

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO
FACULTAD DE DERECHO

TESIS

QUE PRESENTA

NORMA ANGÉLICA LÓPEZ CANO

PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADA EN DERECHO

**“REFORMA AL ARTÍCULO 65
DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE
MÉXICO, A EFECTO DE QUE LOS AYUNTAMIENTOS
EXPIDAN EL REGLAMENTO PARA EL FUNCIONAMIENTO
DE LAS COMISIONES MUNICIPALES”**

Septiembre de 2017

ÍNDICE

Introducción	3
--------------	---

CAPÍTULO PRIMERO

MARCO HISTÓRICO Y CONCEPTUAL DEL MUNICIPIO

1.1 Grecia	5
1.2 Roma	6
1.3 Francia	9
1.4 España	10
1.5 México	13
1.5.1 Época Prehispánica	13
1.5.2 Época Colonial	14
1.5.3 Época Independiente	16
1.5.4 Época Actual	18
1.6 El Municipio	23
1.6.1 Teorías que explican su origen	23
1.6.2 Concepto	26
1.6.3 Naturaleza Jurídica	28
1.6.4 Elementos	29

CAPÍTULO SEGUNDO

EL AYUNTAMIENTO, SU INTEGRACIÓN Y FUNCIONAMIENTO

2.1 El Ayuntamiento	33
2.1.1 Concepto	33
2.1.2 Integración	34
2.1.3 Atribuciones	36
2.1.4 Funcionamiento	38
2.2 Las Comisiones municipales	40
2.2.1 Concepto	40

2.2.2 Integración	40
2.2.3 Atribuciones	41
2.3 El Instituto de Administración Pública del Estado de México	43
2.3.1 Concepto	43
2.3.2 Funciones	44

CAPÍTULO TERCERO
MARCO JURÍDICO DEL AYUNTAMIENTO
Y DE LAS COMISIONES MUNICIPALES

3.1 Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	46
3.2 Artículos del 112 al 128 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.	48
3.3 Título Segundo, Capítulos Primero, Segundo, Tercero y Quinto de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.	57
3.4. Jurisprudencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo	65

CAPÍTULO CUARTO
REFORMA AL ARTÍCULO 65 DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL
ESTADO DE MÉXICO, A EFECTO DE QUE LOS AYUNTAMIENTOS EXPIDAN
EL REGLAMENTO PARA EL FUNCIONAMIENTO DE LAS COMISIONES
MUNICIPALES

4.1 Problema	70
4.1.1 Causas del problema	72
4.1.2 Consecuencias y afectaciones	75
4.2 Enfoque de solución	79
-Conclusiones	81
-Propuesta	84
-Fuentes de información	87

INTRODUCCIÓN

La Ley Orgánica Municipal del Estado de México prevé en su Capítulo Quinto lo relativo a las Comisiones Municipales, en dicho precepto describe entre otras cosas su integración, conformación además de establecer sus funciones como las de estudiar, examinar y proponer al ayuntamiento los acuerdos, acciones o normas tendientes a mejorar la administración pública municipal; sin embargo el marco legal de referencia no cuenta con un apartado legal en el que se imponga la obligación al Ayuntamiento de crear un reglamento para el funcionamiento de las comisiones, que permita eficientar los trabajos que se desarrollen al interior de las mismas, así como la obligatoriedad de capacitar a los miembros del cabildo que las conforman.

Por lo que nuestra propuesta está dirigida a reformar el artículo 65 de la Ley Orgánica Municipal de la entidad, con el fin de establecer la obligatoriedad a los ayuntamientos de promulgar un reglamento para el funcionamiento de sus comisiones permanentes y transitorias, así como la obligación de capacitar a los integrantes de las mismas.

Con esta medida se pretende lograr que las actuaciones de los miembros de las comisiones se fundamenten adecuadamente (actas, orden del día, dictámenes, notificaciones, etc.) además de propiciar que los documentos que de ellas emanan, sean redactados de manera lógica y metodológica, de manera tal que sean entendibles y se puedan debatir con argumentos y razones válidas y fundamentadas en el seno del cabildo.

Para entender este tema en su justa dimensión, debemos analizar los antecedentes, conceptos fundamentales y elementos del Municipio, haciendo énfasis en el marco normativo que regula la actividad de las comisiones edilicias municipales; en tal sentido la investigación se divide en cuatro capítulos a saber:

El capítulo primero está orientado a conocer la historia del municipio desde su pasado remoto, pasando por diversas civilizaciones de la antigüedad.

El capítulo segundo está dedicado al estudio del Municipio, partiendo de su concepto, elementos, e integración y funcionamiento de las comisiones edilicias municipales.

El capítulo tercero se enfoca al estudio de las diversas leyes que regulan al municipio libre, y de manera específica a las comisiones edilicias municipales.

El capítulo cuarto se refiere al estudio de la problemática, en este caso las causas y los efectos que repercuten de manera negativa en el funcionamiento de las comisiones edilicias.

Los métodos que se aplicaron en esta investigación son: el método deductivo, por medio del cual fue factible exponer los puntos de vista de los diversos tratadistas en el tema; el método analítico, cuya aplicación facilitó el estudio de las leyes que conforman el marco jurídico del municipio y de las comisiones edilicias; y el método histórico, que resultó útil para el desarrollo de los antecedentes del Municipio, particularmente los de México.

CAPÍTULO PRIMERO

MARCO HISTÓRICO Y CONCEPTUAL DEL MUNICIPIO

1.1 Grecia

La *gens* (grupo de familias emparentadas entre sí, compartían lazos de sangre, además de costumbres y religión, provenían de un antepasado común) fueron una forma de organización social y política parecida al municipio actual. En su estructura interna, contaban con un jefe de familia, quien a su vez desempeñaba el papel de juez del hogar.

Una de las más importantes ciudades de Grecia fue Atenas, en ella se adoptó la república democrática, y es justamente donde aparece por primera vez una organización política similar a la del Municipio. Los principales cargos públicos, de ésta ciudad fueron (Ochoa, 2010):

- a). *“El Rey, que se encargaba de celebrar los sacrificios.*
 - b) *El Polemarca que tenía como función principal juzgar a los extranjeros.*
 - c) *El Arconte el al cual se le encomendaba velar por la conservación de los cultos domésticos.*
 - d) *Los Tesmotetes, eran seis, y presidían los grandes jurados.*
 - e) *Los Pritanos, eran 50 personas elegidas a perpetuidad para velar por la conservación del hogar público y para verificar las comidas sagradas.*
- Magistraturas que fueron creadas por la democracia:*
- 10 Estrategas, encargados de los asuntos relacionados con la guerra y la política.*
 - 10 Astinomios, que cuidaban de la policía.*
 - 10 Agoranomios, responsables de los mercados.*
 - 10 Sitofilaquios, que vigilaban la renta del trigo.*
 - 10 Metronomios, encargados de las pesas y medidas.*
 - 10 Custodios, del tesoro*

10 *Receptores de cuentas.*

11 *Encargados de ejecutar sentencias*". (pp.63-64)

Cabe agregar al respecto que los magistrados duraban en su función un año, y sus atribuciones eran similares a las que en la actualidad realizan los servidores públicos de los municipios, con excepción de las de carácter religioso.

El surgimiento del municipio en Grecia se presenta con la Constitución del rey Solón, quien dio la pauta para la organización territorial y humana, dotando al pueblo de facultades, entre otras, la de contar con asambleas y magistraturas (Hamdan, 2001):

La reforma de Solón repartió al pueblo en tribus y éstas a su vez, en *demos* (municipios); de esta manera la ciudad griega llegó a convertirse en un verdadero estado municipal y cada una con magistrados que podían ser escogidos entre todas las clases sociales. Todos los ciudadanos que hubiesen cumplido con sus obligaciones civiles y militares tenían derecho de ser oradores en la asamblea, recibiendo el nombre de demagogos. (p.383)

Como se asume, la ciudad-estado se dividía en tribus y la conjunción de éstas en *demos* (organizaciones sociales asentadas en el territorio del Estado), las cuales gozaban de libertad para elegir a sus propios magistrados, además de participar en las asambleas públicas como oradores.

1.2 Roma

En el apogeo del imperio romano, surgió una organización territorial conocida como *municipias*, que en la actualidad se equipararía con el municipio. La doctrina refiere al respecto, lo siguiente:

En la Roma antigua, existieron los siguientes municipios (Quintana, 2008):

a) *Municipia Socii*, que surgen de los pueblos más cercanos a Roma; Con sus socios probablemente de común origen latino, y de idiomas similares. Gozaban de plenitud de derechos por lo que se les conoció también como *municipia cum sufragii*.

b) *Municipia Foederata*, que surgieron por convenios o pactos; muchos de ellos llegaron posteriormente a contar con sufragio, otros permanecieron en calidad de *municipia sine sufragio*.

c) *Municipia Coercita*, resultantes de la dominación militar, a esta Roma les dejaba prácticamente nulas prerrogativas. Desde luego carecían del *ius sufragii* y no tenían derecho a enviar representantes a Roma. (pp.33-35)

En primer término, encontramos a los municipios aliados de Roma a los cuales se les concedía conservar su religión, sus costumbres y territorio; poseían una constitución propia, magistraturas y leyes, pero se supeditaban a la voluntad del imperio.

En otra categoría se encontraban aquellos municipios a los que Roma sometía por la fuerza adueñándose de sus personas, murallas, tierras, aguas, casas, templos y dioses; éstos eran gobernados por un “*praefectus*” enviado desde Roma, quien se encargaba de mantener el orden.

En este sentido la organización municipal en Roma tuvo que adaptarse a las costumbres, tradiciones y lenguaje de los pueblos conquistados. Los incipientes municipios contaban con autoridades propias o impuestas por el imperio, gozaron de relativa autonomía, y estaban supeditadas a la jurisdicción del emperador.

A la par del territorio, se crearon algunas magistraturas que guardan similitud con las funciones que desempeñan los ediles en la actualidad, así tenemos (Floris, 2002):

Los Ediles, eran los Magistrados responsables del orden público en las calles y mercados. (pp.31-32)

De igual manera emergió la Curia como órgano deliberante y también los órganos ejecutivos (Robles, 2009):

La curia era el cuerpo deliberante municipal, algo similar al actual Ayuntamiento. Sus miembros, los decuriones, eran designados por el pueblo, la presidían dos *Dunnviros*, que eran a su vez, electos por los decuriones.

La curia tenía facultades de todo género, en lo administrativo, lo concerniente a la política municipal, construcción de edificios públicos, obras, etc.

Los órganos ejecutivos eran los *Dunnviros*, los Ediles, los Cuestores, los Censores, y el *Defensor Civitatis*. Los cuestores eran los que tenían a su cargo, la gestión y custodia del tesoro municipal.

El *Defensor Civitatis*, era un Magistrado de elección popular, encargado de la defensa de los particulares contra los excesos de la curia y el Municipio. (pp.58-59)

Durante la dominación romana, se expidieron diversas leyes como la *Lex Julia Municipalis*, que fue empleada para regular la organización municipal. Ésta ley colocó al frente de las provincias romanas a los funcionarios llamados *dunnviros*, lo que implicó un mayor acercamiento en las relaciones políticas con los aliados de Roma.

El autor Antonio María (2011), advierte en el municipio romano, los siguientes caracteres:

- 1) Un territorio determinado;
- 2) Un pueblo que se manifestaba en su asamblea general;

- 3) Una organización especializada en un cuerpo deliberante, Curia, con sus magistraturas, y
- 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. (p.93)

Conforme a la opinión de este investigador, el municipio romano contaba con los elementos distintivos del municipio, en este caso del elemento humano (pueblo); el elemento físico concerniente al espacio geográfico (territorio); un gobierno depositado en una asamblea deliberante en la que participaban los ciudadanos; y un elemento de carácter subjetivo “la religión” ligada a sus creencias.

1.3 Francia

Entre los siglos XI y XIV, el Municipio alcanzó su mayor apogeo en Francia. Esta forma de control territorial y administrativa era concedida o autorizada por los reyes o señores feudales a través de una carta en la que se concedían privilegios a sus vasallos, entre ellos el de conservar sus costumbres, además de nombrar un alcalde para que se encargara de la administración del Municipio. Los ciudadanos en reciprocidad estaban obligados a defender militarmente su municipio, además de aportar bienes suficientes para garantizar la justicia.

En las comunidades en la que se autorizó el municipio, predominó el poder de los reyes, rivalizando con el de los señores feudales, pronto los reyes les quitaron los privilegios que habían detentado. En los municipios tanto el tribunal como la autoridad policíaca estarían a cargo del alcalde y de 12 consejeros municipales, quienes convocaban a los ciudadanos para llevar a cabo

asambleas, también les era permitido tener un estandarte como símbolo de autogobierno.

1.4 España

En España, la organización municipal era similar a la de otras naciones que vivieron bajo el dominio del imperio romano, aunque la mayor aportación se dio durante la dominación árabe, con la aparición del *“fuero municipal”*.

La influencia de la cultura árabe sobre el municipio español se hizo patente en diversos aspectos de la vida de los pueblos (Floris, 2002), tales como:

En materia agraria, mercantil y política, hubo cierta recepción de figuras musulmanas, donde se nota el impacto islámico en el derecho hispánico antiguo y aún moderno, en múltiples términos administrativos y comerciales, por ejemplo: aduana, tarifa, alhóndiga, almacén, alcalde, albacea, alcabala, alguacil, etc. (p.31)

En relación a los consejos municipales (Macedo, 2006), se tiene que:

Los fueros municipales de los siglos X y XI crearon un Concejo, como órgano de Gobierno y administración municipales, de carácter abierto, integrado por el conjunto de vecinos que se congregaba el domingo a tañido de campana, para tratar de resolver negocios de interés general para la comunidad, y en su caso, elegir a los individuos que habían de desempeñar los cargos municipales. Estos cargos eran, según la región: Justicias, Alcaldes, Jueces, etc. Junto a ellos surgen, con limitaciones que impone el poder real a la democracia municipal, los Adelantados y merinos, de nombramiento del Rey, con jurisdicción penal y militar en territorios de radio de acción superior a la del Concejo en las zonas limítrofes dominadas por los moros. (pp.103-104)

Bajo este esquema, la autoridad residía en una *Asamblea de vecinos o consejo abierto*, la cual se reunía una vez a la semana y resolvía los asuntos generales. Estas asambleas eran presididas por los *alcaldes* o *justicias*, quienes tenían jurisdicción civil y criminal.

El municipio español tuvo su mayor apogeo con la aparición de villas o ciudades emergentes; en éstas, los reyes les concedían a sus habitantes (privilegios y concesiones) como premio a la lucha contra los árabes. A estas canonjías se les conoció como "fueros municipales.

(Tena, 2012) consumada la reconquista, *el rey Carlos V retiró los privilegios de los fueros municipales, desatándose la rebelión de los comuneros de Castilla en la conocida "Batalla de Villalar" en defensa de sus derechos municipales*. El episodio de Villalar representa el ocaso de la autonomía municipal, y la consolidación de la Monarquía Absoluta en España. (p.146)

De las figuras más representativas del municipio español (Ochoa, 1983), se conocen

Concilium o Asamblea Judicial: de esta figura surgió el Consejo Municipal, que era autónomo en lo político y administrativo, atendiendo a sus propias leyes y magistrados. Se nutría de un grupo de vecinos importantes y deliberaba de manera cerrada o pública sobre asuntos del interés de la comunidad.

Jueces o Justicias: eran funcionarios locales que ejercían la aplicación del derecho y el respeto a los edictos reales, procurando siempre la administración de la justicia en un determinado territorio, sin infringir los decretos de la Corona.

Judex: eran representantes populares elegidos mediante la celebración de asamblea vecinal, en vez del Rey. Esta figura, en un principio mantuvo

facultades similares a las de los jueces, en quienes paulatinamente se diluyó.

Alcaldes: la figura del alcalde es equivalente a la de un jefe general, pero en este caso, ejercía funciones políticas y ejecutivas al interior de las comunidades en que se elegía, a través de la celebración de una asamblea pública y de forma participativa de la sociedad. (p.80)

Durante la época renacentista, las instituciones municipales españolas se fortalecieron y alcanzaron mayor importancia ante la comunidad, así surgieron:

a) **Las Cortes.** Éstas intervenían en asuntos legislativos o administrativos. Los procuradores y los representantes de las ciudades más importantes se reunían en las cortes.

b) **Los Consejos Municipales.** Eran organismos rectores de la vida pública de las ciudades y contaban con grandes prerrogativas de autonomía, reflejadas en sus fueros o cuadernos de leyes, donde recogían el derecho local de cada ciudad frente al derecho territorial del Estado.

c) **Los Consejos Castellanos.** Constituían la autoridad de mayor importancia en el municipio, estaban integrados por los regidores, que eran electos por voluntad de los vecinos para conformar los cuerpos colegiados del gobierno local.

1.5 México

El Municipio Mexicano está asociado a la organización social, cultural y política de las antiguas culturas prehispánicas y la distribución de la tierra. Con la llegada de los españoles la idea del municipio adquirió otra fisonomía, con diferentes autoridades y bajo otras reglas de funcionamiento cada vez más complejas.

1.5.1 Época prehispánica

En la época prehispánica sobresale el *calpulli*, que a decir del autor Ochoa (1983), *era el foco de convivencia; administrativamente, la célula de organización y económicamente la base de la propiedad, del trabajo y en general, de la producción.* (p.33). Siendo de tal relevancia, el *calpulli* integraba varias familias que provenían de un antepasado común, éstas poseían y trabajaban comunalmente la tierra, logrando con ello tener autosuficiencia alimentaria.

Esta forma de organización social contó con un gobierno propio, integrado por un consejo de notables, siendo su principal representante el *tlatoani*, cuya elección era realizada en una asamblea donde participaban los ciudadanos más representativos del pueblo.

El *calpulli* azteca, contó con las siguientes autoridades:

- a) El *tecuhlli*, 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*, los cronistas de la época.
- e) Los sacerdotes y los médicos hechiceros, estaban al cuidado del *calpulli*.

El avance que alcanzaron las culturas prehispánicas en cuanto a su organización social, territorial y política fue notable; la relación de las autoridades y los gobernados para la concreción de los fines comunitarios fue muy parecida a la que en la actualidad desarrolla el municipio.

1.5.2 Época Colonial

El 22 de abril de 1519, Hernán Cortés fundó el primer municipio y nombró al primer ayuntamiento en América, a esa municipalidad le dio el nombre de Villa Rica de la Vera Cruz. El 13 de agosto de 1521, después de consumada la conquista, fundó en Coyoacán el segundo ayuntamiento, que a su vez fue el primero de carácter metropolitano, del cual se tienen pocas referencias debido a que un incendio consumió las primeras actas de cabildo.

La sociedad novohispana contó con cabildos españoles y cabildos indígenas, que, aunque iguales en su organización, existían entre ellos diferencias de gran importancia.

Los cabildos españoles tuvieron cierta dependencia en relación con la metrópoli, ya que fueron considerados como partes constitutivas de la corona de Castilla. Las funciones de los cabildos españoles consistieron básicamente en:

1. Ejecución de la justicia, realizada por los alcaldes ordinarios.
2. La administración municipal, a cargo de los regidores.
3. Intervención en los juicios civiles y criminales, siendo los alcaldes quienes los resolvían y el cabildo fungía como tribunal de apelación.
4. Arreglo de la ciudad, el mejoramiento de las obras públicas y la reglamentación de asuntos económicos, política de abastos, recaudación de tributos, inspección de cárceles, así como la administración de terrenos públicos y la reglamentación de trabajos artesanales.

En lo tocante a las autoridades del ayuntamiento, se tiene registro de las siguientes (Ochoa, 1983):

1. El corregidor,
2. Dos alcaldes ordinarios y un número variable de regidores,
3. Un alférez real,
4. Un procurador general,

5. Un alguacil mayor,
6. Un síndico y otros cargos dependientes del cabildo, como eran: los diputados de los pobres y los diputados de los propios que fiscalizaban los fondos,
7. El obrero mayor,
8. Los diputados de fiestas,
9. Los diputados de policía,
10. Los de alhóndiga y pósito,
11. El contador,
12. Un mayordomo,
13. Dos regidores llamados fieles ejecutores,
14. Un fiel encargado de marcar los pesos,
15. Un veedor del matadero". (p.147)

En síntesis, el municipio español estuvo subordinado a la Corona; es evidente la burocracia excesiva que existía en su estructura gubernamental.

A la par de los cabildos españoles, también coexistieron los cabildos de indios, estos se integraban por funcionarios indígenas, de preferencia los que gozaban de cierto status social (caciques), ya que los habitantes de los pueblos y comunidades no reconocían la autoridad que pretendían imponer los españoles; el número de funcionarios variaba según la importancia de cada localidad.

Los funcionarios de los cabildos de indios tenían facultades en materia penal para aprehender a los delincuentes y llevarlos a la cárcel, además de recaudar y entregar tributos a los españoles, distribuir el trabajo para construcciones o tareas agrícolas, además de cooperar en el proceso de evangelización.

Con el paso del tiempo, la fusión de la población española e indígena, provocó la disolución de los cabildos indígenas.

1.5.3 Época Independiente

El movimiento de independencia en 1810, comenzó a trazar un nuevo marco jurídico para la naciente nación mexicana, aunque habrá que decirlo, la institución municipal no sufrió grandes cambios, por el contrario, se mantuvo vigente, incluso aún después de consumada la independencia.

Mientras las luchas intestinas devastaban a la Nueva España, en la península ibérica se comenzó a esbozar un ordenamiento jurídico de corte liberal, incluso de vanguardia para su época, ya que contemplaba la organización política y administrativa de los territorios de ultramar.

El ordenamiento al que se hace referencia es la Constitución de Cádiz cuya vigencia fue efímera en las tierras americanas, aunque produjo cambios significativos para la formación del municipio mexicano, en el sentido de transformar y reestructurar el régimen municipal en las colonias españolas.

Este ordenamiento fue promulgado el 19 de marzo de 1812, y entre los aspectos rescatables de su contenido destacan:

- a. La existencia de ayuntamientos para el gobierno interno de los pueblos, los cuales estarían conformados por alcaldes, regidores, un procurador y un síndico.
- b. La presencia de un cuerpo colegiado que debía ser presidido por el jefe político donde lo hubiera o por un alcalde, mismos que se renovarían anualmente.
- c. La renovación temporal de los cargos municipales, se pretendía poner fin a los cargos vitalicios o vendibles.

Con la consumación de la independencia en 1821, el Plan de Iguala reconoció la monarquía constitucional y la existencia de los ayuntamientos. En esta época el emperador Iturbide redujo y suprimió algunas contribuciones, lo cual propició que algunos ayuntamientos vieran afectadas sus finanzas públicas.

Otro documento de trascendencia para el ámbito municipal, fue el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, promulgada el 4 de octubre de 1824, que en su artículo 4º dispuso que *La Nación Mexicana adopta para su gobierno la forma de republica, representativa popular y federal*, dicha Acta no reconoció al municipio, pero dejó en libertad a los estados de la federación, para que, en uso de sus facultades libres y soberanas, legislaran en la materia.

En 1836 durante el auge del centralismo, se promulgaron Siete Leyes Constitucionales, las cuales dieron las bases para el funcionamiento del nuevo régimen municipal. A través de estas leyes se dividió el territorio de la República en departamentos, distritos, partidos y municipios. Estas leyes reconocieron a los ayuntamientos, a los que se les concedieron libertades democráticas para elegir a sus representantes. El número de alcaldes, regidores y síndicos era determinado por las juntas departamentales y por los gobernadores, lo cual refleja la subordinación y la falta de autonomía de los municipios.

Posteriormente, con la Constitución de 1857, se precisó la organización del país en forma de república representativa, democrática, federal y popular; que, si bien no elevó a rango constitucional al municipio, no obstante, estableció la forma popular de elección de las autoridades municipales. Así tenemos que el artículo 31 fracción II establecía la obligación de todo mexicano de contribuir a los gastos del municipio; de igual forma en el artículo 36 fracción II consideraba como una obligación de los mexicanos la de inscribirse en el padrón de su municipio y en el artículo 72 contemplaba la elección popular de las autoridades políticas, municipales y judiciales.

En el régimen porfirista, los ayuntamientos se distribuyeron en demarcaciones políticas a las que se denominó *partidos, distritos o cantones o prefecturas*; al frente de las cuales estaban los jefes políticos, los cuales eran delegados o agentes del gobierno central, y no se supeditaban a otras ordenes que no fueran las del gobernador; los medios que empleaban para conservar la paz y el orden en ocasiones eran crueles e ilegales, por tanto no existía libertad municipal como ahora la concebimos.

En esta organización municipal, el prefecto nombraba al alcalde, mientras que los regidores eran electos popularmente, por lo que el ayuntamiento era un cuerpo deliberativo sin capacidad de decisión.

Cabe mencionar que en esta época los ayuntamientos solo existieron de nombre, y el municipio fue absorbido por completo por otras autoridades del Estado; sin duda la etapa más crítica desde su aparición en nuestro territorio.

1.5.4 Época actual

La época actual se origina con la revolución mexicana, y aunque el municipio no fue uno de sus principales objetivos, la idea de refrendarlo como forma de gobierno autónoma, estuvo presente en diversos documentos de esa época, siendo algunos de los más relevantes, los que se enlistan:

- **El Programa del Partido Liberal Mexicano** de los hermanos Enrique y Ricardo Flores Magón del 1º de julio de 1906, que nos habla de la libertad municipal, la supresión de los jefes políticos, y la reorganización de los municipios.
- **El Plan de San Luís** de Francisco I. Madero, en el que se hacía referencia a la división de poderes, la soberanía de los estados, la libertad de los municipios y los derechos del ciudadano.

- **El Plan de Ayala**, documento que inspiró la expedición de la Ley General sobre Libertades Municipales en el Estado de Morelos, en el cual se pretendía reglamentar la autonomía política, económica y administrativa de los Municipios.
- **El Plan de Guadalupe** del 12 de diciembre de 1914, postulaba la libertad municipal declarándola como una institución constitucional y que a la postre dio la pauta para la redacción del actual artículo 115 constitucional.
- **El decreto sobre la libertad municipal** del 26 de diciembre de 1914, antecedente del artículo 115 Constitucional que actualmente nos rige, declaraba en su artículo único, que los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política el Municipio libre, administrado por ayuntamientos de elección popular directa, sin que hubiese autoridades intermedias entre estos y el Estado.

Toda esta compilación jurídica editada en diversos momentos de la Revolución Mexicana, fue dando forma al actual artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es menester señalar que la Constitución promulgada el 5 de febrero de 1917, habla del Municipio Libre y lo describe de manera muy puntual como la base de la organización política y administrativa de los estados, los cuales lo adoptaran para su régimen interior, más no “soberano”.

En esta perspectiva, la Constitución de 1917 se convirtió en el primer ordenamiento formal que consagró la libertad municipal. El constituyente de Querétaro sentó las bases para que el Municipio fuera elevado a rango

constitucional, lo que representó un gran avance jurídico para fortalecer la autonomía municipal.

A partir de la promulgación del texto constitucional, el artículo 115 constitucional ha sido objeto de diversas modificaciones, las primeras se gestaron en agosto de 1928, abril de 1933, enero de 1943, febrero de 1947 y octubre de 1953, y nos hablan sucesivamente sobre el número de representantes populares que debían tener las legislaturas locales; la no reelección para los integrantes de los ayuntamientos; la duración del cargo de gobernador del estado de 4 a 6 años; la participación de la mujer en las elecciones municipales, es decir, el derecho a votar y ser votada; y la relativa a la ciudadanía plena para las mujeres.

Las restantes reformas inciden en otros aspectos de orden municipal, y en este espacio se presenta un extracto de cada una de ellas:

a) Reforma del 6 de febrero de 1976. Ésta reforma dotó de instrumentos a los municipios para enfrentar el crecimiento de las ciudades, al determinar que, en el ámbito de su competencia, podrían expedir reglamentos y disposiciones administrativas necesarias para regular los centros urbanos.

b) Reforma del 6 de diciembre de 1977. Introdujo el principio de representación proporcional en la elección de ayuntamientos, en los municipios cuya población fuera de 300 mil o más habitantes, dicha reforma tuvo como finalidad promover un mayor pluralismo en los cuerpos deliberativos.

c) Reforma del 3 de febrero de 1983. Esta reforma reestructuró el artículo 115 constitucional; a través de ésta se consolidó lo siguiente: se elevaron a rango constitucional los lineamientos sobre suspensión, desaparición de ayuntamientos, así como la revocación de los ediles

cuando existieran causas graves que ameritarán la separación del cargo; se otorgaron facultades a los municipios para expedir, de acuerdo a las bases de las legislaturas de los estados, los bandos gubernativos, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general (facultad reglamentaria); se facultó a los municipios de un mismo Estado para que puedan coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos y se ratificó la libertad municipal respecto a su administración financiera entre otras.

d) Reforma del 17 de marzo de 1987. Se incorporaron en el artículo 116 constitucional, las disposiciones relativas a las relaciones laborales entre los gobiernos de los estados y sus trabajadores, así como la posibilidad de que celebren convenios entre los estados y sus municipios.

e) Reforma del 23 de diciembre de 1999. Determinó las facultades y competencias territoriales del municipio, detallando las funciones y servicios públicos a su cargo, además de los aspectos hacendarios.

f) Reforma del 14 de agosto de 2001. Al respecto adiciona un párrafo a la fracción III del artículo 115 constitucional, al establecer el derecho de las comunidades indígenas para coordinarse y asociarse con el municipio para lograr su desarrollo social.

g) Reforma del 18 de junio de 2008. En la fracción VII del citado artículo 115, se menciona que la policía preventiva se sujetará a los términos de la Ley de la materia en el Estado. Esta reforma se obedece al nuevo sistema de justicia penal, que modificó para ese fin el texto de 10 artículos de la Carta Magna.

h) Reforma del 24 de agosto de 2009. Expone que las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán

y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de la Constitución Federal.

i) Reforma del 10 de febrero de 2014. Reformó el artículo 115 constitucional, al cambiar la prohibición para que se reeligieran los presidentes municipales, regidores y síndicos para el periodo inmediato, para que puedan ser reelectos, pero con ciertas limitantes, como el hecho de que la reelección solo puede ser por un periodo adicional y que la duración del gobierno municipal no fuera mayor de 3 años.

j) Reforma del 29 de enero de 2016. La parte sobresaliente de esta reforma es que de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, los bienes inmuebles de la Federación ubicados en los municipios estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los poderes federales, sin perjuicio de que puedan celebrar convenios al respecto con los municipios.

El origen del municipio mexicano se remonta a la época colonial y fue adquiriendo mayor fortaleza a partir de la independencia y la revolución mexicana, siendo este último periodo en el que se le otorgó rango constitucional en el artículo 115, precepto en el que se determinó que el municipio libre es la base de la organización territorial y administrativa del Estado mexicano.

1.6 El Municipio

En este punto de nuestra investigación, se abordarán diversos aspectos ligados al municipio, tales como las teorías que nos hablan de su origen, su concepto y elementos.

1.6.1 Teorías que explican su origen

En cuanto al origen del Municipio, son varias las tesis que hacen referencia al surgimiento de esta institución, pero de todas sobresalen las siguientes:

- **Teoría Sociológica sobre el origen del Municipio.**

El autor Adolfo Posadas (1936) afirma que, *“el Municipio es una sociedad, entidad o comunidad, para algunos natural, el estado no lo crea, es anterior al mismo que ha de reconocerlo en donde quiera que exista.”* (p.52)

Alexis de Tocqueville (Quintana, 2005) por su parte indica, *“el Municipio es la única asociación que esta de tal modo en la naturaleza que en dondequiera que haya hombres reunidos se forma por sí mismo un Municipio. La sociedad municipal existe en todos los pueblos cualesquiera que sean sus usos y leyes; es el hombre quien hace los reinos y crea las repúblicas; pero el Municipio parece salir directamente de las manos de Dios”.* (p.9)

El Maestro Ochoa Campos (1983), advierte que el municipio es una: *“agrupación natural de tipo local; basta con que existan lazos de vecindad para que aparezca el municipio como asociación, antecediendo al municipio político, que aparece una vez que instaure sus instituciones”.* (p.23)

Por lo anterior se concluye, que la asociación natural de los individuos, obedece a la búsqueda del hombre por lograr su organización colectiva, misma que le permite satisfacer sus necesidades primordiales.

Esta teoría reconoce el principio de solidaridad humana para alcanzar el bienestar del grupo; los vínculos que unen a los elementos de una comunidad derivan fundamentalmente de la vecindad, de la convivencia continua, de la ubicación de un núcleo de individuos en un determinado territorio y que tienen necesidades económicas, sociales y jurídicas de naturaleza similar.

- **Teoría Jurídica sobre el origen del Municipio**

Esta tesis sostiene que el Estado le da vigencia al municipio, otorgándole personalidad jurídica, patrimonio y competencia propios. Para entender lo anterior, resulta necesario comprender el punto de vista de destacados juristas en esta materia:

El Doctor Reynaldo Robles (2009), menciona al respecto que *“el Municipio es una entidad territorial humana y jurídica creada por la Ley, ya que antes de que la ley denomine Municipio a un conglomerado social, este no existe como municipio, es simplemente un centro de población, es la ley la que le da tal carácter y la que le señala sus requisitos, así como su forma de ser”*. (p.40)

Por su parte el Doctor Burgoa (2005), afirma que *“el municipio implica en esencia una forma jurídico-política según la cual se estructura a una determinada comunidad asentada sobre el territorio de un estado. Sus elementos se equiparán formalmente a los de la entidad estatal misma, pues, como ella, tiene un territorio, una población, un orden jurídico, un poder público y un gobierno que lo desempeña”*. (p.907)

En esta tesitura, el municipio es un ente jurídico y en consecuencia una creación del Estado. Esta tesis reitera que el municipio surge posterior al Estado, al sostener que es precisamente el Estado quien le da vigencia, convirtiéndolo en realidad, al otorgarle personalidad jurídica, patrimonio y competencia reglamentaria y hacendaria.

- **Teoría Ecléctica sobre el origen del Municipio**

Esta tesis reconoce el contenido jurídico del Municipio y pretende armonizarlo con el sociológico, al señalar que algunas agrupaciones vecinales pueden reunir características de lo que se denomina Municipio, pero este no existe mientras no sea reconocido por la ley.

El autor Tena Ramírez (2005), se pronuncia en el sentido de que *“es a la legislación local a la que le corresponde fijar las condiciones que ha de satisfacer una comunidad de personas agrupadas normalmente en familias para merecer la categoría de municipalidad”*. (p.145)

Por su parte Quintana Roldán (2005), opina:

Al apreciar la naturaleza del municipio, debemos tomar en cuenta elementos que las diversas teorías nos presentan, como aspectos sociológicos, históricos, económicos, administrativos y culturales. Solamente con una apreciación integral de todos ellos podremos entender la complejidad del municipio. (p.15)

- **Teoría del origen divino del Municipio**

Esta Teoría sostiene que el origen del Municipio está estrechamente vinculado a la voluntad divina, (Ramírez, 2014):

...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 y 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”.(p.9)

En mi opinión, la colectividad congrega a personas que tienen ciertas características e intereses comunes, además se encuentren unidos por lazos de vecindad, ello si bien no constituye un municipio, no obsta para que el elemento humano sea indispensable para dar vida al municipio, aunque solo representa

uno de los elementos, por lo que es indispensable un orden jurídico, un poder público y un gobierno, todos ellos necesarios para dirigir el destino de la municipalidad.

1.6.2 Concepto

El Municipio es una de las instituciones públicas de mayor importancia dentro de la vida de cualquier sociedad (Hernández, 2014), *debido a su destacada trayectoria en la difusión de prácticas democráticas y por la responsabilidad que le corresponde en la defensa y garantía de la calidad de vida de su comunidad.* (p.97)

En lo que respecta al concepto, palabra Municipio procede de una voz latina que deriva de dos locuciones *munus* que quiere decir carga u oficio y el verbo *capere* que significa tomar algo.

La unión de estos dos vocablos dio origen a la palabra *municipium*, que significa la ciudad que se gobernaba por sus propias leyes y donde los ciudadanos tomaban las cargas personales y patrimoniales necesarias para atender lo relativo a los servicios locales de sus comunidades.

La autora Rendón Huerta (1985), nos dice que el municipio es, *“la entidad político-jurídica, integrada por una población asentada en un espacio geográfico determinado administrativamente, que tiene unidad de gobierno y se rige por normas jurídicas de acuerdo con sus propios fines”.* (p.13)

El Diccionario del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (2004), define al Municipio como *“la organización política administrativa que sirve de base a la división territorial y organización política de los estados miembros de la federación. Integran la organización política tripartita del estado mexicano, municipios, estados y federación.”* (p. 2568)

El Doctor Robles (2009) por su parte manifiesta que, “*el municipio mexicano es una persona jurídica integrada por una asociación de vecindad asentada en una circunscripción territorial que es la base de la división política, administrativa y territorial de una entidad; constituye un nivel de gobierno con capacidad jurídica, política y económica, para alcanzar sus fines y autogobernarse, con sujeción a un orden jurídico superior.* (p.31)

En opinión del tratadista López Sosa (2004), el municipio es:

El lugar donde el individuo convive con su comunidad local, donde la sociedad realiza actividades fundamentales de convivencia humana, en el municipio el individuo tiene sus más grandes afectos: su familia, su vecindario, sus amigos más íntimos de la escuela; en el municipio se realizan las principales actividades del ser humano: el trabajo, la educación, el deporte, dicho en otras palabras, el Municipio es la organización de la convivencia social. (pp.87-88)

Por mi parte el Municipio representa la sociedad organizada políticamente en una extensión territorial determinada, con necesarias relaciones de vecindad, sobre una base económica para satisfacer las finanzas públicas y la prestación de servicios públicos necesarios para el desarrollo de la colectividad. Representa el primer vínculo existente entre el gobierno con sus representados, de ahí que su cercanía le permita tener un mejor conocimiento de sus necesidades.

1.6.3 Naturaleza Jurídica

El Doctor Robles (2009), advierte que son dos las corrientes para analizar la naturaleza jurídica del Municipio: la primera, lo visualiza como organismo descentralizado de la administración pública; y la segunda lo concibe como un nivel de gobierno.

En relación a la primera corriente, la doctrina francesa sostiene que el municipio es una forma de descentralización por región. La descentralización territorial es una forma de organización administrativa que tiene por objeto la creación de una institución pública dotada de personalidad jurídica, patrimonio propio y un régimen jurídico establecido, diseñada para la atención de las necesidades locales.

El Doctor Robles (2009), crítica la postura anterior al señalar que Francia cuenta con un gobierno y una administración centralista que propicia la descentralización administrativa regional, a diferencia de México que es una república federal, en la que el Municipio tiene características diferentes a las del municipio francés, entre otras que cuenta con libertad reglamentaria y hacendaria, además de que los miembros del ayuntamiento son electos democráticamente, además de otros rasgos característicos, tales como:

El Municipio nace por mandato del pueblo, plasmado en la Constitución como forma de organización política y no solo administrativa.

El Municipio no es una opción de organización, es un imperativo constitucional que la federación y los estados de la federación deben acatar y por lo mismo, el Municipio no es ni debe ser concebido como una agencia que depende del gobierno del Estado o de la Federación. (pp.33-34)

1.6.4 Elementos

Existen tres elementos que dan significado a la institución municipal, estos son:

- **Territorio.** Es el espacio físico determinado por límites territoriales, demarcaciones y colindancias, en el cual se dan las acciones y transformaciones originadas diariamente por la actividad de la población y el gobierno.

De acuerdo con la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, la extensión territorial de los municipios del Estado, comprenderá la superficie y límites reconocidos para cada uno de ellos. La división territorial de los municipios se integrará por la cabecera municipal, las delegaciones, subdelegaciones, colonias, sectores y manzanas, cuya extensión y límites serán establecidos por los propios ayuntamientos.

• **Población.** Es la unión colectiva de personas políticamente organizadas y ordenadas jurídicamente, que permite su desarrollo y la atención de sus necesidades. Se consideran habitantes del municipio, las personas que residen habitual o transitoriamente dentro de su territorio.

• **Gobierno.** En su aspecto interno, el municipio goza de autonomía en cuanto a su organización y administración para planear y realizar sus acciones, es decir, elegir a sus propias autoridades. El gobierno se ve materializado por el ayuntamiento, que es el órgano colegiado y deliberativo, responsable de gobernar y administrar los bienes y recursos de la hacienda municipal.

De acuerdo con el artículo 115 constitucional, el Ayuntamiento como órgano de gobierno, es un cuerpo colegiado, representativo, deliberante, de integración plural, con autoridad y competencia dentro de su territorio.

El Doctor López Sosa (2004), nos dice que el Ayuntamiento es, *“el elemento formal integrador de la entidad política municipal; la autoridad máxima dentro del territorio municipal es el ayuntamiento”*. (p.112)

Algunos autores sostienen que existe un elemento teleológico que es fundamental para que una entidad pública justifique sus acciones, en este sentido se estará haciendo referencia a sus fines.

Los fines del municipio, deben ser acordes a las necesidades de la comunidad, ello con el fin de garantizar una convivencia armoniosa, la paz social y el bien común. En la mayoría de los reglamentos municipales, se plantean los siguientes fines:

- Garantizar la tranquilidad, seguridad y los bienes de las personas que residan o transiten por su territorio;
- Garantizar la moral, la salubridad, el orden público y la buena imagen del municipio;
- Preservar y proteger sus límites territoriales;
- Satisfacer las necesidades colectivas de sus habitantes, mediante la adecuada prestación de los servicios públicos municipales;
- Promover la integración familiar y social de sus habitantes;
- Preservar y fomentar los valores cívicos y culturales para acrecentar la identidad municipal;
- Vigilar el adecuado y ordenado crecimiento urbano en el municipio;
- Estimular la participación social en el desarrollo de los planes y programas municipales;
- Promover el desarrollo cultural, social y económico del municipio;
- Instrumentar los mecanismos para prevenir y evitar la formación de asentamientos humanos irregulares;
- Preservar la ecología y el medio ambiente en el municipio, vigilando y protegiendo las áreas verdes;

Los fines del municipio son la directriz que debe seguir todo ayuntamiento, su concreción es fundamental para alcanzar el bienestar de los habitantes asentados en su territorio.

La razón del porqué se incluye el estudio histórico del municipio en la presente investigación, obedece al hecho de que la historia del municipio está íntimamente relacionada con la historia de la humanidad, ya que las primeras

manifestaciones de organización social, se dieron en un esquema local, en el que grupos de personas se asociaron para la defensa de sus bienes y de su territorio.

En la actualidad, el municipio se concibe como el primer punto de contacto entre el gobierno con el gobernado, de ahí que, los actos de los gobiernos municipales tengan mayor impacto en las expectativas de la población, sobre todo en temas sensibles como, la regulación del comercio, el desarrollo urbano, las obras y los servicios públicos, la asistencia social y todo cuanto atañe a la gestión municipal, pero de manera especial, en lo tocante al gobierno y su funcionamiento como órgano colegiado y en comisiones.

En mi percepción, la trascendencia del gobierno municipal radica en su capacidad para resolver los problemas, por ello requiere de una mayor profesionalización de sus recursos humanos, ya que la improvisación por lo general tiende a propiciar errores, imprecisiones y omisiones, que si bien han coexistido con los municipios actuales, ello no significa que la ciudadanía tenga que asumir los fracasos de las autoridades en ese nivel de gobierno, en este caso, soportar cargas fiscales para pagar los recursos públicos que fueron desviados con fines diversos a la gestión municipal, la autorización de obras de poca trascendencia o escaso beneficio social, así como la cobertura de viajes y gastos suntuosos de representación de dichas autoridades, o las situaciones propiciadas por la redacción de dictámenes que adolecen de elementos técnicos y jurídicos, que traen aparejadas repercusiones legales en las que se condena al municipio a pagar y restituir daños a quienes resulten afectados.

Estos actos que sin duda son recurrentes, no se pueden particularizar, además este no sería el medio idóneo para hacerlo, pero son el día a día del quehacer jurídico del Órgano Superior de Fiscalización y del ahora Tribunal de Justicia Administrativa, a quienes corresponde conocer y resolver estas acciones y omisiones legales de parte de los ayuntamientos, en los que recaen fallos

resarcitorios que son irrecuperables para los municipios, por no contar como sucede, con personal capacitado para instrumentar el procedimiento administrativo de ejecución que haga efectivos dichos créditos.

CAPÍTULO SEGUNDO

EL AYUNTAMIENTO, SU INTEGRACIÓN Y FUNCIONAMIENTO

2.1 El Ayuntamiento

El Ayuntamiento es concebido como el gobierno municipal, mismo que se integra por un grupo de ciudadanos electos en forma democrática por los habitantes del municipio. A continuación, se darán a conocer diversos conceptos, así como su integración y funcionamiento.

2.1.1 Concepto

Acosta Romero (2006), conceptúa al ayuntamiento como:

Un cuerpo colegiado de elección popular directa, de acuerdo con lo que dispone el artículo 115 Constitucional. A él corresponde el ejecutar todas las atribuciones inherentes al Municipio. La palabra ayuntamiento viene de junguere, junctum; que significa juntar, unir; es la unión de dos o más individuos para formar un grupo. El ayuntamiento, como cuerpo colegiado está formado por regidores, síndicos, munícipes o ediles, que de todas estas formas se les designa. (pp.491-494)

Arteaga Nava (2010), lo considera como:

El gobierno de los municipios recae en un ayuntamiento. Como su nombre lo indica, en respeto a la tradición, se trata de una función colegiada. En los casos de elección popular, se deposita en un ayuntamiento; cuando la designación la hace la legislatura, se denomina concejo municipal. Los miembros de los ayuntamientos, son, por disposición constitucional, de elección popular directa, permanecen tres años en el ejercicio de su encargo y no pueden reelegirse para el período inmediato. (p.782)

Por su parte Colín (1978), lo equipara a:

Un congreso o junta compuesta de justicia o alcalde, de regidores y demás individuos encargados de la administración o gobierno económico y político de cada pueblo y suele llamarse también regimiento, cabildo, concejo, municipalidad y cuerpo municipal. (p.26)

(Andrade, 2006), lo concibe como:

El órgano de gobierno municipal y se integra con individuos que son electos popularmente por medio de votación directa y se constituye en la suprema autoridad municipal, al tiempo que es la autoridad más inmediata y directa con respecto al pueblo, además, el ayuntamiento es el medio de comunicación directa entre el municipio y el estado, entre el municipio y la unión. (p.32)

A manera de síntesis, el Ayuntamiento es un cuerpo colegiado, deliberativo, representado por un presidente municipal, síndico o síndicos y regidores, cuyo número se determina en función de la densidad poblacional asentada en el territorio municipal, su función es gobernar, atender y resolver las diferentes necesidades de la población, aunque no siempre se logran esas aspiraciones por la escasa recaudación y la dependencia hacia las partidas presupuestales de la federación y del Estado.

2.1.2 Integración

El Ayuntamiento realiza su actividad en forma colegiada, es decir, que participan todos sus miembros en las decisiones relacionadas con los asuntos que afectan a la municipalidad. A la reunión de sus integrantes se le conoce como sesión de cabildo. Las determinaciones que se logren en el seno de la sesión, se someterán a votación, la cual podrá ser por mayoría o por

unanimidad de votos; dichos acuerdos se registrarán en las actas de cabildo, para su debida constancia.

De acuerdo con el artículo 16 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, el Ayuntamiento se integrará de la forma siguiente:

Artículo 16. Un Presidente, un Síndico y seis regidores de mayoría relativa y hasta cuatro regidores de representación proporcional cuando se trate de Municipios que tengan una población de menos de 150,000 habitantes.

Un Presidente, un Síndico y siete Regidores de mayoría relativa y hasta seis Regidores de representación proporcional, cuando se trate de Municipios que tengan una población de más de 150,000 y menos de 500,000 habitantes.

Un Presidente, dos Síndicos y nueve Regidores 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 500,000 y menos de un millón de habitantes

Un Presidente, dos Síndicos y once Regidores 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.

De acuerdo con lo preceptuado en el artículo que antecede, el ayuntamiento se integra atendiendo al número de habitantes de cada uno de los municipios que conforman la entidad, en este caso, por un presidente, por uno o más síndicos y por varios regidores, procurando una conformación plural.

2.1.3 Atribuciones

Las atribuciones del Ayuntamiento, se encuentran establecidas en el artículo 31 la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, las cuales se agruparon en 5 rubros, a saber:

A) De carácter legal:

- Expedir y reformar el bando municipal, así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas.
- Celebrar convenios con las autoridades estatales competentes, en relación con la prestación de los servicios públicos.
- Proponer ante la Legislatura local iniciativas de leyes o decretos en materia municipal.
- Proponer la creación de organismos municipales descentralizados a la Legislatura Local, por conducto del ejecutivo.
- Convenir, contratar o concesionar la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos, con el Estado, con otros municipios de la entidad o con particulares.
- Crear en el ámbito de competencia una Coordinación Municipal de Derechos Humanos.
- Solicitar al Ejecutivo del Estado la expropiación de bienes por causa de utilidad pública.

B) De carácter económico:

- Constituir o participar en empresas paramunicipales y fideicomisos.
- Enajenar y dar en arrendamiento, usufructo o comodato los bienes del Municipio.

C) De carácter fiscal:

- Administrar libremente su Hacienda.

- Conocer los informes contables y financieros anuales dentro de los tres meses siguientes a la terminación del ejercicio presupuestal que presentará el tesorero.
- Aprobar su presupuesto de egresos.
- Autorizar la contratación de empréstitos, en términos de la Ley de Deuda Pública Municipal del Estado de México.

D) De gobierno:

- Acordar la división territorial municipal en delegaciones, subdelegaciones, colonias, sectores y manzanas.
- Dar mantenimiento a la infraestructura e instalaciones de los servicios públicos municipales.
- Crear las Unidades Administrativas necesarias para el adecuado funcionamiento de la Administración Pública Municipal.
- Designar de entre sus miembros a los integrantes de las comisiones del Ayuntamiento.
- Convocar a elección de Delegados y Subdelegados municipales, y de los miembros de los Consejos de Participación Ciudadana.
- Nombrar y remover al secretario, tesorero, titulares de las unidades administrativas y de los organismos auxiliares, a propuesta del Presidente Municipal.
- Dotar de servicios públicos a los habitantes del Municipio.
- Otorgar licencias y permisos para construcciones privadas.
- Formular programas de organización y participación social.
- Organizar y promover la instrucción cívica.

E) De Medio Ambiente:

- Preservar, conservar y restaurar el medio ambiente.

- Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales y ecológicas.
- Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana.

En razón de lo anterior, el Ayuntamiento no debe concebirse estrictamente como un órgano que se ocupa de ordenar obras y prestar servicios a la población, sino como un ente que debe ocuparse del progreso de sus habitantes en su territorio. El Municipio en las décadas recientes ha experimentado cambios jurídicos, materiales y culturales relevantes, no obstante se percibe un desfase entre los nuevos roles y las capacidades institucionales que se requieren para encarar con éxito los desafíos de la institución municipal, de ahí que los ayuntamientos deben asumirse como auténticos órganos de gobierno, capaces de promover el desarrollo comunitario, para lo cual deberán adaptarse a las necesidades de la población, ello implica una mejor administración de finanzas, la profesionalización de los servidores públicos y la ética en el servicio profesional.

2.1.4 Funcionamiento

El funcionamiento de los ayuntamientos, se sustenta en lo dispuesto por los artículos 27, 28, 29 y 30 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, mismos que a manera de síntesis, se desglosan a continuación:

- Los ayuntamientos para resolver colegiadamente los asuntos de su competencia, deberán expedir o reformar en la tercera sesión que celebren, el Reglamento de Cabildo.
- Los ayuntamientos sesionarán cuando menos una vez cada ocho días o cuantas veces sea necesario en asuntos de urgente resolución, y podrán declararse en sesión permanente cuando la importancia del asunto lo requiera.

- Las sesiones de los ayuntamientos serán públicas y deberán transmitirse a través de la página web del municipio, además de celebrarse en la sala de cabildos y cuando la solemnidad del caso lo requiera, en el recinto declarado oficial para tal objeto.
- Los ayuntamientos sesionarán en cabildo abierto cuando menos bimestralmente, en ésta los habitantes del municipio participarán directamente con derecho a voz, pero sin voto, a fin de discutir asuntos de interés para la comunidad.
- 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.
- Las sesiones del Ayuntamiento serán presididas por el presidente municipal o por quien lo sustituya legalmente, su voto es de calidad para el caso de empate; dichas sesiones constarán en un libro que deberá contener las actas que estará en resguardo de la secretaría del Ayuntamiento.
- Cada sesión deberá contar con una versión estenográfica o videograbada que permita hacer las aclaraciones pertinentes, la cual formará parte del acta correspondiente.
- El Ayuntamiento funcionará en pleno y mediante comisiones para atender y en su caso resolver los asuntos de su competencia.

2.2 Las Comisiones municipales

El marco jurídico que rige la integración, instalación y funcionamiento de las Comisiones del Ayuntamiento, se encuentra estipulado en los artículos del 64 al

71 de la Ley Orgánica Municipal de la entidad, que, en obvio de transcripción, se sintetizaron y se agregaron a este punto con los comentarios correspondientes.

2.2.1 Concepto

Las comisiones edilicias (Ramírez, 2014), son concebidas como:

Órganos colegiados, deliberativos, de apoyo y consultivos que se integran con los integrantes del cuerpo edilicio 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. (p.120)

Acorde con este concepto, el Ayuntamiento podrá auxiliarse de las comisiones municipales. Sus integrantes serán nombrados de entre los miembros del ayuntamiento a propuesta del presidente municipal, debiendo conformarse a más tardar en la tercera sesión ordinaria que celebre el Ayuntamiento.

2.2.2 Integración

Las comisiones se integrarán de manera plural y proporcional, teniendo en cuenta el número de sus integrantes y la importancia de los ramos encomendados a las mismas. Para su integración se deberá tomar en consideración el conocimiento, profesión, vocación y experiencia de los integrantes del ayuntamiento. Los cargos de las comisiones edilicias comprenden, a un presidente, un secretario y tres vocales y sus decisiones serán tomadas por mayoría de votos.

Una vez nombrados los integrantes de las comisiones, los presidentes tienen la responsabilidad de convocar a sesión a efecto de llevar a cabo la instalación e inicio de los trabajos correspondientes.

En algunas ocasiones por la naturaleza y complejidad de los temas que son turnados a las comisiones edilicias, resulta necesario que el ayuntamiento conjunte a dos o más comisiones para el estudio, discusión, deliberación y emisión del dictamen que corresponda.

2.2.3 Atribuciones

De acuerdo con las disposiciones legales contenidas en la Ley Orgánica de la entidad, las comisiones del ayuntamiento tienen la encomienda de estudiar, examinar y proponer al Ayuntamiento los acuerdos, acciones o normas tendientes a mejorar la administración pública municipal, así como vigilar e informar sobre los asuntos a su cargo y dar cumplimiento a los asuntos que les dicte el cabildo.

Las comisiones podrán celebrar reuniones públicas en las localidades del municipio, ello con el fin de recabar la opinión de sus habitantes, y cuando sea necesario, podrán solicitar asesoría externa especializada.

Asimismo, podrán solicitar la comparecencia de los titulares de las dependencias administrativas municipales previa autorización del ayuntamiento, con el propósito de que les informen sobre el estado que guardan los asuntos de su dependencia.

El presidente de la comisión es el único facultado para solicitar al secretario del Ayuntamiento, la información necesaria para que puedan atender los asuntos que le ha sido encomendada a la comisión, lo que restringe que pudiera hacerlo otro integrante de la misma.

El Ayuntamiento declarará las comisiones que habrán de fungir durante el trienio, así como determinar su naturaleza, en este caso si deben ser permanentes o transitorias.

A manera de conclusión, el Ayuntamiento facilita su trabajo gubernativo a través de las comisiones.

Las características generales de las comisiones del Ayuntamiento derivan de la Ley Orgánica Municipal y estas son:

- No tienen facultades ejecutivas.
- Son órganos de estudio, discusión y debate.
- Están facultadas para emitir dictámenes en las materias propias de su competencia.
- Representan los intereses del Ayuntamiento.
- Garantizan que las decisiones del cabildo se cumplan.
- Tienen atribuciones para la resolución de asuntos.
- Tienen una composición plural, en la que el presidente municipal, los síndicos y regidores de los diferentes partidos políticos pueden formar parte de más de una comisión, ya sea como presidentes, secretarios o vocales en su caso.

2.3 El Instituto de Administración Pública del Estado de México

El Instituto de Administración Pública del Estado de México conocido por sus siglas como IAPEM, es un ente de derecho privado y sus acciones están enfocadas a capacitar, asesorar y dotar de instrumentos metodológicos a los servidores públicos que desarrollan una función pública, en aras de eficientar su trabajo y con ello dar mejores resultados para beneficio de la población.

Las capacitaciones, diplomados, coloquios, conferencias y demás servicios que ofrece el Instituto, están reconocidos por las autoridades educativas competentes de nuestra entidad, de ahí que el otorgamiento de constancias, diplomas y reconocimientos estén debidamente avalados y certificados, lo cual le da una gran solidez a las autoridades y servidores públicos que los cursan y acreditan; además de tomar en cuenta que los instructores son profesionales altamente capacitados con gran experiencia en la función pública, lo cual le da un mayor valor a su oferta educativa, que es ampliamente reconocida en la entidad. A continuación, conoceremos a detalle su concepto y principales funciones plasmadas en el Estatuto que le da origen y vigencia al mismo.

2.3.1 Concepto

A manera de concepto el Instituto de Administración Pública del Estado de México, es una Asociación Civil que cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propio, el cual se fundó el 17 de agosto de 1973, mismo que goza de plena autonomía y se rige por sus propios estatutos.

El Instituto de Administración Pública del Estado de México tiene como fines y objetivos, los contenidos en los estatutos que lo rigen, *todos ellos orientados al mejoramiento de la gestión pública en sus distintos niveles y órdenes de gobierno, a través del diseño, desarrollo y ejecución de las funciones de difusión, investigación, docencia y capacitación en la administración pública y ciencias afines.* (iapem.mx/historia, 2017)

2.3.2 Funciones

La administración pública en la actualidad, debe amoldarse a una sociedad cada vez más demandante, a escenarios caracterizados por restricciones presupuestales, aunado a los diversos problemas que afectan al componente humano que caracteriza a esa sociedad.

Con base en el Capítulo Segundo, artículo 7 de sus Estatutos, relativo a los objetivos y funciones, el Instituto de Administración Pública del Estado de México A.C., ha diseñado una amplia gama de programas de corta duración, entre los que se encuentran cursos, talleres y seminarios dirigidos a servidores públicos de los niveles de gobierno estatal y municipal prioritariamente, así como investigadores, docentes e interesados en adquirir, actualizar y ampliar los conocimientos en los temas relacionados con la administración pública.

En el ámbito municipal los cursos, talleres, diplomados y seminarios más solicitados, versan sobre tópicos tales como: la contraloría municipal, la administración municipal, el asociacionismo, la reglamentación municipal, la gestión municipal, el patrimonio municipal, adquisiciones, autoridades auxiliares, los procedimientos administrativos, entre otros, cuya temática es estrictamente municipal, aunque también ofertan otros cursos asociados a la iniciativa privada con temas de motivación personal, administración del tiempo, asertividad, relaciones humanas, optimización de recursos, entre otros.

El Instituto de Administración Pública del Estado de México, *también ofrece sus servicios a través de publicaciones en revistas indexadas y libros de consulta, cuenta con investigadores prestigiados, quienes han abordado la administración pública y los tópicos relativos a ésta.* (iapem.mx/pdfs)

La inclusión de este capítulo en la presente investigación, singularmente es importante, en razón de que el desarrollo municipal está conectado con el quehacer del gobierno, en este caso, la gestión del ayuntamiento.

Resulta imprescindible para el estudioso del derecho municipal, y más aún para quien ha tenido la oportunidad de prestar sus servicios en un municipio, conocer el marco conceptual del ayuntamiento, su integración, funcionamiento y sus atribuciones legales, y a partir de ello, entender el nivel de responsabilidades que asume como gobierno, y de manera particular las que tienen que ver con la

conformación, instalación y funcionamiento de las comisiones edilicias, cuyos actos si bien no son de carácter ejecutivo, tienen gran relevancia para el desarrollo de la institución municipal, sobre todo en temas de trascendencia social y económica, tales como la regulación del comercio (expedición de licencias de funcionamiento para unidades económicas de mediano y alto impacto), desarrollo urbano (autorización de licencias de construcción y de uso de suelo), obras y servicios públicos (adquisición de materiales, contratación de obras), la exención de pago de impuestos y derechos (por lo general provenientes de dependencias gubernamentales federales y estatales en el pago de contribuciones, aduciendo que prestan un servicio público), entre otras no menos importantes.

Como se advierte, es importante resaltar el tema de las comisiones edilicias, ya que en ellas se abordan estos y otros asuntos medulares para el desarrollo del municipio, todos ellos ligados a la seguridad de los habitantes, sobre todo cuando se autorizan gasolineras, gaseras, bares, antros y centros de diversión en zonas densamente pobladas, lo cual representa un riesgo latente para la población, de ahí que se deba poner mayor énfasis en el trabajo de estos órganos consultivos, para que sus dictámenes sean robustecidos con elementos técnicos y jurídicos.

CAPÍTULO TERCERO

MARCO JURÍDICO DEL AYUNTAMIENTO Y DE LAS COMISIONES MUNICIPALES

En este apartado se expondrá el marco jurídico referente a las disposiciones legislativas que regulan al Municipio a nivel federal y estatal, y que en su conjunto constituyen el elemento indispensable para la organización y funcionamiento del ayuntamiento como órgano deliberativo y de gobierno del municipio, así como el de sus comisiones municipales.

3.1 Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Al tenor del texto constitucional, el Municipio es concebido como la base de la división territorial, política y administrativa de los estados, y por ende el primer punto de contacto entre el gobierno y la sociedad.

En la Constitución Federal, el Municipio encuentra su fundamento en el artículo 115 y es en ese precepto, donde se precisan la organización interna, atribuciones y los medios de que dispone el Ayuntamiento.

Haciendo un desglose del contenido de la fracción I del artículo 115, se observa: que 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; y añade que, las constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un período adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años.

En relación a la fracción II del artículo 115 constitucional, ésta nos aporta lo siguiente: que los municipios tendrán personalidad jurídica y patrimonio propio para la realización de sus fines; lo cual es importante en virtud de que el Municipio es un órgano encargado de llevar a cabo la administración pública,

por tanto, el ejercicio de su función requiere de ambos atributos para poder tener facultad de acción; asimismo dispone que los ayuntamientos tendrán la facultad reglamentaria para emitir el Bando de Policía y Gobierno, reglamentos, circulares y demás disposiciones administrativas, encaminadas todas estas al desarrollo armónico de sus relaciones como autoridad frente a los gobernados. A través de la facultad reglamentaria, se legitima al gobierno municipal para el desarrollo de sus funciones de carácter jurídico-administrativo.

En la fracción III del artículo 115 constitucional, se detallan los servicios públicos que habrá de prestar el municipio a sus gobernados. El servicio público es concebido de la siguiente manera: (La reforma constitucional de diciembre de 1999 al artículo 115).

El servicio público entraña, en esencia, la aspiración solidaria de poner al alcance de todo individuo, al menor costo posible y bajo condiciones que garanticen su seguridad, el aprovechamiento de la actividad técnica satisfactora de la necesidad de carácter general, en la que cada quien puede identificar su propia necesidad individual. (p.248)

De todos estos servicios, destacan por su importancia: el de agua potable, drenaje, tratamiento y disposición de aguas residuales, ya que en varias comunidades de diversos municipios sobre todo los de tipo rural y semirural, el abasto de agua potable suele ser insuficiente para satisfacer las demandas de la población. Otros servicios trascendentes son, la recolección, traslado y disposición final de los residuos; la seguridad pública, tránsito, panteones, mercados, rastros y alumbrado público.

La fracción IV del precepto en estudio, indica que los municipios tienen la libertad de administrar su hacienda, la cual se conformará por los bienes de su propiedad, así como las contribuciones e ingresos que establezca a su favor la legislatura del Estado; además señala que las legislaturas tendrán a su cargo la

aprobación de las leyes de ingresos de los municipios a quienes auditarán para verificar el estado de su cuenta pública.

En lo que respecta a la fracción V del artículo 115 de la carta fundamental, señala a favor de los municipios, la formulación de planes de desarrollo municipal, así como la administración de reservas territoriales; la regulación de la utilización del suelo y la tenencia de la tierra urbana; así como el otorgamiento de licencias y permisos para la construcción, la creación y administración de reservas ecológicas y la aplicación de programas de transporte público.

En lo tocante a las fracciones VI, VII y VIII, del artículo 115 constitucional, se hace referencia a la coordinación municipal, seguridad pública y las relaciones de trabajo del municipio con sus trabajadores.

Constitucionalmente, el Municipio se caracteriza por poseer libertad política, reglamentaria y administrativa en cuanto al manejo de sus finanzas públicas. Respecto a la libertad política, ésta se concibe como la potestad que ejerce la sociedad para elegir a sus representantes municipales mediante el voto popular, libre y directo; por lo que hace a la libertad reglamentaria, ésta se traduce en la potestad de otorgarse en la esfera de su territorio, los reglamentos y demás disposiciones administrativas; y en lo tocante a la libertad de administración, ésta se traduce en la facultad para administrar su hacienda, la cual se conformará por los ingresos municipales.

3.2 Artículos del 112 al 128 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México

En la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, se encuentra la organización y funcionamiento del ayuntamiento, así como los

aspectos referentes a la autonomía municipal como la facultad reglamentaria, la administración de la hacienda pública y la prestación de servicios.

A continuación, se transcriben los artículos del 112 al 117 de la constitución local:

Artículo 112. La base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado, es el municipio libre. Las facultades que la constitución de la república y el presente ordenamiento otorgan al gobierno municipal se ejercerán por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

Los municipios del Estado, su denominación y la de sus cabeceras, serán los que señale la Ley de la materia.

Artículo 113. Cada municipio será gobernado por un ayuntamiento con la competencia que le otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la presente constitución y las leyes que de ellas emanen.

Artículo 114. Los ayuntamientos serán electos mediante sufragio universal, libre, secreto y directo. Las elecciones de ayuntamientos serán computadas y declaradas válidas por el órgano electoral municipal, mismo que otorgará la constancia de mayoría a cada fórmula de candidatos que la hubieren obtenido en términos de la ley de la materia.

El cargo de miembro del ayuntamiento no es renunciable, sino por justa causa que calificará el ayuntamiento ante el que se presentará la renuncia y quien conocerá también de las licencias de sus miembros.

Artículo 115. En ningún caso los ayuntamientos, como cuerpos colegiados, podrán desempeñar las funciones del presidente municipal,

ni éste por sí solo las de los ayuntamientos, ni el ayuntamiento o el presidente municipal, funciones judiciales.

Artículo 116. Los ayuntamientos serán asamblea deliberante y tendrán autoridad y competencia propias en los asuntos que se sometan a su decisión, pero la ejecución de ésta corresponderá exclusivamente a los presidentes municipales. Durarán en sus funciones tres años.

La elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, será por un periodo adicional. La postulación solo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubiere postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato y de conformidad con lo establecido en la ley respectiva.

Artículo 117. Los ayuntamientos se integrarán con un jefe de asamblea, que se denominará Presidente Municipal, y con varios miembros más llamados Síndicos y Regidores, cuyo número se determinará en razón directa de la población del municipio que representen, como lo disponga la Ley Orgánica respectiva.

Los ayuntamientos de los municipios podrán tener síndicos y regidores electos según el principio de representación proporcional de acuerdo a los requisitos y reglas de asignación que establezca la ley de la materia.

(www.legistel.gob.mx. 21/06/17)

De los artículos transcritos, los elementos más importantes son los que a continuación se indican:

- ❖ El Municipio es la base de la organización política, territorial y administrativa del Estado de México.

- ❖ El Municipio será gobernado por un ayuntamiento electo democráticamente.
- ❖ El Ayuntamiento es el cuerpo colegiado, deliberativo y resolutorio, el cual tiene encomendada la función gubernativa del municipio.
- ❖ La función que desarrollan los integrantes del ayuntamiento durará tres años, pudiendo reelegirse para el período inmediato siguiente.
- ❖ Los ayuntamientos se integran por un presidente municipal, síndicos y regidores, cuyo número se determinará en función del número de habitantes de cada municipio.

Los artículos del 118 al 121 de la Constitución local, estipulan los requisitos que deben satisfacer las personas que pretendan realizar dicha función:

Artículo 118. Los miembros de un ayuntamiento serán designados en una sola elección. Se distinguirán los regidores por el orden numérico y los síndicos cuando sean dos, en la misma forma.

Los regidores de mayoría relativa y de representación proporcional tendrán los mismos derechos y obligaciones, conforme a la ley de la materia. Los síndicos electos por ambas fórmulas tendrán las atribuciones que les señale la ley.

Por cada miembro del ayuntamiento que se elija como propietario se elegirá un suplente.

Artículo 119. Para ser miembro propietario o suplente de un ayuntamiento se requiere:

- I. Ser mexicano por nacimiento, ciudadano del estado en pleno ejercicio de sus derechos,

II. Ser mexiquense con residencia efectiva en el Municipio no menor a un año o vecino del mismo, con residencia efectiva en su territorio no menor a tres años, anteriores al día de la elección y,

III. Ser de reconocida probidad y buena fama pública.

Artículo 120. No pueden ser miembros propietarios o suplentes de los Ayuntamientos:

I. Los diputados y senadores al congreso de la unión que se encuentren en ejercicio de su cargo;

II. Los diputados a la legislatura del estado que se encuentren en ejercicio de su cargo;

III. Los jueces, magistrados y consejeros de la Judicatura del Poder Judicial del Estado o de la Federación;

IV. Los servidores públicos federales, estatales o municipales en ejercicio de autoridad,

V. Los militares y los miembros de las fuerzas de seguridad pública del Estado y los de los municipios que ejerzan mando en el territorio de la elección; y

VI. Los ministros de cualquier culto, a menos que se separen formal, material y definitivamente de su ministerio, cuando menos cinco años antes del día de la elección.

Los servidores públicos a que se refieren las fracciones de la I a la V serán exceptuados del impedimento si se separan de sus respectivos cargos por lo menos noventa días antes de la elección.

Artículo 121. Para el despacho de los asuntos municipales, cada ayuntamiento designará un secretario y sus atribuciones serán las que determine la ley respectiva. (www.legistel.gob.mx. 21/06/17)

Los artículos que anteceden, detallan los requisitos que debe cubrir un aspirante para ser integrante del ayuntamiento, siendo éstos: el de ser ciudadano en pleno goce de sus derechos políticos y civiles; tener residencia y vecindad efectiva en el territorio municipal; además de gozar de probidad y buena fama.

En este apartado legal, al parecer no tiene relevancia la formación profesional del aspirante a ocupar dichos cargos públicos, ya que no constituye un impedimento para realizar la función, pero es bien sabido que en varios municipios, la falta de ese requisito repercute en el desempeño de la función, tomando en cuenta que el quehacer de los servidores públicos está estrechamente vinculado al manejo de finanzas públicas, la aplicación de reglamentos y lo que nos ocupa en este importante tema, lo relativo al funcionamiento de las comisiones edilicias, lo cual amerita un cierto grado de instrucción, ya que las funciones encomendadas suelen ser muy delicadas y trascendentes para la vida del municipio.

Por su parte los artículos del 122 al 125, preceptúan que los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos que señala la fracción III del artículo 115 de la Constitución Federal, además de ejercer funciones de manera coordinada y concurrente con el Gobierno del Estado en el ámbito de su competencia, asumiendo facultades normativas para el régimen de gobierno y administración del municipio, y la facultad para administrar su hacienda, la cual se conformará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan.

Los artículos del 126 al 128, por su parte indican lo siguiente:

Artículo 126. El Ejecutivo del Estado podrá convenir con los ayuntamientos la asunción de las funciones que originalmente le corresponden a aquél, la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos, necesarios.

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, asimismo podrán asociarse para concesionar los servicios públicos, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables, prefiriéndose en igualdad de circunstancias a vecinos del municipio. Cuando trascienda

el periodo constitucional del Ayuntamiento se requerirá autorización de la Legislatura del Estado.

Artículo 127. La administración de las participaciones del erario que por ley o por convenio deba cubrir el Estado a los municipios, se programará y entregará oportunamente a los ayuntamientos.

Cualquier incumplimiento en la entrega de las participaciones que correspondan a los municipios, en las fechas programadas, será responsabilidad de los servidores públicos que originen el retraso; el Ejecutivo proveerá para que se entreguen inmediatamente las participaciones retrasadas y resarcirá al ayuntamiento que corresponda el daño que en su caso se cause, con cargo a los emolumentos de los responsables.

En los casos de participaciones federales, las autoridades del Estado convendrán con las de la Federación el calendario respectivo; no asistirá responsabilidad a quien, por razones que no le sean imputables, origine retraso en la ejecución de dicho calendario.

Artículo 128. Son atribuciones de los presidentes municipales:

- I. Presidir las sesiones de sus ayuntamientos;
- II. Ejecutar las decisiones de los ayuntamientos e informar de su cumplimiento;
- III. Cumplir y hacer cumplir dentro del municipio, las leyes federales y del Estado y todas las disposiciones que expidan los mismos ayuntamientos;
- IV. Ser el responsable de la comunicación de los ayuntamientos que presiden, con los demás ayuntamientos y con los Poderes del Estado;

- V. Asumir la representación jurídica del Municipio, conforme a la ley respectiva;
- VI. Rendir al ayuntamiento en sesión solemne de cabildo, dentro de los primeros tres cinco días hábiles del mes de diciembre de cada año un informe por escrito y en medio electrónico del estado que guarda la administración pública municipal y de las labores realizadas durante el ejercicio;
- VII. Someter a la consideración del Ayuntamiento los nombramientos de los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública municipal;
- VIII. Nombrar y remover libremente a los servidores públicos del municipio cuyo nombramiento o remoción no estén determinados en otra forma por esta Constitución y por las leyes que de ella emanan;
- IX. Presentar al Ayuntamiento la propuesta de presupuesto de egresos para su respectiva discusión y dictamen;
- X. Asumir el mando de la policía preventiva municipal;
- XI. Realizar acciones tendientes al desarrollo institucional del Ayuntamiento e informar sobre el particular en los términos que la Ley señale;
- XII. Expedir los acuerdos necesarios para el cumplimiento de las determinaciones del ayuntamiento;
- XIII. Comunicar por escrito, con anticipación a su salida, a la Legislatura o a la Diputación Permanente y al cabildo, los propósitos y objetivos del viaje e informar de las acciones realizadas dentro de los diez días siguientes a su regreso.

XIV. Las demás que le señale la presente Constitución, la Ley Orgánica respectiva y otros ordenamientos legales. (www.legistel.gob.mx. 21/06/17)

En síntesis, los artículos antes señalados determinan que los ayuntamientos podrán celebrar convenios con el titular del ejecutivo del estado para implementar obras y servicios, además propicia que los ayuntamientos puedan coordinarse entre sí, para eficientar la prestación de servicios públicos.

Estas disposiciones enuncian la entrega de participaciones a que tiene derecho el municipio y el modo en que se hará la ministración de las mismas; para tal efecto, el Estado será quien establecerá un calendario para ese propósito.

De igual forma, se establecen las atribuciones de los presidentes municipales dentro de las cuales sobresalen las de presidir, ejecutar y hacer cumplir las determinaciones emitidas por el ayuntamiento, así como las leyes federales, las del estado y las reglamentarias del municipio y la de asumir la representación jurídica del Municipio.

Las atribuciones que le son otorgadas el presidente municipal son con el fin de mantener una administración municipal equilibrada; sin embargo, dichas potestades en ocasiones son empleadas para mantener al partido político en el poder, entre otras la de manejar los cargos administrativos para corresponder a los apoyos recibidos en campañas electorales colocando amigos y familiares, este hecho conlleva a denigrar la imagen institucional, además de propiciar conductas indeseables como el abuso de autoridad, malversación de fondos públicos y corrupción entre otros.

3.3 Título Segundo, Capítulos Primero, Segundo, Tercero y Quinto de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México

El ordenamiento de carácter estatal en materia municipal es la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, dicho ordenamiento retoma los principios establecidos en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Ley Orgánica Municipal de nuestra entidad, es expedida por la legislatura estatal, de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Propia Constitución Local.

De la Ley Orgánica se desprende la idea del municipio al establecer en su artículo 1° que,

El municipio libre es la base de la división territorial y de la organización política del Estado, investido de personalidad jurídica propia, integrado por una comunidad establecida en un territorio, con un gobierno autónomo en su régimen interior y en la administración de su hacienda pública.
(www.legistel.gob.mx. 21/06/17)

En su Título Segundo, capítulos primero, segundo, tercero y quinto, se señala lo relativo a la integración e instalación de los ayuntamientos así como los principales órganos políticos y administrativos del municipio, además del funcionamiento de las dependencias administrativas de que habrá de auxiliarse, siendo éstas: la tesorería, contraloría, desarrollo urbano, obras públicas, medio ambiente, catastro, seguridad pública, tránsito, coordinación municipal de derechos humanos, oficialías mediadoras-conciliadoras y calificadoras, planeación urbana y servicios públicos, entre otras.

En relación al funcionamiento de los Ayuntamientos, el artículo 27 señala que, “*Los ayuntamientos como órganos deliberantes, deberán resolver colegiadamente los asuntos de su competencia*”. (www.legistel.gob.mx. 21/06/17)

Los artículos del 28 al 30 Bis de la Ley de la materia, indican las reglas en como habrá de sesionar un ayuntamiento:

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 y deberán transmitirse a través de la página de internet del municipio.

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.

Los ayuntamientos sesionarán en cabildo abierto cuando menos bimestralmente.

El cabildo en sesión abierta es la sesión que celebra el Ayuntamiento, en la cual los habitantes participan directamente con derecho a voz, pero sin voto, a fin de discutir asuntos de interés para la comunidad y con competencia sobre el mismo.

En este tipo de sesiones el Ayuntamiento escuchará la opinión del público que participe en la Sesión y podrá tomarla en cuenta al dictaminar sus resoluciones.

El Ayuntamiento deberá emitir una convocatoria pública quince días naturales previos a la celebración del Cabildo en sesión abierta para que los habitantes del municipio que tengan interés se registren como participantes ante la Secretaría del Ayuntamiento.

Para la celebración de las sesiones se deberá contar con un orden del día que contenga como mínimo:

- a) Lista de Asistencia y en su caso declaración del quórum legal;
- b) Lectura, discusión y en su caso aprobación del acta de la sesión anterior;
- c) Aprobación del orden del día;
- d) Presentación de asuntos y turno a Comisiones;
- e) Lectura, discusión y en su caso, aprobación de los acuerdos; y
- f) Asuntos generales.

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 que deberá contener las actas en las cuales 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 estos constarán íntegramente en el libro de actas debiendo firmar en ambos casos los miembros del Ayuntamiento que hayan estado presentes, debiéndose difundir en el Gaceta Municipal y en los estrados de la Secretaría del Ayuntamiento. De las actas, se les entregará copia certificada en formato físico o electrónico a los integrantes del Ayuntamiento que lo soliciten en un plazo no mayor de ocho días hábiles. Los documentos electrónicos en el que consten las firmas electrónicas avanzadas o el sello electrónico de los integrantes del Ayuntamiento tendrá el carácter de copia certificada.

Todos los acuerdos de las sesiones que no contengan información clasificada y el resultado de su votación, serán difundidos cada mes en la Gaceta Municipal y en los estrados de la Secretaría del Ayuntamiento, así como los datos de identificación de las actas que contengan información clasificada, incluyendo en cada caso, el fundamento legal que clasifica la información.

Para cada sesión se deberá contar con una versión estenográfica o videograbada que permita hacer las aclaraciones pertinentes, la cual formará parte del acta correspondiente. La versión estenográfica o videograbada deberá estar disponible en la página de internet del Ayuntamiento y en las oficinas de la Secretaría del Ayuntamiento.

Artículo 30 Bis. El Ayuntamiento, para atender y en su caso resolver los asuntos de su competencia, funcionará en Pleno y mediante Comisiones.

Asimismo, en el ejercicio de sus atribuciones se apegará a su Reglamento Interior, el cual deberá aprobarse en términos del artículo 27 de la presente Ley.

El Reglamento Interior del Ayuntamiento y las demás disposiciones reglamentarias municipales deberán ajustarse a los siguientes criterios:

a) Flexibilidad y Adaptabilidad. - Se debe prever la posibilidad de que el Reglamento se adapte a las condiciones sociopolíticas, culturales, e históricas del municipio, para resolver de manera pronta y expedita los requerimientos de la comunidad.

b) Claridad. Para su correcta y eficiente aplicación, el Reglamento debe ser claro y preciso, omitiendo toda ambigüedad en su lenguaje.

c) Simplificación. Debe ser conciso, atendiendo únicamente al tema que trate su materia.

d) Justificación Jurídica. La reglamentación municipal solamente debe referirse a las materias permitidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y las Leyes Federales y Estatales que de ellas emanen. (www.legistel.gob.mx. 21/06/17)

El ordenamiento en estudio advierte que los ayuntamientos sesionarán cuando menos una vez por semana de manera ordinaria y cuando lo amerité el caso, de forma extraordinaria; las sesiones serán públicas y se aperturaran a la ciudadanía quien podrá participar con voz al menos una vez cada dos meses, incluso el ayuntamiento podrá sesionar fuera del recinto oficial.

Con respecto a la reglamentación municipal, la Ley Orgánica Municipal de la entidad, determina la vigencia y el ámbito de aplicación del bando municipal, los reglamentos y las demás disposiciones de observancia general que emanen del ayuntamiento, precisando los contenidos mínimos del bando municipal, su promulgación solemne y su difusión.

Respecto a las atribuciones de los ayuntamientos, éstas se encuentran plasmadas en el artículo 31 de la misma ley, mismas que de manera sintetizada a continuación se enuncian:

- Expedir el Bando Municipal, reglamentos, programas y todas las disposiciones normativas que regulan sus actividades; así como presentar ante la legislatura propuestas de ley y reformas.
- Expedir licencias de funcionamiento para negocios de bajo riesgo.
- Participar en la presentación e instrumentación de Gobierno Digital.
- Autorizar la exención del pago de trámites a cargo de las Oficialías del Registro Civil.
- Celebrar convenios.
- Acordar su división territorial.
- Construir obra pública, dotar de servicios públicos a sus habitantes y municipalizarlos.
- Ejercer recursos públicos, administrar su hacienda y aprobar su presupuesto.
- Llevar a cabo las sesiones de cabildo y difundir sus acuerdos.
- Preservar, conservar y restaurar el medio ambiente
- Participar en la prevención y atención a las adicciones.
- Promover y ejercer los derechos humanos. (www.legistel.gob.mx. 21/06/17)

En lo que concierne al tema que nos ocupa, referente a las comisiones del Ayuntamiento, la Ley Orgánica Municipal de la entidad dispone en su capítulo quinto, artículos del 64 al 71, lo relativo al nombramiento de los integrantes del cabildo que habrán de ocupar los cargos en las comisiones, su integración que deberá ser plural y proporcional y sus principales funciones: es de resaltar que las comisiones edilicias deberán estar conformadas antes de la tercera sesión del cabildo entrante y a partir de ese momento tendrán un término de 30 días para instalarlas y para aperturar los trabajos correspondientes.

Las comisiones del Ayuntamiento serán responsables de estudiar, examinar y proponer por vía de dictamen al cabildo, los acuerdos tendientes a resolver los

diversos temas que atañen a la administración pública municipal, así como vigilar e informar el cumplimiento de los acuerdos que dicte al efecto el cabildo. Como ya se hizo referencia en la tabla que antecede, las comisiones edilicias son órganos colegiados y plurales, y aunque carecen de facultades ejecutivas, realizan estudios, análisis y discusión de los diversos temas que son relevantes para la administración municipal, por ende, son valiosos auxiliares del Ayuntamiento.

Pese a la importancia que hoy en día tienen las comisiones edilicias para la administración municipal, muy pocos son los ayuntamientos que le dan la relevancia que ameritan, y si bien nombran a los integrantes de las diversas comisiones a más tardar en la tercera sesión de cabildo y éstas se estructuran pluralmente, la falla estriba en la preparación, experiencia y conocimiento de las personas que las conforman, esto conlleva a que no se redacten los dictámenes convenientemente, y los pocos que se realicen estén mal redactados, con imprecisiones y sin argumentos legales, de ahí que la mayoría de los temas que se turnan a comisión se pasen sin sesionar para que sean aprobados por acuerdo de cabildo, sin entrar a fondo en el análisis de los temas, lo cual representa riesgos para el Ayuntamiento, si el contenido temático a deliberar no se prepara a conciencia.

En el siguiente cuadro, se presenta en forma esquemática, la forma como se integran y funcionan las comisiones edilicias en un municipio.

INTEGRACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LAS COMISIONES EDILICIAS MUNICIPALES

Comisiones edilicias

- Órganos colegiados, consultivos y deliberativos.
- Se integran por los miembros del ayuntamiento de manera plural y equitativa.
- Su función es auxiliar al ayuntamiento en el estudio, revisión y resolución de los diversos temas vinculados a la administración pública.
- No son órganos ejecutivos.

Tipos de comisiones

- **Permanentes:** dada la trascendencia de los temas que se tratan en las mismas, es necesaria su continuidad durante el periodo que dure la administración municipal, siendo las más importantes: la de seguridad pública, tránsito y protección civil, planeación, hacienda, agua, mercados, obras públicas y panteones.
- **Transitorias:** su función es atender problemas especiales o situaciones emergentes de diferente índole; una vez que se resuelve la contingencia, estas desaparecen.

3.4 Jurisprudencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo

El Pleno del Tribunal de lo Contencioso Administrativo en nuestra entidad, emite tesis de jurisprudencia a través de tres resoluciones que se dictan en el mismo sentido, provenientes de las Secciones de la Sala Superior, y éstas se aprueban y publican en la Gaceta de Gobierno del Estado de México para consulta de las autoridades administrativas y los gobernados.

En la materia que nos ocupa, relacionada con el funcionamiento de las comisiones municipales en su carácter de auxiliares del ayuntamiento, se tiene el problema frecuente en cuanto a sus determinaciones conocidas como dictámenes, entre otras cosas porque se redactan con omisiones, carecen de fundamento legal y de argumentos lógicos, esto a causa de la falta de preparación y experiencia de quienes integran dichos órganos colegiados, lo cual trae repercusiones legales para el ayuntamiento. Existen jurisprudencias emitidas por el Pleno del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, que, si bien no se refieren en forma específica al trabajo de una comisión municipal, en forma genérica se refieren a las implicaciones resultantes de la falta de fundamentación y motivación.

FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS IMPUGNADOS. ALCANCE DE ESTE PRINCIPIO. Es bien conocido al alcance del principio de fundamentación y motivación, consagrado en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que obliga a las autoridades, inclusive administrativas y fiscales, a fundar y motivar debidamente sus resoluciones, esto es, han de expresar con precisión en sus actos, tanto las disposiciones legales aplicables al caso como las circunstancias, motivos o razonamientos que hayan tomado en cuenta para su formulación, debiendo existir adecuación entre tales normas y motivos. Consiguientemente, si el Tribunal de lo Contencioso Administrativo Local conoce de algún acto que carece de dichos requisitos, deberá declarar su invalidez, a la luz de la fracción II del precepto 104 de la Ley de Justicia Administrativa en la Entidad.

Recurso de Revisión número 15/987.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 3 de septiembre de 1987, por unanimidad de tres votos.

Recurso de Revisión número 11/987.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 24 de septiembre de 1987, por unanimidad de tres votos.
Recurso de Revisión número 7/987.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 24 de septiembre de 1987, por unanimidad de tres votos.
(<http://tricaem.edomex.gob.mx/jurisprudencias/21/06/17>)

JURISPRUDENCIA 5 FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. SU EXAMEN EXCLUYE EL ESTUDIO DE LAS CUESTIONES DE FONDO.-
Cuando en un juicio seguido ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, la Sala Juzgadora advierta que el acto de autoridad reclamado, es omiso de los requisitos de fundamentación y motivación legales, que exige el artículo 16 de la Constitución General de la República, debe abstenerse de estudiar las cuestiones de fondo y declarar la nulidad del acto impugnado, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 104 fracción II de la Ley de Justicia Administrativa de la misma Entidad Federativa.

Recurso de Revisión número 7/987.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 24 de septiembre de 1987, por unanimidad de tres votos.
Recurso de Revisión número 6/987.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 20 de octubre de 1987, por unanimidad de tres votos.
Recurso de Revisión número 8/987.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 20 de octubre de 1987, por unanimidad de tres votos.
(<http://tricaem.edomex.gob.mx/jurisprudencias/21/06/17>)

JURISPRUDENCIA 105 SÍNDICOS MUNICIPALES. TIENEN FACULTADES PARA REPRESENTAR JURÍDICAMENTE A LOS AYUNTAMIENTOS. - En acatamiento de los preceptos 150 de la Constitución Política del Estado, 52 y 53 fracción I de la Ley Orgánica Municipal de la Entidad, los Síndicos Procuradores están investidos de las atribuciones para procurar, defender y promover los derechos e intereses municipales, y representar jurídicamente a los Ayuntamientos en los litigios en que éstos formen parte. Ciertamente, los Síndicos Procuradores se encuentran facultados legalmente para fungir como mandatarios o representantes de las distintas autoridades que integran a los Ayuntamientos, ante los organismos jurisdiccionales y otras instancias, con el propósito de procurar y defender los derechos e intereses municipales. En tal virtud, los Síndicos Procuradores pueden representar válidamente a las autoridades municipales ante las Salas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en los juicios y recursos en que sean partes, sin necesidad de acreditar su personalidad, como

mandatarios o representantes de dichas autoridades, mediante poder notarial o carta poder.

Recurso de Revisión número 75/989.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 27 de julio de 1989, por unanimidad de tres votos. Recurso de Revisión número 173/989.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 22 de febrero de 1990, por unanimidad de tres votos. Recurso de Revisión número 10/994.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 3 de febrero de 1994, por unanimidad de tres votos. (<http://tricaem.edomex.gob.mx/jurisprudencias/21/06/17>)

La garantía de legalidad consagrada en el artículo 16 de nuestra Carta Magna resulta muy clara, al establecer que todo acto de autoridad debe estar fundado y motivado, entendiéndose por ello, la obligación que tiene la autoridad que lo emite para citar los preceptos legales aplicables al caso concreto que se dictamina, además de expresar los razonamientos lógico-jurídicos sobre los cuales arribó para dictar dicha resolución.

Cuando un dictamen o resolución emitida por una autoridad competente se apega a estos criterios, el riesgo de ser impugnado se minimiza, ya que tiene soporte jurídico para su defensa legal.

El motivo por el cual se incluyó un marco jurídico en la presente investigación, obedece primordialmente a que toda investigación jurídica requiere de un fundamento legal en el cual encuentre soporte. El tema que nos ocupa no es la excepción, si se considera que la base jurídica del municipio libre la encontramos en la carta magna, pilar y basamento del sistema jurídico de nuestro país y por ende de los estados y los municipios.

En el Estado de México, los legisladores se han empeñado en poner énfasis al tema municipal, el cual ha sido acaparado en la constitución local y ampliamente definido en la Ley Orgánica Municipal.

De lo más importante a resaltar en el texto de dichos documentos jurídicos, es lo relativo al gobierno municipal, su integración, atribuciones y funcionamiento,

siendo esto último lo que ha motivado esta investigación, lo concerniente a las comisiones edilicias municipales; tema por demás controvertido que se ha venido comentando a lo largo de este trabajo, por cuanto a las determinaciones que de ellas emanan, ya que estas resultan relevantes para el desarrollo social y económico del municipio.

Los dictámenes emitidos por las comisiones, son auténticas resoluciones administrativas que deciden cuestiones relevantes para la ciudadanía, siendo las más recurrentes, la liberación de licencias para el ejercicio de la actividad comercial de unidades económicas de mediano y alto impacto; licencias de construcción y de uso de suelo; exención de pago de contribuciones; presupuesto de egresos; aprobación del bando y reglamentos; la baja del activo fijo de los bienes muebles municipales; la contratación de obras; la adquisición de bienes y servicios; la baja del activo inmobiliario; entre diversos temas que por su especial naturaleza, requieren un estudio exhaustivo, profesional y muy responsable de parte de los integrantes de las comisiones, que como se sabe, son integradas por miembros del cuerpo edilicio. Lo anterior, obliga a que los dictámenes sean debidamente analizados, discutidos, valorados, sustentados y soportados con la opinión técnica de las áreas administrativas que estén involucradas en los temas a discutir, incluida el área jurídica.

Sin embargo, la realidad de las comisiones resulta diferente, y aunque la mayoría de los ayuntamientos ha subsistido con el precario funcionamiento de éstas, ello no quiere decir o significar que el trabajo que están realizando sea el más adecuado, ya que un dictamen mal proyectado por una Comisión, aunque no tenga carácter ejecutivo, puede traer consigo repercusiones jurídicas si se redacta de manera ambigua, con poca claridad y ausente de elementos técnicos que le sirvan de soporte; esto a la postre genera procedimientos administrativos resarcitorios, en los que se condena al ayuntamiento al pago daños y perjuicios, multas y demás medidas de apremio; porque al final, el

dictamen constituye un acto de gobierno que genera responsabilidad para quién lo ordena y ejecuta.

En otras palabras, la viabilidad o inviabilidad de un dictamen, tiene alcances jurídicos y sociales que trascienden de manera directa o indirecta la esfera del gobernado; la omisión o descuido de las autoridades, provoca erogaciones, que, al hacerse efectivas, lesionan los recursos municipales, que bien pudieran ser utilizados para obras que favorezcan a la comunidad, de las cuales están ávidas las delegaciones y subdelegaciones municipales.

CAPÍTULO CUARTO

REFORMA AL ARTÍCULO 65 DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO, A EFECTO DE QUE LOS AYUNTAMIENTOS EXPIDAN EL REGLAMENTO PARA EL FUNCIONAMIENTO DE LAS COMISIONES MUNICIPALES

4.1 Problema

La problemática municipal se desdobra en diversas vertientes, y se puede situar en varios contextos, siendo estos: el político, el social, el económico, el cultural y el jurídico, cada uno con un nivel de complejidad muy singular, ya que cada municipio tiene sus propias particularidades que pueden incidir de manera directa o indirecta en la atención de sus necesidades y problemas.

El punto de vista antes vertido, encuentra soporte en la aportación de Rabell (2011), quién al respecto refiere:

En México, los municipios presentan una gran diversidad en materia geográfica, así como en torno a su problemática económica y social. Dicha diversidad contrasta profundamente con el marco constitucional que establece un solo tipo de gobierno municipal sin importar las diferencias ya apuntadas. De tal forma los problemas originados por la falta de una estructura adecuada comprenden:

- a) la falta de financiamiento propio por no contar con bases impositivas adecuadas;
- b) la incapacidad para desarrollar y aplicar planes de desarrollo urbano en municipios con poca densidad de población;
- c) la incapacidad de establecer modalidades de gobierno que permitan a los representantes del ayuntamiento cumplir con responsabilidades políticas o administrativas de acuerdo al perfil social o económico;

- d) la imposibilidad de adaptar usos y costumbres; y
- e) el establecimiento de prácticas democráticas locales. (p.248)

Acorde con lo señalado, cada Municipio tiene características diferentes, por ende, no puede, ni debe dársele un tratamiento similar, sobre todo si existen circunstancias geográficas, culturales, sociales y económicas que denotan su nivel de desarrollo o atraso. Lo que es un hecho innegable, es que el atraso institucional (en materia de gobierno, recaudatoria, desarrollo urbano, obras públicas, reglamentación y planeación), limita por así decirlo, sus capacidades de gestión y de respuesta ante las diversas demandas de la población.

En la perspectiva de José Olivos (2013), la dimensión de la problemática municipal radica en:

La magnitud de los problemas políticos, jurídicos, administrativos, económicos y sociales municipales se ha intensificado en los últimos tiempos, y lejos de que los gobiernos municipales, al gobernar, disminuyan la brecha entre los contrastes sociales, tales como desigualdad, pobreza, marginación, desempleo, inseguridad, entre otros aspectos, se han incrementado. (p.119)

En este sentido, si el Municipio incumple con las expectativas de la población, y experimenta rezagos en áreas indispensables para el desarrollo social y económico, se pueden producir fenómenos que desemboquen en desempleo, marginación, corrupción, inseguridad, entre otros. Aquí la misión del municipio como primer orden de gobierno, es generar condiciones de gobernabilidad, para lo cual requerirá una estructura jurídica sólida y personal capacitado, en aras de lograr una mejor administración, en bien de sus representados.

Lo anterior resulta un factor determinante en cuanto a la forma en como habrá de trabajar el ayuntamiento para atender los problemas que les son canalizados, por ejemplo, si se trata de un municipio urbano, el nivel socio-cultural de la sociedad es un poco más elevado, por ende el tipo de reclamo social es más argumentado,

con bases legales, y ello obliga a la autoridad municipal a poner mayor énfasis en su función, cuidando las formas que empleó para dirigirse a la población demandante, por lo general se desahogan los planteamientos y las respuestas de manera oficiosa; caso contrario ocurre con los municipios semirurales y rurales, en los que la autoridad municipal suele confrontar de manera directa a la gente, las más de las veces, sin bases, ni argumentos, pudiendo o no responder por escrito, de ahí que cualquier situación aun siendo arbitraria, no se le dé la importancia que amerita; en estos casos es más frecuente que el desacato o la omisión de la autoridad municipal sea observada por parte de la Contraloría del poder legislativo estatal, más que de parte de la ciudadanía, lo anterior desde luego también aplica en la ejecución de los dictámenes, que con mayor detalle se expondrá en las líneas subsecuentes.

4.1.1 Causas del problema

En mi experiencia personal, la cual se basa en casi 20 años dentro del servicio público municipal, ocupando diversos cargos, como asesora, jefa de departamento, coordinadora, contralora y actualmente como tesorera, he podido notar, que el problema inherente al funcionamiento de las comisiones edilicias municipales, tema toral de la presente investigación, radica en:

a. Desconocimiento de la función pública municipal de parte de los integrantes de la comisión. Esto obedece a que el perfil profesional de quienes ocupan esos cargos públicos no es acorde a la función encomendada o su nivel escolar es escaso, esto respaldado por las leyes de la materia, que no imponen una limitación para ambos supuestos, baste revisar lo que al respecto consignan los artículos 115 de la Constitución Federal; 117, 119 y 120 de la Constitución local y el 15 de la Ley Orgánica Municipal, en los cuales no se contempla como requisito contar con título que acredite una profesión o especialización. Esta situación en la práctica aparentemente se subsana con la contratación de asesores, los cuales tienen la misión de orientar a los servidores públicos en su

función, pero esto en poco abona, ya que la mayoría de los colaboradores desconocen la actividad encomendada, debido a que su contratación obedece más a situaciones de índole político, como la de haber apoyado en la campaña electoral, o ser familiar del servidor público al que va a asesorar.

El desconocimiento de la función se desdobra a su vez, en las siguientes vertientes:

a.1. La magra calidad en el trabajo desplegado por los integrantes de las comisiones, en cuanto a la presentación, redacción, y ortografía de las actas, dictámenes, notificaciones y órdenes del día.

a.2. La omisión de datos, información, soporte técnico y jurídico en el contenido de los dictámenes o actas, genera que los documentos estén incompletos, lo cual los torna vulnerables y susceptibles de ser atacados jurídicamente.

a.3. Al no contar con una metodología para estructurar adecuadamente un dictamen (antecedentes, considerandos y resolutivos), dicho instrumento dificulta su interpretación y en consecuencia su defensa jurídica, si este es impugnado.

a.4. Si los integrantes de la comisión no instalan debidamente la comisión, los actos que de ella emanen carecen de validez legal, ello sin considerar que también se genera al atraso de los asuntos que les sean turnados por el ayuntamiento.

Lo anterior se puede revertir, a través de la capacitación de los servidores públicos que trabajan en las comisiones, para lo cual es necesario que el ayuntamiento impulse, promueva y gestione cursos, talleres, conferencias y diplomados, todos ellos tendientes a lograr mejores resultados, y que estas capacitaciones sean

aportadas por el Instituto de Administración Pública del Estado de México, por ser la Institución especializada en estos temas vinculados a la administración municipal.

b. Carencia de un reglamento que dirija el funcionamiento de las comisiones edilicias. Esta situación provoca que las comisiones no funcionen correctamente; en este tenor, son contados los municipios que cuentan con un marco reglamentario para regular su actuación y la mayoría se basa en su bando gubernativo. La carencia de una reglamentación para la integración y funcionamiento de las comisiones, trae consigo los siguientes problemas:

b.1. Que no se instale la comisión en tiempo y forma;

b.2. Que no sesione la comisión con la regularidad que exige la ley;

b.3. Que no se convoque a los integrantes de la comisión a través de notificaciones y se les entregue el orden del día con antelación;

b.4. Que no se analicen, estudien y debatan los temas que le son turnados a la comisión, y se opte por buscar el incierto camino de la votación del punto de acuerdo directamente en el cabildo;

b.5. Que los dictámenes que emite la comisión, carezcan de una estructura lógica, técnica y jurídica;

b.6. Que las omisiones, deficiencias ortográficas y de redacción del dictamen, propicien controversias al momento de su aplicación, lo cual repercute negativamente en el quehacer del Ayuntamiento.

c. Saturación de trámites y relevancia de los asuntos que se tratan en las comisiones. A nivel municipal, hay comisiones que por la materia que conducen, tienen más asuntos, como la de hacienda (ingresos y egresos), la de patrimonio (altas y bajas del activo fijo de bienes muebles e inmuebles), la de comercio (licencias para la apertura y funcionamiento de unidades comerciales), la de desarrollo urbano (licencias para la construcción, alineamiento, ampliación,

demolición de obras, entre otras), la de seguridad pública (infraestructura, capacitación y equipamiento a los cuerpos de policía), entre otras no menos importantes; estas comisiones manejan en promedio de 3 a 10 asuntos mensuales; otras comisiones en contraste reciben en promedio un asunto o dos por año, como es el caso de la comisión de panteones o la de nomenclatura y números oficiales. Sin embargo, lo gravoso no radica precisamente en la cantidad de asuntos que les corresponde atender, sino en la complejidad de los temas que se deben discutir y dictaminar en las mismas, ya que, en razón de ello, la falta de preparación o escaso conocimiento de los temas por parte de los integrantes de las comisiones, dificulta la adecuada atención de los mismos y propicia el atraso, errores y omisiones en la emisión de los dictámenes.

d. La ausencia de un reglamento para dirigir los trabajos de la comisión. Esto repercute directamente en la función que le es delegada a las comisiones y provoca la ausencia de guiones de conducción para dirigir sesiones; que las actas que se levantan con motivo de la sesión no se redacten adecuadamente; que no se convoque a los miembros de la comisión mediante notificaciones; que no se acompañe el orden del día en la notificación, y que la estructura de los dictámenes sea deficiente.

4.1.2 Consecuencias y afectaciones

Toda causa trae aparejada una repercusión, afectación o consecuencia; en el caso que nos ocupa, relativo a la instalación y funcionamiento de las comisiones edilicias, se tienen enmarcadas una serie de afectaciones, que, en mi opinión y experiencia personal, son las siguientes:

a. La ausencia de un reglamento para regular el funcionamiento de la comisión edilicia trae como consecuencia, omisiones y errores de fondo y forma de parte de los integrantes de la comisión, y en consecuencia que se deslegitimen los actos de la comisión y la ineficacia legal del dictamen.

Este aspecto de la vida municipal, encuentra soporte en el comentario de Rendón Huerta (2013), quién al respecto opina:

1) Un pragmatismo a ultranza, sin que se atiendan los contenidos jurídicos. Las posibles alteraciones gramaticales (morfológicas, sintácticas, lexicológicas y semánticas), sin observar una lógica, advirtiéndose sólo una utilidad coyuntural y transitoria.

2) La copia, caracterizada por el uso de “modelos” diseñados en instancias ajenas al municipio, o la adaptación o adopción de bandos y reglamentos vigentes en algún municipio que se considera similar en problemática, o que se reconoce por sus avances o desarrollo. (p. 26)

Punto nodal de lo antes vertido, es que las comisiones municipales, cuenten con una reglamentación que las torne prácticas y eficaces. El dictamen o resolución que se emite por acuerdo de los integrantes de las comisiones, debe ser debidamente razonado y sustentado, de ésta forma se lograría avanzar desde el punto de vista legal.

b. Cuando hay deficiencia en la redacción y presentación de dictámenes, actas, notificaciones y órdenes del día, trae como consecuencia errores y omisiones que pueden incidir negativamente en el trabajo de la comisión y repercutir en el desempeño del ayuntamiento. El efecto indeseado de una inadecuada presentación de dictamen, puede producir a su vez, los siguientes efectos:

b.1. Omisión de información. Los dictámenes incompletos son combatibles jurídicamente, la vaguedad en los términos y las inconsistencias traen aparejadas consecuencias legales, las cuales repercuten negativamente en el erario municipal (multas).

b.2. Falta de estructura en los dictámenes. Por lo general los dictámenes de las comisiones edilicias deben contar con tres apartados fundamentales a

saber: antecedentes, considerandos y puntos resolutiveos; sin embargo, la gran mayoría de éstos documentos adolecen de dichos apartados o solo consideran los dos últimos, siendo que todos y cada uno éstos tienen una gran relevancia para la validez legal del documento en su conjunto. Si nos referimos a los antecedentes, por ejemplo, este apartado representa la parte medular del dictamen ya que en él se deben insertar los nombres de todos los integrantes de las comisiones, así como su cargo edilicio y el de su comisión, además de señalar los fundamentos legales en el que se habrá de sustentar dicho dictamen y los datos que identifican a los oficios de donde deriva la solicitud del dictamen; estos datos son indispensables en el cuerpo del dictamen. En el apartado de considerandos, se exponen las razones por las cuales se debe resolver a favor o en contra la solicitud presentada, para lo cual se deben verter razonamientos lógicos, narrados en forma clara, sucinta y cronológica, evitando expresiones coloquiales, dada su naturaleza formal. Por último, en el apartado de puntos resolutiveos se deben expresar las resoluciones a que llegó la comisión al hacer el estudio y debate del asunto en cuestión, pudiendo ser el sentido de la votación de los miembros de la comisión a favor o en contra de la solicitud por carecer de sustento. La ausencia o falta de dichos apartados produce la nulidad del documento y por ende no es defendible jurídicamente.

b.3. Temas edilicios tratados superficialmente. Al inicio de cada administración municipal se concede un término de treinta días al presidente de la comisión para que proceda a su instalación y así formalizar los trabajos de la misma, sin embargo hay municipios en los cuales no se instala la comisión por desconocimiento u omisión de sus integrantes; cuando esto ocurre casi siempre se inclinan por lo más simple, de que todos los asuntos, aun los que son de su propia comisión, se debatan y resuelvan en sesión de cabildo sin haber sido turnados a la comisión; en estos casos el secretario del Ayuntamiento incluye los temas en el orden del día para que sean desahogados como punto de acuerdo, los cuales son votados sin haber sido

estudiados previamente. Esta forma de trabajo en apariencia es más práctica y menos complicada que la de trabajar en comisión, pero en el fondo deja mucho que desear, si se considera que esos temas son tratados superficialmente, esto también conlleva a la responsabilidad administrativa del órgano que actúa colegiadamente.

En mi opinión esta situación se puede abatir, si se cuenta como ya se indicó con un reglamento expreso para el funcionamiento de las comisiones municipales, que, dicho sea de paso, aparte de legitimar los actos de los cuerpos colegiados, de la pauta para desarrollar convenientemente las actividades y los trabajos inherentes a sus funciones de carácter edilicio.

b.4. No se rindan informes. En la mayoría de los casos, es el secretario del Ayuntamiento el que anuncia mensualmente los asuntos que se encuentran en trámite en las comisiones edilicias, dando puntual reporte de los asuntos turnados, los que han sido resueltos y los que están pendientes de resolver, por tanto ha relevado de la obligación de informar a los presidentes de las comisiones; esto sin duda repercute seriamente en el trabajo del Ayuntamiento, ya que los ediles confían y delegan parte de sus funciones a la secretaría del ayuntamiento, que por motivos de índole político termina por asumir una carga adicional que no le corresponde.

Si bien existe la obligación legal dentro de la Ley Orgánica Municipal para que las comisiones rindan sus informes periódicos de los asuntos de su competencia, esta situación no se cumple, por ende, es necesario que se expida el reglamento interno de las comisiones, mismo que obligue a los integrantes de dicha comisión a rendirlo en tiempo y forma, en aras de mantener informada a la ciudadanía de los alcances logrados en el seno de la comisión.

b.5. Rezago en la tramitación de los asuntos edilicios. La pluralidad y paridad en la integración de las comisiones edilicias es un esfuerzo loable de parte del legislador mexiquense, sin embargo algunos ediles aprovechan estos espacios para politizar y polarizar algunos temas, lo cual trae como repercusión, el retraso de sus actividades con el consecuente rezago en la expedición de dictámenes, y aunque algunos temas demandan intervención pronta de las autoridades en este renglón, el trabajo se boicotea dilatando los dictámenes por medio de debates estériles y difiriendo las sesiones o bien resolviéndolos en sentido negativo, ello tan solo para hacerse notar como contrapeso en las decisiones del gobierno, sin importar el detrimento de los intereses ciudadanos.

Con la implementación del reglamento que regule el funcionamiento de las comisiones, se evitaría generar retrasos y que se politicen los temas que son turnados para su conocimiento y decisión, sobre todo, si se manejan tiempos para emitir los dictámenes, ya que diversas resoluciones involucran intereses de la ciudadanía, la que, en su afán de regularizar sus actividades comerciales, deposita su confianza en las autoridades municipales.

4.2 Enfoque de solución

Si se considera que Ley Orgánica Municipal del Estado de México prevé en su Capítulo Quinto concerniente a las Comisiones Municipales, y en él se alude a su integración, conformación y funcionamiento, además de establecer su importancia al indicar que son las responsables de estudiar, examinar y proponer al ayuntamiento los acuerdos, acciones o normas tendientes a mejorar la administración pública municipal, así como de vigilar e informar sobre los asuntos a su cargo y sobre el cumplimiento de las disposiciones y acuerdos que dicte el cabildo, y que estas deberán sesionar en forma ordinaria y rendir un informe trimestral que permita conocer y transparentar el desarrollo de sus actividades, trabajo y gestiones realizadas; también resulta importante indicar que dicha ley

adolece de un apartado legal en el que se imponga la obligación al Ayuntamiento de crear un reglamento para el funcionamiento de las comisiones, mismo que permita eficientar los trabajos que se desarrollen al interior de éstas, así como la capacitación obligatoria a los miembros del cabildo que las conforman y que dicha capacitación sea impartida por el Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM), por ser el órgano de mayor experiencia en la formación de cuadros en el ámbito de gobierno municipal. En el apartado anterior se desglosaron puntualmente las causas y las afectaciones que repercuten de manera negativa en el funcionamiento de las comisiones edilicias, por ello resulta pertinente reformar el artículo 65 de la Ley Orgánica Municipal de la entidad, con el fin de establecer la obligatoriedad a todos los ayuntamientos de los 125 municipios que se encuentran asentados en el territorio del Estado de México, para promulgar el reglamento para el funcionamiento de las comisiones edilicias permanentes y transitorias, así como la obligación de capacitar a los integrantes de las mismas; con esta medida se pretende lograr que las actuaciones de los miembros de las comisiones se fundamenten adecuadamente, además de propiciar que los documentos que de ellas emanen, sean redactados de manera lógica y metodológica, del tal manera que sean entendibles y se puedan defender con argumentos y razones jurídicas aprobadas en el seno del Ayuntamiento.

CONCLUSIONES

PRIMERA. El Municipio tiene sus orígenes en las antiguas culturas de Occidente, como una forma de organización territorial, política y administrativa para controlar los territorios dominados mediante la conquista.

SEGUNDA. El origen del Municipio en México se remonta a la época prehispánica y fue concebido como una forma de organización territorial, política y social, que tenía en común un linaje, costumbres y religión.

TERCERA. Un momento relevante para la historia del municipio mexicano, se produjo durante la culminación de la revolución mexicana, con la aparición del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en vigor.

CUARTA. El Municipio en la actualidad, constituye un elemento fundamental del Estado; representa el primer nivel de gobierno, el que más cercanía tiene con la ciudadanía; constituye el espacio físico donde tiene su asiento la población y constituye la sede del gobierno municipal, es decir, el Ayuntamiento. El Municipio es definido por nuestra Carta Magna, como la base de la organización política, territorial y administrativa del Estado mexicano.

QUINTA. Los elementos del Municipio se materializan con la población, la cual está constituida por los habitantes de la municipalidad; el territorio, que es concebido como la demarcación geográfica donde encuentra su asiento la población, además de ser el sustento de sus actividades económicas; el gobierno, que está representado por el Ayuntamiento, que es un cuerpo colegiado y deliberativo; y por el elemento teleológico que se vincula a sus fines, en este caso la satisfacción de los intereses comunitarios.

SEXTA. Las Comisiones edilicias son órganos colegiados y plurales auxiliares del ayuntamiento, y aunque carecen de facultades ejecutivas, realizan estudios, análisis y discusión de los diversos temas que son relevantes para la administración municipal. No obstante su importancia, son pocos los ayuntamientos que le dan el realce que ameritan, y si bien nombran a los integrantes de las comisiones, la falla de éstos estriba en la preparación, experiencia y conocimiento de las personas que las conforman, esto conlleva a que no se redacten los dictámenes adecuadamente, es decir presentan imprecisiones y adolecen de argumentos legales, de ahí que la mayoría de los temas que se turnan a comisión se pasen sin sesionar para que sean aprobados por acuerdo del Ayuntamiento.

SÉPTIMA. Al no contar con una preparación o asesoría adecuada, los integrantes de las comisiones edilicias, así como sus asesores, enfrentan serios problemas al momento de integrar los documentos inherentes a la función encomendada, entre éstos, los dictámenes, actas, notificaciones y órdenes del día. El desconocimiento en el manejo de la comisión desde el momento mismo de su instalación, propicia errores que redundan en perjuicio de la comisión y repercuten en el desempeño del ayuntamiento, quién confía esa actividad a esos órganos auxiliares. Cuando un dictamen emitido por la comisión exhibe errores, omisiones, ausencia de fundamento legal y argumentos lógicos, trae consigo repercusiones legales, dado que la decisión plasmada en el dictamen puede generar controversias que pueden desembocar en un recurso administrativo de inconformidad e incluso en una queja ante el órgano de control interno, con el consecuente descrédito hacia el Ayuntamiento.

OCTAVA. La Ley Orgánica Municipal del Estado de México actualmente prevé en su Capítulo Quinto lo relativo a las comisiones municipales, haciendo puntual referencia a su integración, conformación y funcionamiento, además de establecer su importancia al indicar que son las responsables de estudiar, examinar y proponer al ayuntamiento los acuerdos, acciones o normas tendientes a mejorar la

administración pública municipal; sin embargo el marco legal de referencia no cuenta con un apartado legal en el que se imponga la obligación al Ayuntamiento de crear un reglamento para el funcionamiento de las comisiones, que permita eficientar los trabajos que se desarrollen al interior de las mismas, ni la capacitación obligatoria hacia los miembros del cabildo que las conforman; lo cual de ser contemplado como se propone en esta tesis, redundaría en un gran beneficio para la administración pública municipal, como se verá en la propuesta que a continuación se presenta.

PROPUESTA

Como ya se advirtió en el cuerpo de éste trabajo de investigación documental, los dictámenes, notificaciones, actas y órdenes del día redactados al interior de las comisiones edilicias, adolecen en gran medida de fundamentos legales, de razonamientos lógicos, además de exhibir errores de redacción y formulismos innecesarios, que lejos de propiciar que los temas expuestos se desahoguen con cierta facilidad, los tornen confusos y ello repercute en la imagen del propio Ayuntamiento.

Lo antes señalado obedece principalmente, al desconocimiento de la función por parte de los miembros que conforman esos cuerpos colegiados y plurales, me refiero a los integrantes del Ayuntamiento, además de la carencia u obsolescencia de un reglamento que de la pauta para que las actividades encomendadas a las comisiones edilicias puedan redituarse de mejor forma.

Por ello resulta pertinente reformar el artículo 65 de la Ley Orgánica Municipal de la entidad, con el fin de que se establezca la obligatoriedad a los ayuntamientos de promulgar un reglamento para el funcionamiento de sus comisiones permanentes y transitorias, así como la obligación de capacitar a los integrantes de las mismas.

La propuesta reside en reformar el artículo 65 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, para que quede en forma comparativa, quede de la siguiente forma:

TEXTO VIGENTE:	TEXTO PROPUESTO:
<p>Artículo 65. Los integrantes de las comisiones del ayuntamiento serán nombrados por éste, de entre sus miembros, a propuesta del presidente municipal, a más tardar en la tercera sesión ordinaria que celebren al inicio de su gestión.</p> <p>Las comisiones se conformarán de forma plural y proporcional, tomando en cuenta el número de sus integrantes y la importancia de los ramos encomendados a las mismas; en su integración se deberá tomar en consideración el conocimiento, profesión, vocación y experiencia de los integrantes del ayuntamiento.</p> <p>Una vez nombrados los integrantes de las comisiones, los presidentes de cada una tendrán treinta días para convocar a sesión a efecto de llevar a cabo su instalación e inicio de los trabajos.</p>	<p>Artículo 65. Los integrantes de las comisiones del ayuntamiento serán nombrados por éste, de entre sus miembros, a propuesta del presidente municipal, a más tardar en la tercera sesión ordinaria que celebren al inicio de su gestión.</p> <p>Las comisiones se conformarán de forma plural y proporcional, tomando en cuenta el número de sus integrantes y la importancia de los ramos encomendados a las mismas. El funcionamiento de las comisiones se hará conforme al reglamento que deberá expedir el ayuntamiento dentro de los treinta días siguientes a partir de su instalación. Para la conformación de las comisiones se tomará en consideración el conocimiento, profesión, vocación y experiencia de los integrantes del ayuntamiento, además de la capacitación que deberán acreditar ante el Instituto de Administración Pública del Estado de México, dentro del primer trimestre después de otorgado su nombramiento en la comisión.</p> <p>Una vez nombrados los integrantes de las comisiones, los presidentes de cada una tendrán treinta días para convocar a sesión a efecto de llevar a cabo su instalación e inicio de los trabajos.</p>

Con esta medida se pretende lograr que las actuaciones de los miembros de las comisiones edilicias se fundamenten adecuadamente (actas, orden del día, dictámenes, notificaciones, etc.) además de propiciar que los documentos que de ellas emanen, sean redactados de manera lógica y metodológica, debidamente

fundados y motivados del tal manera que reduzcan la posibilidad de que sean combatidos jurídicamente, además de dotar de certidumbre legal a quienes estén dirigidas dichas determinaciones legales.

FUENTES DE INFORMACIÓN

A). Bibliográficas

1. Acosta R, M. (1986). *Teoría General del Derecho Administrativo*. México: Porrúa.
2. Andrade S, E. (2006) *Derecho Municipal*. México. Oxford Univerity Press.
3. Arteaga N, E. (2010) *Tratado de Derecho Constitucional*. México: Oxford Univerity Press.
4. Burgoa O, I. (2005) *Derecho Constitucional Mexicano*. México: Porrúa.
5. Colín, M. (1978) *El Municipio Libre*. México: Porrúa
6. Floris M, G. (1986) *El Derecho Privado Romano*. México: Esfinge.
7. Hamdan A, F. (2015) *Ensayos jurídicos de Derecho Constitucional y Administrativo*. México: Oxford University Press
8. López S, E. (2004) *Derecho Municipal Mexicano*. México: UAEM.
9. Macedo J, G. (1996) *Elementos de Historia del Derecho Mexicano*. México: UAEM.
10. María H, A. (2003) *Derecho Municipal, parte general*. México: Ed. UNAM.
11. Ochoa C, M. (1983) *Reforma Municipal*. México: Porrúa.

12. Posadas, A. (1936) *El Régimen Municipal de la ciudad moderna*. Madrid: Librería Victoriano Suárez.
13. Quintana R, C. F. (2008) *Derecho Municipal*. México: Porrúa.
14. Ramírez Ch, I. (2014) *Régimen Jurídico Municipal; Derecho Municipal, Parte General*. México: Flores Editor y Distribuidor.
15. Robles M, R. (2006) *El Municipio*. México: Porrúa
16. Tena R, F. a. (2002) *Leyes Fundamentales de México*. México: Porrúa.
17. Tena R, F. b. (2005) *Derecho Constitucional Mexicano*. México: Porrúa.
18. Rendón H, T. (1985) *Derecho Municipal*, México: Porrúa.

B). Poligráficas

19. Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2004. Municipio. En Diccionario Jurídico Mexicano (IV, 890) México: UNAM.

C). Hemerográficas

20. Rendón H. B, T. (2013) *Aberraciones, erratas e imprecisiones en la reglamentación vigente en diversos municipios de México*. IUS. vol. VII, (núm. 32) p.26
21. Rabell G, E. (2011) *El camino a la diversidad municipal. Cuestiones Constitucionales*. UNAM. (núm. 24). p.248

22. Olivos C, J. R. (2013). *Gobernación municipal en México: alcances y desafíos*. IUS. vol. VII (núm. 32), p.119.

23. *La reforma constitucional de diciembre de 1999 al artículo 115. Cuestiones Constitucionales*, (2001) UNAM. (núm. 4). p. 248

D). Electrónicas

24. Legistel, Gobierno del Estado de México, www.legistel.gob.mx

25. Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Índice de Jurisprudencias.
<http://tricaem.edomex.gob.mx/jurisprudencias>

26. IAPEM Instituto de Administración Pública del Estado de México,
<http://iapem.mx/pdfs/ESTATUTOS%20IAPEM%202013>.

27. IAPEM Instituto de Administración Pública del Estado de México,
<http://www.iapem.mx/historia>.