiento en sesión de cabildo asigna estas comisiones a cada uno de los regidores para que atiendan los problemas de la comunidad municipal y propongan e implanten las medidas más convenientes para solucionarlos.

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

En cuanto a las Comisiones del Ayuntamiento, La Ley Orgánica Municipal del Estado de México, indica:

Artículo 65.- Los integrantes de las comisiones del ayuntamiento serán nombrados por éste, de entre sus miembros, a propuesta del presidente municipal.

Artículo 66.- Las comisiones del ayuntamiento serán responsables de estudiar, examinar y proponer a éste los acuerdos, acciones o normas tendientes a mejorar la administración pública municipal, así como de vigilar y reportar al propio ayuntamiento sobre los asuntos a su cargo y sobre el cumplimiento de las disposiciones y acuerdos que dicte el cabildo.

Artículo 67.- Las comisiones, para el cumplimiento de sus fines y previa autorización del ayuntamiento, podrán celebrar reuniones públicas en las localidades del municipio, para recabar la opinión de sus habitantes. Asimismo, en aquellos casos en que sea necesario, podrán solicitar asesoría externa especializada.

Artículo 68.- Previa autorización del ayuntamiento, las comisiones podrán llamar a comparecer a los titulares de las dependencias administrativas municipales a efecto de que les informen, cuando así se requiera, sobre el estado que guardan los asuntos de su dependencia.

Artículo 69.- Las comisiones las determinará el ayuntamiento de acuerdo a las necesidades del municipio y podrán ser permanentes o transitorias.

I. Serán permanentes las comisiones:

- a). De gobernación, de seguridad pública y tránsito y de protección civil, cuyo responsable será el presidente municipal;
- b). De planeación para el desarrollo, que estará a cargo del presidente municipal;
- c). De hacienda, que presidirá el síndico o el primer síndico, cuando haya mas de uno;
- d). De agua, drenaje y alcantarillado;
- e). De mercados, centrales de abasto y rastros;
- f). De alumbrado público;
- g). De obras públicas y desarrollo urbano;
- h). De fomento agropecuario y forestal;
- i). De parques, jardines y panteones;
- j). De cultura, educación pública, deporte y recreación;
- k). De turismo;
- l). De preservación y restauración del medio ambiente;
- m). De empleo;
- n). De salud pública;

ñ). De población;

o). De revisión y actualización de la reglamentación municipal;

p). Las demás que determine el ayuntamiento, de acuerdo con las necesidades del municipio.

II. Serán comisiones transitorias, aquéllas que se designen para la atención de problemas especiales o situaciones emergentes o eventuales de diferente índole y quedarán integradas por los miembros que determine el ayuntamiento, coordinadas por el responsable del área competente.

Artículo 70.- Las comisiones del ayuntamiento coadyuvarán en la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal y en su evaluación.

Artículo 71.- Las comisiones del ayuntamiento carecen de facultades ejecutivas. Los asuntos y acuerdos que no estén señalados expresamente para una comisión quedarán bajo la responsabilidad del presidente municipal”.

4.13 Propuesta para adicionar el artículo 29 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México a efecto de sancionar a los integrantes de los ayuntamientos que no asistan a las Sesiones de Cabildo.

Como ya se menciona en la presente investigación, entre las principales obligaciones de los integrantes de los ayuntamientos encontramos la de asistir puntualmente a las sesiones de cabildo y participar activamente en las mismas, toda vez que será en estas reuniones donde se habrán de tomar los acuerdos necesarios para dar cumplimiento a las funciones y servicios que la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le tienen encomendados al Municipio.

Sin embargo, en la mayoría de los Ayuntamientos del Estado de México, sus integrantes faltan constantemente a las sesiones de cabildo de manera injustificada, incumpliendo sus obligaciones y dejando de representar a los ciudadanos que los eligieron mediante el voto popular; por ello, nuestra propuesta es sancionar a los integrantes de los ayuntamientos del Estado de México con una multa equivalente a dos días de su salario, por cada falta injustificada. Resulta importante mencionar que dicha sanción ha sido establecida en otras Entidades Federativas de nuestro país, como es el caso del Estado de Michoacán que en su Ley Orgánica Municipal adopta tal disposición, dando como resultado una mayor asistencia de los miembros de los cabildos municipales.

Para llevar a la práctica nuestra propuesta, se deberá adicionar el artículo 29 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, que indica:

“Artículo 29. Los ayuntamientos podrán sesionar con la asistencia de la mayoría de sus integrantes y sus acuerdos se tomarán por mayoría de votos de sus miembros presentes. Quien presida la sesión la sesión tendrá voto de calidad.

Los ayuntamientos no podrán revocar sus acuerdos sino en aquellos casos en que se hayan dictado en contravención a la ley, lo exija el interés público o hayan desaparecido las causas que lo motivaron, y siguiendo el procedimiento y las formalidades que fueron necesarios para tomar los mismos, en cuyo caso se seguirán las formalidades de ley”.

Para decir:

“Artículo 29. Los ayuntamientos podrán sesionar con la asistencia de la mayoría de sus integrantes y sus acuerdos se tomaran por mayoría de votos de sus miembros presentes. Quien presida la sesión tendrá voto de calidad.

Aquellos integrantes de los ayuntamientos que falten de manera injustificada a las sesiones de cabildo, serán sancionados con una multa equivalente a diez días de su salario.

Los ayuntamientos no podrán revocar sus acuerdos sino en aquellos casos en que se hayan dictado en contravención a la ley, lo exija el interés público o hayan desaparecido las causas que lo motivaron, y siguiendo el procedimiento y las formalidades que fueron necesarios para tomar los mismos, en cuyo caso se seguirán las formalidades de ley”.

CONCLUSIONES

PRIMERA. En la actualidad, el Municipio representa un fenómeno universal caracterizado como una forma de relación social fincada en la organización vecinal con miras a dar solución a los problemas de la comunidad,

SEGUNDA. El Municipio es la institución jurídica, política y social, que tiene como finalidad organizar a una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal, que esta regida por un Ayuntamiento y que es con frecuencia, la base de la división territorial y organización política del Estado.

TERCERA. El Ayuntamiento es el órgano colegiado, deliberante, que asume la representación del Municipio. Esta integrado por el Presidente Municipal, los síndicos y regidores a quienes se asignan comisiones específicas por ramo; por ejemplo de hacienda, de mercados, de parques y jardines, etc. tanto el presidente municipal, como los síndicos y regidores, son electos popularmente.

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

QUINTA. Asimismo los Ayuntamientos cuentan con órganos desconcentrados, organismos descentralizados, empresas paramunicipales y fideicomisos municipales, para el adecuado funcionamiento de sus tareas de gobierno y administración.

SEXTA. Resulta necesario establecer mecanismos de coordinación entre los integrantes del Ayuntamiento y los servidores públicos que conforman el

aparato público administrativo, para un adecuado funcionamiento de la Administración Pública Municipal. Así, el Presidente Municipal dirige las tareas referentes a la administración y los regidores y síndicos efectúan las tareas de vigilancia sobre las mismas.

SÉPTIMA. Los servicios públicos municipales pueden ser definidos, como todas aquellas actividades que realiza el ayuntamiento de manera uniforme y continua, para satisfacer las necesidades básicas de la comunidad..

OCTAVA. Entre las principales obligaciones de los integrantes de los ayuntamientos encontramos la de asistir puntualmente a las sesiones de cabildo y participar activamente en las mismas, toda vez que será en estas reuniones donde se habrán de tomar los acuerdos necesarios para dar cumplimiento a las funciones y servicios que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le tienen encomendados al Municipio.

NOVENA. Sin embargo, en la mayoría de los Ayuntamientos del Estado de México, sus integrantes faltan constantemente a las sesiones de cabildo de manera injustificada, incumpliendo sus obligaciones y dejando de representar a los ciudadanos que los eligieron mediante el voto popular.

DECIMA. por ello, nuestra propuesta es sancionar a los integrantes de los ayuntamientos del Estado de México con una multa equivalente a diez días de su salario, por cada falta injustificada. Resulta importante mencionar que dicha sanción ha sido establecida en otras Entidades Federativas de nuestro país, como es el caso del Estado de Michoacán que en su Ley Orgánica Municipal adopta tal disposición.

DECIMA PRIMERA. Para llevar a la práctica nuestra propuesta, se deberá adicionar el artículo 29 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, que indica:

“Artículo 29. Los ayuntamientos podrán sesionar con la asistencia de la mayoría de sus integrantes y sus acuerdos se tomaran por mayoría de votos de sus miembros presentes. Quien presida la sesión la sesión tendrá voto de calidad.

Los ayuntamientos no podrán revocar sus acuerdos sino en aquellos casos en que se hayan dictado en contravención a la ley, lo exija el interés público o hayan desaparecido las causas que lo motivaron, y siguiendo el procedimiento y las formalidades que fueron necesarios para tomar los mismos, en cuyo caso se seguirán las formalidades de ley”.

Para decir:

“Artículo 29. Los ayuntamientos podrán sesionar con la asistencia de la mayoría de sus integrantes y sus acuerdos se tomaran por mayoría de votos de sus miembros presentes. Quien presida la sesión la sesión tendrá voto de calidad.

Aquellos integrantes de los ayuntamientos que falten de manera injustificada a las sesiones de cabildo, serán sancionados con una multa equivalente a diez días de su salario.

Los ayuntamientos no podrán revocar sus acuerdos sino en aquellos casos en que se hayan dictado en contravención a la ley, lo exija el interés público o hayan desaparecido las causas que lo motivaron, y siguiendo el procedimiento y las formalidades que fueron necesarios para tomar los mismos, en cuyo caso se seguirán las formalidades de ley”.

DECIMO SEGUNDA. Con esta adición propuesta se garantizara mayor asistencia en los cabildos del Estado, dando como resultado un mejor ejercicio público y compromiso social con el municipio y el país.

BIBLIOGRAFÍA

Acosta Romero, Miguel. Compendio de Derecho Administrativo, Porrúa, 3ª Edición, México, 2001.

Bielsa Rafael, Derecho Administrativo, T. II, Editorial La Ley, 6ª Edición, Buenos Aires, Argentina, 1964,

Burgoa Orihuela, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, 6ª, Edición, México. 2000.

Carmona Romay Adriano G., Programa de Gobierno Municipal, La Habana, Cuba, 1950.

Carrasco Iriarte, Hugo, Mandatos constitucionales en materia tributaria, Themis, 1ª Edición, México, 1987.

Carrillo Flores Antonio. La Justicia Federal y la Administración Pública, México, 1973.

Diez Manuel, El acto administrativo, Tipográfica Editora Argentina, 2ª Edición, Buenos Aires, Argentina, 1961.

Dana Montaña Salvador, Estudios de Política y Derecho Municipal, Maracaibo Venezuela, Universidad del Zulia, 1962.

Hernández Antonio María, Derecho Municipal, Parte General, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1era. Edición México.2003.

Fernández de Velasco, Recaredo, El acto administrativo, Revista de Derecho Privado, Madrid, 1929.

Fernández Ruiz Jorge, Servicios Públicos Municipales, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, INAP, 1ª Edición México. 2002.

Fraga Gabino, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, 40ª Edición, México, 2000.

García de Enterría, Eduardo y Tomás Ramón Fernández, Curso de Derecho Administrativo, T. I, Editorial Civitas, 2da. Edición, Madrid, 1978.

González Navarro, Francisco, El procedimiento administrativo, Presidencia del Gobierno, Madrid, 1972.

Kelsen Hans, Teoría General del Estado, Traducción Luís Legaz Lacambra, México, Editora Nacional, 1965.

Korn Villafañe Adolfo, La Republica Representativa Municipal, La Plata, 1944.

López-Nieto y Mallo, Francisco, Manual de Procedimiento Administrativo, Bayer Hermanos, Barcelona, 1978.

Martín Mateo Ramón, Manual de Derecho Administrativo, 4ª Edición, Comercial Malvar, Madrid, 1979.

Martínez Morales, Rafael I., Derecho Administrativo 1er. Y 2do. Cursos, Oxford, 4ª Edición, México, 2000.

Muñoz Virgilio y Mario Ruiz Massieu, Elementos jurídico-históricos del Municipio en México, UNAM, México 1979.

Ochoa Campos Moisés, El Municipio, Su evolución institucional. Colección Cultural Municipal. BANOBRAS. México, 1981.

Ochoa Campos Moisés, La Reforma Municipal, 4ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1985.

Oliveira Ives de, Curso de Derecho Municipal, Buenos Aires, Argentina, Abeledo, Perrot, 1960, Pág. 49.

Quintana Roldan F. Carlos, Derecho Municipal, Porrúa, 1ª Edición, México, 1995.

Rendón Huerta Teresita, Derecho Municipal, Editorial Porrúa, 3ª Edición, México, 2005.

Robles Martínez Reynaldo, El Municipio, Editorial Porrúa, 4ª Edición, México, 2000.

Rodríguez Lobato, Raúl, Derecho Fiscal, Harla, 1ª Edición, México, 1983.

Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, Primer Curso, 21ª Edición, Porrúa, México, 2000.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

Ley de Ingresos Municipales del Estado de México para el ejercicio fiscal del año 2006.

Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios.

Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado de México y sus Municipios.

Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

Código Administrativo del Estado de México.

Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

Código Electoral del Estado de México.

Código Financiero del Estado de México y sus Municipios.

Bando del H. Ayuntamiento de Ecatepec de Morelos, Estado de México. 2007.

OTRAS

Academia Española (1726-1770), *Diccionario de la lengua castellana* [Autoridades] (edición facsímile en Academia Española, 2001).

Diccionario Jurídico de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Enciclopedia Jurídica Omeba, Buenos Aires, Editorial Omeba, 1964.