



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

**“PROPUESTA DE REFORMA AL ARTÍCULO 32 DE LA LEY ORGÁNICA
MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO”**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

LUIS ENRIQUE CASTAÑEDA HERRERA

ASESOR:

M.EN.D. FRANCISCO NÚÑEZ REYE

REVISORES:

M.EN.D. ROBERTO ALPIZAR GONZALEZ

M.EN.D. EDWIN HERNANDEZ TORRES

TOLUCA, MÉXICO

ENERO 2017.

DEDICATORIAS

A DIOS POR DARMEN LA OPORTUNIDAD DE CULMINAR ESTE CICLO DE MI VIDA.

CON TODO MI AMOR PARA TI **KENIA** Y PARA MI **PRINCESA REGINA**, USTEDES
SON EL MOTOR DE MI VIDA.

A MIS PADRES, MOTIVO DE MI EXISTENCIA GUÍA INCONDICIONAL EN MI PASO
POR LA VIDA.

A MI HERMANO POR APOYARME EN TODO MOMENTO Y AYUDARME A LOGRAR
MIS METAS.

AGRADECIMIENTOS

AL MAESTRO EN DERECHO FRANCISCO NÚÑEZ REYES POR BRINDARME TODO EL APOYO A LO LARGO DE ESTE TIEMPO, ASI COMO EN LA ELABORACIÓN DE ESTE TRABAJO DE INVESTIGACIÓN, NO TENGO PALABRAS PARA AGRADECERTE.

A MI SUEGRA POR TODO SU CARIÑO Y CONFIANZA.

A MI MUNICIPIO ZINACANTEPEC POR DARMER TANTOS LOGROS, EMOCIONES Y AVENTURAS.

A MI FACULTAD DE DERECHO POR DARMER UNA FORMACIÓN PROFESIONAL ADECUADA PARA MI VIDA LABORAL.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	4
--------------------------	----------

CAPÍTULO PRIMERO. Origen y Evolución del Municipio

1.1. Grecia	6
1.2. Roma.....	10
1.3. España.....	12
1.4. Francia.....	15
1.5. México.....	17
1.5.1. Etapa Precolonial	18
1.5.2. Época Colonial	20
1.5.3. Etapa Independiente	23
1.5.4. Etapa Revolucionaria	27
1.5.5. Etapa Contemporánea	28
1.6. Teorías sobre el origen del Municipio.....	30

CAPÍTULO SEGUNDO. Marco Teórico-conceptual

2.1. Concepto de Municipio.....	35
2.2. Elementos del Municipio.....	37
2.2.1 Población.....	37
2.2.2. Territorio	39
2.2.3. Gobierno	40
2.2.4. Fines	42
2.3. El Ayuntamiento.	44
2.3.1. Concepto	44
2.3.2. Origen	45
2.3.3. Integración	48
2.3.4. Atribuciones	49
2.3.5. Funciones	58

2.3.6. La Administración Pública.....	61
2.4. Naturaleza Jurídica.....	62

CAPÍTULO TERCERO. La Normativa Municipal

3.1. Derecho Municipal.....	65
3.2. Las Fuentes del Derecho Municipal.....	66
3.2.1 Fuentes de Orden Federal.....	68
3.2.2 La Constitución General de la República.....	68
3.2.3 Las Leyes Reglamentarias y Ordinarias Federales.....	74
3.2.4 Los Tratados Internacionales	75
3.2.5 Los Reglamentos de Leyes Federales	76
3.2.6 Circulares, Acuerdos y Otras disposiciones Administrativas Menores del Orden Federal	76
3.2.7 La Jurisprudencia de Carácter Federal	77
3.3. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.	78
3.4. Ley Orgánica Municipal del Estado de México.	79
3.5. La Facultad Normativa del Municipio del Estado de México, conforme al artículo 123 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.	81
3.5.1 El Bando Municipal	81
3.5.2 Reglamentos Municipales.....	84
3.5.3 Acuerdos, Circulares y Otras Disposiciones Administrativas.	89

CAPÍTULO CUARTO. Propuesta de Reforma al Artículo 32 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

4.1. La Administración Pública Municipal.....	93
4.1.1. Concepto.	93
4.1.2 Elementos de la Administración Pública Municipal.....	94
4.1.3 Formas de Organización de la Administración Pública Municipal.....	95
4.1.4. Órganos de la Administración Pública Municipal	96
4.2. El Gobierno Municipal.	97

4.3. El Servicio Público Municipal.....	97
4.3.1 Definición del Servidor Público.....	99
4.3.2 Autoridades que integran el Municipio	101
4.3.3 Autoridades por Elección Popular.....	102
4.3.4 Autoridades Administrativas.....	102
4.3.5 La Responsabilidad de los Servidores Públicos	105
4.4. Los Requisitos de Elegibilidad de los Titulares de los Órganos de la Administración Pública Municipal.	109
 PROPUESTA	 110
 CONCLUSIONES	 112
 BIBLIOGRAFÍA	 115
 LEGISLACIÓN	 118

INTRODUCCIÓN

El Municipio ha sido la forma de gobierno que ha estado más cerca del individuo, que es y ha sido uno de los elementos básicos en que descansa nuestra organización social y política. En el Municipio se ha estado en contacto con la vida cívica en sus distintas fases, tanto electorales como patrióticas que han ocupado la atención ciudadana.

La Constitución de nuestro País ubica al Municipio Libre, como base de división territorial y de la organización política y administrativa de los estados.

La organización del Municipio no sólo depende de la Constitución General de la República y de las Constituciones Locales, sino además de un tercer estrado ordena mental muy concreto y específico, que es el de las leyes orgánicas municipales, ordenamientos que en base a la Constitución Política de la República y de las constituciones Locales, expiden las legislaturas de los Estados, en las que se especifican y detallan la organización, vida hacendaria y funcionamiento administrativo de los municipios señalándoles además sus concretos y específicos fines.

El Ayuntamiento es una asamblea de representación popular que realiza el gobierno municipal y se integra con individuos que son elegidos popularmente por medio de votación directa, tanto de mayoría como de representación proporcional; el Ayuntamiento es el representante más inmediato y directo de la población o del municipio.

Por imperativo constitucional, al municipio le compete la prestación de los servicios públicos inherentes a la satisfacción de las llamadas necesidades primarias o de primera necesidad vital. En efecto, corresponden al Municipio los servicios públicos básicos, los que son de una urgencia inmediata para la vida misma.

Éste trabajo de investigación jurídica se encuentra dividido en cuatro capítulos.

El primer capítulo trata sobre el origen y evolución del municipio donde se hace una recopilación de los antecedentes históricos del mismo, en diferentes países a efecto de determinar la transformación del Municipio.

En el capítulo segundo se tratará de proporcionar el concepto del Municipio, identificar sus elementos y analizar la composición de su órgano de gobierno, el Ayuntamiento, así como determinar su naturaleza jurídica.

En el capítulo tercero se expondrá la normatividad que rige dicha institución, obteniendo con ello los elementos y disposiciones legales que nos ayuden a comprender la realidad del Municipio.

El Capítulo cuarto se realiza una investigación sobre el gobierno municipal, así como de la administración pública y poder llegar al fin de este trabajo de investigación.

En el presente trabajo, se propone la propuesta de reforma al artículo 32 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, con la finalidad de que se incluya una fracción más y en esta se establezcan los requisitos de elegibilidad de los titulares de los órganos de la administración pública municipal.

Al incluir algunas fracciones más en el Artículo 32 de la Ley Orgánica Municipal se contaría con mejores servidores públicos y así poder realizar mejor sus funciones y atribuciones para la vida municipal.

CAPÍTULO 1

ORIGEN Y EVOLUCIÓN DEL MUNICIPIO

1.1 GRECIA

En las instituciones de la antigüedad se encuentran las raíces institucionales del régimen municipal, que en la actualidad rige entre nosotros, Grecia aportó a la historia una institución: la *Polis*, es decir la ciudad donde aparece el ciudadano con derechos civiles y políticos, agrupado en *demos*.

La cultura griega representa para las civilizaciones occidentales, el centro generador de una multiplicidad de ideas e instituciones. Grecia fue la base de la concepción política del hombre occidental, de la idea del Estado, la democracia, etc., por todo ello se analiza la institución de la “*polis*” como centro de la propia vida política del pueblo griego.¹

Uno de los procesos más importantes que tuvieron lugar en esta época fue el de la formación de las ciudades-estados griegos, surgido de la fusión entre la población indígena y los invasores. Los Estados griegos abarcaban pequeñas comarcas con una ciudad como centro, la *polis*. En general, por su organización política y social, eran monarquías, a las que sucedió un gobierno aristocrático que en muchos de ellos derivó hacia la democracia.²

Grecia estaba formada desde el periodo arcaico por una serie de ciudades-estado independientes, gobernados democráticamente por oligarquías aristocráticas. La *polis* era una entidad soberana y autárquica, y los soberanos griegos lo eran de su ciudad.

Las implicaciones del término ciudad fueron de índole socio-política y no jurídica; Refiere el autor Fustel de Coulanges que una antiquísima religión fundó inicialmente a la familia, y posteriormente la ciudad. El Estado estuvo íntimamente ligado a la religión, por eso en la ciudad primitiva, todas las instituciones políticas

¹ QUINTANA ROLDAN, Carlos F., “Derecho Municipal”, 9° Ed., México, Porrúa, 2008. Pág. 29

² Enciclopedia Interactiva de los Conocimientos, Océano, España, 2000, pág. 351

fueron instituciones religiosas. Se consideró la idea del Municipio más que como una institución y nos referimos al régimen de la ciudad más que al régimen municipal tomando en cuenta que para el pueblo griego la ciudad fue, “*asociación religiosa y política de las familias y de las tribus*”, prescindiendo del elemento territorial.³

De lo anterior, establecemos que para fundar la ciudad se dependía en esa época de la religión, pues era un medio que tenía fuerza para ser respetado. Sin embargo, aunque la *polis* constituyó una organización social muy importante en la historia de las instituciones, es incorrecto sostener que ésta es el antecedente más remoto del Municipio, pues a pesar de contar con su propia forma de gobierno y de tener la libre administración de su riqueza, no se aprecian elementos semejantes que permitan concebirla, de tal manera, debemos aseverar que esta forma de organización constituye el precedente más próximo a la idea de Estado.

Para abundar más sobre este tema, mencionaremos las dos *polis* (Esparta y Atenas) que tuvieron mayor influencia en la vida política del pueblo griego ya que es importante estudiar la idea del Municipio.

Esparta, era un conjunto de varios villorrios, se preocupó sobre todo el desarrollo de su poderío militar, dejando en segundo plano las ciencias, las artes y las actividades económicas. Fundada por los *dorios*, hasta que en el siglo V a. C. se convirtió en la ciudad-estado más fuerte de Grecia. Los ciudadanos espartanos gozaban de enormes privilegios sobre los indígenas (*ilotas y periecos*). Estaban gobernados por reyes de familias diferentes, que se transmitían el cargo por herencia, aunque los monarcas compartían el poder con el Consejo de Ancianos, los cinco éforos y un asamblea popular.

Por todo ello, es importante mencionar que en Esparta no existió propiamente la noción del Municipio, ya que su estructura era oligárquica y no democrática y siendo el Municipio una institución propia de regímenes democráticos, no se considera y menos se instituye como forma o base de gobierno.

³ RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita, “Derecho Municipal”, 3° ed., Porrúa, México, 2005, pág. 39

Por otra parte en Atenas la monarquía fue abolida, adoptándose la forma de república democrática. La autoridad pasó a manos de nueve *arcontes* entre los cuales se distribuyeron las funciones de sumo sacerdote, de comandante en jefe del ejército en tiempo de guerra y de juez supremo. Estaban asistidos por un consejo llamado *Aerópago*, cuyos miembros eran elegidos con carácter vitalicio.⁴

En primer término se cita a los *demos*, como una agrupación de habitantes estableciendo como características que todos los habitantes atenienses tenían la obligación agrupamiento, existía la igualdad sin distinción entre estos, eran gobernados por un *Demarca*, representante del Estado, cuyas funciones eran directivas junto con los tesoreros y se ejercitaba en el juego administrativo y político.

Las aportaciones de esta figura en el Municipio actual, encontramos en la idea de una organización administrativa, hacendaria, de seguridad pública, encomendadas a un individuo, en el cual se deposita el control de una determinada población.

Atenas se convirtió en el motor del mundo griego. Desarrollo el modelo mas perfeccionado de la democracia y puso las bases de la sociedad occidental. La reforma de Clístenes (510^a.C) fue un paso decisivo para la democratización. Clístenes distribuyó a los *demos* del Ática en 10 tribus, eliminando la división entre el campo, la costa y la montaña, y creo el Consejo de los 500, que proponía las leyes y era la suprema autoridad administrativa.

Otra forma de organización se dio a través de la "*Boulé*", era un consejo de base municipal el cual se integraba por 500 miembros, 50 por tribu, elegidos entre los candidatos de más de treinta años de edad, pues la población quedó repartida en 10 tribus o "*phylsi*" y cada una llevaba el nombre de un héroe.

La *Boulé* tenía entre sus funciones, la presentación de proyectos a la Asamblea, la ejecución de las decisiones tomadas por el pueblo, le rendían las cuentas de hacienda teniéndola bajo su dirección, vigilaba cuestiones de culto, guerra y asuntos exteriores. Considerando todos estos aspectos, podemos proponer a la

⁴ Ibídem pág. 42

Boulé como un órgano parecido al Ayuntamiento, por ser este un cuerpo colegiado, que toma decisiones a favor del bien común de los habitantes del Municipio.

Por otra parte existió la *Ekklesia*”, era la asamblea de todos los ciudadanos, considerada como la autoridad suprema, se reunía una vez cada decima parte del año como asamblea soberana, entre sus funciones destacaban las de votar sobre las magistraturas, la defensa del país y las acusaciones de alta traición, a este cuerpo se les reservaban las declaraciones de guerra y en ella tomaban todas las decisiones de alta política.

Es por ello que con Pericles se destaca una influencia trascendental, pues proporciono la separación de los poderes de gobierno, otorgando así el poder legislativo la *Ekklesia*, a la *Boulé* y Magistrados del poder Ejecutivo. Con Pericles se dan dos reformas denominadas *la grape* y *misthophoria*. La primera se estableció como un medio de control, para quienes intentaran cambiar las leyes sin fundamento y la segunda establecía que cuando un ciudadano ateniense, prestara el servicio público a su pueblo, debería ser remunerado para que se compensara por el tiempo en el cual no laboro.

De esta manera podemos mencionar que la *misthophoria* es un origen de las relaciones laborales entre el gobierno y los servidores públicos, sin embargo anteriormente se prestaba el servicio sin remuneración alguna, Después de varias reformas y periodos sobreviene la decadencia en la que desaparecen las magistraturas, la *misthophoria*, la *Ekklesia* y la *Boulé*, siendo sustituidas por el consejo de los 400, conformado por 5 proedros (mano derecha del emperador) encargados de designar a 100 ciudadanos; de los cuales cada uno elegiría a otros, este grupo asumió las funciones de las instituciones suprimidas, generando así la decadencia del gobierno griego.⁵

En conclusión, podríamos establecer que la cultura griega en materia de Derecho no cuenta con aportaciones tan solidas que sean fundamentales y aunque en ella

⁵ Ibídem pág. 50

se encuentran antecedentes importantes en cuanto a la creación del Municipio ya que tuvo una organización debidamente estructurada, no podemos hablar de él todavía como una institución jurídica, sino más bien como una idea.

1.2 ROMA

Dentro de este país encontramos por primera vez la figura del Municipio como institución jurídica.

A través de la humanidad ningún pueblo ningún pueblo ha tenido mayor trascendencia e influencia en el desarrollo de la ciencia del Derecho como Roma, de esta cultura provienen casi todas las instituciones jurídicas vigentes en el mundo occidental. Tan sólidos y determinantes son sus fundamentos, que hoy día prevalecen íntegras estas instituciones como fueron concebidas, o con circunstancias y leves modificaciones.

El Municipio Romano era la ciudad organizada conforme al “ius publicum” por el hecho de que todos o parte de sus vecinos se les había concedido el “ius latii” o el “ius civile” y se organizaban en forma autónoma.

El Municipio Romano comprendía el núcleo urbano y una extensión de territorio variable. Ambos elementos constituían la “civitas”. La población se componía de los municipios o civitates (vecinos de la ciudad) y los domiciliados; los primeros tenían plenitud de derechos, mientras que los segundos solo participaban en las elecciones y cargos. En último lugar figuraban los huéspedes u “hospites”, extraños a la ciudad. Como órganos de gobierno estaban las asambleas y los magistrados. Entre las asambleas, destacaron durante la República, los populares que elegían a los magistrados y adoptaban acuerdos obligatorios, y desaparecieron durante el imperio. La curia local, como el senado en Roma, administraban la vida de la ciudad y fue el órgano más importante del Municipio. Los magistrados eran los “duumviri”. En otros municipios hubo además uno o varios cuestores.

La tradición atribuye a Servio Tulio la organización y consolidación de las instituciones políticas; en razón de que fue el quien introdujo la división del pueblo

en cinco clases y cada una en centurias (sistema gubernamental establecido por Servio Tulio y funcionaba como un régimen aristocrático disfrazado de democracia). Cada centuria tenía un representante en la asamblea. Había 193 centurias en total, pero 98 las integraban los ciudadanos más ricos.

“El periodo culminante y decisivo en el proceso o génesis del Municipio, como comunidad de vida-ciudad y como régimen jurídico-administrativo de ésta; una vez incorporada a la más amplia organización, es el de la expansión romana.

La expansión romana genera las más diversas formas del régimen municipal propiamente dicho, la integración urbana de la ciudad famosa “la Urbs”, que se convierte “Orbs”, debe considerarse en relación con la inmensa labor expansiva de su política.⁶

El municipio como institución encuentra su origen en Roma ciudad, durante el periodo de expansión, pues es entonces cuando surge la necesidad de imponer control a los territorios conquistados a través de una modalidad jurídica de gobierno.

El término “municipium” deriva de “munia capere” que era el acto voluntario por el cual una comunidad de habitantes aceptaba las cargas de interés público. El “populus romanus” garantizaba en el Municipio un derecho de ciudadanía, como reconocimiento de su participación. Nacía así una unión internacional y también una unión interna entre las ciudades. Pero en el “municipium” había un “populus” que continuaba usando sus leyes particulares. Se formaba, pues, en el municipio una doble ciudadanía, ya que el habitante del Municipio tenía derechos políticos romanos. Por otra parte es cierto que el ciudadano de Roma no podía ser ciudadano de otra ciudad italiana.

“El Municipio entonces, constituyó el tratamiento que aplicaba Roma a las comunidades políticamente subordinadas, las cuales seguían conservando cierto grado de autonomía. Con la “Lex Julia” 90 a.C. y la “Plautia Papiria” 89 a. C.,

⁶ HERNANDEZ GAONA, Emilio. “Derecho Municipal”, Instituto de investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1999, pág. 57.

desaparece la distinción entre municipios y ciudades confederadas, persistiendo a pesar de ello, las diferencias en cuanto al régimen local”.⁷

No todos los Municipios romanos tenían igual jerarquía, sino que se establecían entre ellos clases o categorías en razón de los derechos.

Los elementos del Municipio fueron perfectamente diferenciados de la siguiente manera:

- a. Un Territorium,
- b. Un Populus que se manifestaba en la Asamblea General,
- c. Un poder organizado, la “curia”, cuerpo deliberante con sus magistraturas y
- d. Una legislación propia o igual a la de Roma ciudad, dependiendo del tipo de Municipio.

Teresita Rendón Huerta, hace mención que en Roma existieron tres tipos de Municipios:

1. Los que se administraban de manera independiente (óptimo jure)
2. Los que tenían solo derechos civiles (caerites)
3. Los que no tenían ninguna ventaja ya que eran administrados por Roma.

Por lo anteriormente expuesto tenemos que el Municipio apareció por primera vez en el Derecho Publico Romano.

En Roma surge el Municipio propiamente como una institución jurídica con buena organización tanto política como administrativa, y su finalidad era la protección de los servicios tales como salubridad, mantenimiento del orden etc.

1.3 ESPAÑA

La institución Municipal en México, tiene su antecedente más próximo en España, en ese momento, por ser el país que conquistara al nuestro y por ende estableciera su forma de organización y administración; para referirnos al

⁷ Ibídem, pág. 55

Municipio en España, tenemos que remontarnos desde la época de la dominación romana hasta el inicio del virreinato de la Nueva España.

Bajo el dominio del Imperio Romano, la península ibérica pudo hacer prevalecer la esencia municipal, ya que la reunión de grupos humanos existía de forma aislada; inclusive se hablaba de veintidós Municipios que se gobernaban de acuerdo con las leyes romanas; y al respecto comenta Reynaldo Robles Martínez en su obra *El Municipio*: “Después de la desintegración del Imperio Romano y aun con la invasión de los barbaros, subsistió la organización municipal hasta llegar a la Edad Media”.⁸

Durante el dominio árabe a principios del siglo X se establece en la Península Ibérica el “califato”, con el cual se unificaba la administración de las ciudades dominadas, las cuales eran gobernadas por un delegado del Califa, el cual era denominado *Caide*, palabra que posteriormente en *Alcalde*.

En la reconquista de la Península Ibérica la institución municipal juega un papel preponderante y es así como los Reyes de España durante el siglo XI otorgaron franquicias y privilegios a las gentes que fueron a fundar centros de población, estos derechos les eran cedidos en documentos que por su naturaleza inicial de permiso para poblar un lugar determinado fueron denominados “*Cartas Puebla*”, es decir permisos y derechos de población dándose el caso que en otras ocasiones se refería no solo a dicha situación, sino también a poblaciones ya establecidas otorgándoles derechos específicos, por lo que en ese caso al documento correspondiente se le llamo *Fuero Municipal*, aunque con posterioridad ambos términos fueron usados indistintamente como verdaderas leyes que consagraban la potestad de cada ciudad.

Mediante estos documentos se consagraban las potestades de un territorio desierto para ser poblado, el cobro de impuestos a los mercaderes que llegaren a dicho territorio, el de establecer un solo palacio del Conde o Gobernador de la villa, el de establecer Juez y Alcalde con fuero para juzgar a personas homicidas,

⁸ ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo, “*El Municipio*”, Editorial Porrúa, México, 3ª. Edición, 1998, pág. 25.

hurtadoras, que portaran armas y realizaran deshonras en el cuerpo o lesiones, los servicios que debería prestar son: otorgar agua, seguridad con la caballería y reconocer los oficios de sus habitantes y la más importante potestad de auto gobernarse, ya que las poblaciones establecidas tenían autonomía política y administrativa que se ejercía a través de la asamblea de Aforados, es decir de los vecinos que aparecían en la carta por medio de la cual se les otorgaban los derechos o fueros.

Esta asamblea constituía el Cabildo Abierto y se reunía para resolver los problemas locales; a cambio de estos derechos, los vecinos tenían la obligación de defender su Municipio, de ahí que cada vecino era también un miliciano que debía estar capacitado en el aspecto guerrero o militar, por ello como logotipo representativo del Municipio Español, aparece por una parte la campana en la torre, que era el medio con que se convocaba a los aforados para deliberar sobre sus problemas y decidir soluciones en ejercicio de su más preciado derecho, el auto gobernarse; por otra aparece un jinete cabalgando, mismo que representa la milicia, es decir la obligación fundamental de defender su territorio municipal.

Es así como esta época se convierte como la de mayor prosperidad del Municipio en España ya que en el gobierno era autónomo tanto en lo político como en lo administrativo, con amplias facultades inclusive judiciales, siendo los encargados de los órganos de gobierno designados por elección directa.

A la expulsión de los árabes de España, el Municipio cobra mayor relevancia al volverse un aliado de la Corona española defendiendo al municipio no solo de los extranjeros si no de los caudillos que participaron en la reconquista, mas una vez fortificada la monarquía, el Municipio inicia una época de decadencia.

“Pero una vez controlados los nobles y consolidando el dominio de la corona, los antiguos aliados se convierten en incómodos súbditos, por ello los Reyes intervienen cada vez más en la vida interna, limitando los derechos de los Municipios. Poco a poco los funcionarios del Rey, asumen gran parte de la jurisdicción de los Municipios ya que Enrique III, en 1536 designa corregidores,

que ejercían la actividad superior de las ciudades de importancia, tanto en lo judicial como en lo administrativo”.⁹

Siendo el corregidor el máximo exponente de la centralización del Municipio Español, dependía de la corona directamente y jerarquizaba al Ayuntamiento.

Finalmente, fue decayendo el poder municipal y neutralizándose en manos del Monarca hasta convertirse en una administración corporativa, no obstante, con la colonización que España realiza en México, impone no solo su forma de organizarse sino también su estructura fundamental, la cual prevalece en México hasta nuestros días y que a pesar de su independencia se tomaron las bases para su funcionamiento actual.

1.4 FRANCIA

Es importante referirnos al Municipio en Francia pues es necesario entender por una parte la influencia que tuvo en el municipio Mexicano, y por la otra la esencia de esta institución. Cuando los francos invaden la Galia, territorio sometido por los visigodos, por los burgundios, por los alemanes y por los celtas, deciden dividirse en dos grupos: los *solios*, que habitaban en la costa de Bélgica y el norte de Francia, quienes adoptaron costumbres de Roma, debido al contacto existente entre ellos; y los *ripuarios*, agrupaciones bárbaras, establecidas a orillas del río Rin. Años más tarde, una tribu de francos extiende su conquista y constituyen la dinastía *merovingia*, y continuaron su penetración por el norte de la Galia. Por otro lado, su fundador Clodoveo se declara enemigo romano y decide, terminar con la dominación de este sobre su territorio.

Durante la Edad Media Francia se encontraba bajo el dominio de la monarquía y de los señores feudales, esta forma de gobierno se denominaba “*vallasaje*” relación existente entre el señor feudal y el vasallo, quien ofrecía su protección a cambio de sus servicios y de su fidelidad. Este señor feudal era elegido por el rey, a quien debía obedecer sus designios; y en reciprocidad este último dotaba a

⁹ ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo, Op, Cit.,, pág. 46.

aquel de tierras o de cargos públicos. Fue así como el feudalismo adquirió un carácter vitalicio y hereditario y la monarquía fue perdiendo su poder ante dichos funcionarios. La figura del feudalismo puede ser considerada en Europa como un antecedente del Municipio, pues entre sus funciones se encontraban la administración y la recaudación de impuestos sin que existiera la intervención de la corona.

A partir del siglo XI comienza el Municipio en Francia, el cual era concedido por los reyes y los señores feudales a través de cartas, documentos que impiden conocer a fondo la constitución y funcionamiento de dicha institución jurídica pues gozaban de mínimas condiciones en su forma y contenido, obedeciendo a la ambición de los solicitantes. Otra forma en que se otorgaban los Municipios era mediante el *juramento*, a través de una asociación de personas, jurando ayudarse mutuamente según su poder, asegurándose la adquisición de derechos y privilegios, esto concedido por los señores feudales de acuerdo a sus solicitudes y pagos.

A pesar de que las cartas eran diferentes, tenían características particulares: la finalidad de dar garantías contra la arbitrariedad y el medio, la orden de auto gobernarse en el interior de su territorio y excluir del Municipio a los agentes señoriales. Cabe destacar con este antecedente, otra forma jurídica para la instauración del Municipio, es decir, la venta de derechos. Estas instituciones, constituyen antecedentes importantes de las garantías de igualdad, libertad y seguridad jurídica, las cuales inspiraron el pensamiento liberal.

Fue en esta época donde los Municipios de Francia logran alcanzar plena autonomía judicial y administrativa. La creación de dichos Municipios tenía como propósito ser independientes del feudalismo y por otra parte nace de una necesidad absoluta de paz para poder progresar y así desarrollarse dentro de su comunidad.

En resumen podríamos señalar que la formación de los Municipios nace de dos formas distintas: la primera, cuando las ciudades se vieron fortalecidas obteniendo beneficios de la Corona y la segunda, cuando los pueblos lucharon por adquirir su

libertad e independencia municipal. Puesto que en Francia existieron formulas que preservaron la libertad, así fuera para quienes disponían de cierta fortuna, y que limitaban la autoridad regia o de los aristócratas.

De esta forma, los Municipios se tornan importantes convirtiéndose en centros militares que convienen a la realeza para su particular protección, estableciéndose en los puntos estratégicos donde los reyes se sentían amenazados. De esta forma, el feudalismo se ve afectado y desaparece, situación que fortalece en gran medida a la Corona, y es la causa principal del debilitamiento del Municipio en Francia, enriqueciendo su sentimiento de indiferencia, apatía, egoísmo, el desinterés de la población, propiciando con esto la decadencia del Municipio, y en consecuencia de su autonomía, a causa del apoderamiento de los reyes, sobre el gobierno Municipal.

Por otra parte la inconformidad de la ciudadanía que eran explotados en gran medida por los nobles y el obispo pues querían nombramientos burocráticos vitalicios, evitando el acceso de gente nueva a ocupar los cargos públicos.

A pesar de que en Francia no encontramos influencia sobre el Municipio en México, es de gran envergadura considerar que los principios contenidos en las cartas mencionadas en párrafos anteriores, son aportaciones relevantes, pues permiten conocer una forma de gobierno mas cercana a la comunidad que contribuye a establecer la convivencia y medios para satisfacer las necesidades mas esenciales del ser humano dentro de una población. En conclusión, podemos establecer que de las culturas estudiadas sobresalen aportaciones, que si bien no son un antecedente directo son importantes para la conformación y fortalecimiento de nuestro Municipio en México.

1.5 MÉXICO

El municipio mexicano solo es posible estudiarlo remontándose a sus orígenes en el propio territorio mesoamericano, ya que es toda una conjunción de elementos culturales. No obstante, es necesario reconocer que nuestra cultura nativa, es decir la organización azteca, conoció cierta forma organizacional que en mucho

semeja a la organización municipal tal y como se conoce en nuestros días, por lo que, es necesario referirse en primer término al Calpulli Azteca y posteriormente analizar al Municipio en sus diferentes etapas históricas que marcan la historia de México. Estas grandes etapas sociales de algún modo influyeron en la concepción del Municipio tal y como se concibe en la actualidad.

1.5.1 ETAPA PRECOLONIAL

Todas las culturas son importantes porque aportan algo, pero sin duda la más importante es la Cultura Azteca.

Hacia el año 1500 existieron poderosos Estados en el centro de México, uno era el Azteca, que ejercía su dominio tributario sin imponer gobierno, idioma o religión sobre los sometidos, solamente establecía representantes para cobrar el tributo.

El imperio Azteca no contó con un sistema de derecho uniforme, la política Azteca era de no quitar a los pueblos subordinados su propia forma de gobierno o su derecho; lo importante en esta civilización era que el tributo llegara en la forma convenida; actitud que se puede comparar con la romana al comienzo del imperio, en relación con la que denominaban provincias.

Los Mexicas aportaron una institución social, denominada el **CALPULLI**, que se formó a partir de los clanes en que dividieron los barrios originarios donde se establecieron a su llegada en 1300, provenientes de la región de Aztlán al noroeste de México. La capital Azteca se encontraba dividida en cuatro barrios o cuarteles.

El Calpulli era una comunidad de familias que tenían los mismos dioses resolvían internamente sus problemas económicos y reconocían una autoridad que resolvía los problemas fundamentales del orden comunal.

En esta organización las tierras del Calpulli eran cultivadas comunalmente y servían para pagar el tributo y satisfacer las necesidades particulares. Se otorgaban de por vida con la obligación de cultivarlas siempre, y de no hacerlo se perdían.

Las tierras administradas por el Estado se dividían y destinaban a gastos religiosos y tierras de señorío que sostenían a los señores y a su corte, o bien cubrían los gastos de guerra.

La cultura Azteca solo se interesaba por la aprobación del producto y el trabajo indígena a través del tributo, sin alterar la organización política, económica, militar y religiosa de las comunidades.

El Calpulli tenía su propio gobierno el cual estaba integrado por un consejo de ancianos; mismos que designaban a los funcionarios del Calpulli, cuyos cargos eran de por vida.

Los funcionarios de los calpullis contaban con facultades ejecutivas tales como:

1. EL TEACHCAUCH: Era el jefe, procurador y administrador general del Calpulli.
2. EL TEQUILATOS: eran los encargados de dirigir el trabajo comunal.
3. LOS CALPIZQUES: eran los recaudadores del tributo.
4. LOS TLACUILOS: eran los escribanos de jeroglíficos.
5. TECUHTL: era el jefe militar, ocupado del adiestramiento de los jóvenes.

Las semejanzas del Municipio en México, las encontramos en los calpullis o barrios mexicas, que se caracterizaron por ser una unidad económica autosuficiente, con su propio gobierno; cuya propiedad era la de tipo comunal, pues los vecinos tenían derecho al usufructo pero no a la propiedad privada.

El consejo de ancianos estaba formado por representantes de cada familia, constituyéndose en una junta vecinal pero con escasa autoridad que designaba por elección de algunos funcionarios. El consejo mayor lo formaban los capuleques y los tecuhtlis, ahí se elegían al tlatoani y al atlacatecuchtli.

Posteriormente su sistema político-económico, religioso y educativo, fue entorpecido por los conquistadores; existiendo en la época colonial un sistema de tipo feudal a base de virreyes, títulos nobiliarios y encomenderos, con una estructura centralista coordinada por la monarquía española.

1.5.2 EPOCA COLONIAL

Con la llegada de Cristóbal Colon a América se inicio una era de colonización, que trajo como consecuencia la imposición de costumbres e instituciones tanto religiosas como políticas. Así, el Calpulli fue progresivamente sustituido. No obstante algunas tradiciones indígenas perduraron a lo largo de la Colonia.

“La conquista española propicio para efectos de organización de la vida local, la introducción del Municipio como fórmula de dominio y colonización, ya que la fundación del primer Ayuntamiento en la Villa Rica de la Veracruz, en Abril de 1519, le signo a Cortés la legalidad y legitimidad para emprender la conquista de tierras mexicanas”¹⁰

La historia nos dice que la institución municipal española fue insertada en la Nueva España por Hernán Cortés para gobernar los territorios conquistados, de ello resulta que Cortés promulgo las llamadas ordenanzas, con las que organizo la vida política y administrativa del Municipio, trata de fortalecer los vínculos de vecindad, para que los vecinos se establezcan en forma permanente.

Durante el proceso de conquista las organizaciones municipales proliferaron rápidamente, porque su creación fue garantía de la institucionalización del poderío español sobre los pueblos indígenas. En sus inicios, la sociedad novo hispana contó con Cabildos de españoles y de indios, Los Cabildos de indígenas fueron objeto de una doble dependencia, pues estuvieron sometidos tanto las autoridades españolas residentes en la Nueva España como a la autoridad central. Estos Cabildos solo podían tener funcionarios indígenas, pues los habitantes de las comunidades no reconocían autoridad en los españoles. Estos no pudieron subsistir debido a la intervención de las autoridades españolas y por no convenir a su interés.

¹⁰ MARTÍNEZ CABAÑAZ, Gustavo, “La Administración Estatal y Municipal de México”, Libro de Texto INAP, México, 1992 pág. 80.

Entre las funciones de los Cabildos Españoles figuraba la ejecución de la justicia por los Alcaldes ordinarios y la administración municipal, que estaba a cargo de los regidores.

Los miembros de los Cabildos eran electos por el pueblo, luego, este sistema democrático fue sustituido por el cacicazgo de tal manera que por muchos años los Cabildos fueron propiedad de unas cuantas familias, donde los cargos se heredaban a los hijos; el cargo se podía comprar a la Real Almoneda, es decir por concesión del rey.

“Los Alcaldes tomaban parte en los juicios civiles y criminales, el cabildo era Tribunal de apelación aun de las propias decisiones de dichos funcionarios municipales. Respecto de los asuntos administrativos el Municipio debía encargarse del arreglo de la ciudad, del mejoramiento de las obras publicas, de la reglamentación de asuntos económicos de la recaudación de los tributos locales, de la inspección de cárceles, hospitales, y de la administración de los terrenos públicos”.¹¹

La Constitución Política de la Monarquía Española en el apartado cuatro respecto a los Ayuntamientos señalaba.

El gobierno interior de las provincias y pueblos, en lugar de los antiguos Ayuntamientos por compra o herencia establecen a los Ayuntamientos de elección popular, cuyos miembros se renuevan cada año por mitad.

Los Ayuntamientos tienen su cargo la política interior de los pueblos: cuidar de las rentas municipales, instrucción pública, casas de beneficencia y obras de comodidad y ornato.

Para el desempeño de sus funciones, los Ayuntamientos están bajo la inspección de otras corporaciones de mayor jerarquía, llamadas Diputaciones Provinciales, que se crean en cada provincia, presididas por el jefe superior nombrado por el rey

¹¹ HERNÁNDEZ GAONA, Pedro Emilio, “Derecho Municipal”, UNAM, México, 1991 pág. 13.

en quien residiera el gobierno político, y compuestas por el intendente y siete individuos nombrados por los mismos electores que eligen diputados.

Los arbitrios propuestos por los Ayuntamientos para las obras publicas y las cuentas de la inversión de estos mismos, habrán de pasarse a las cortes por las Diputaciones Provinciales con su informe para su aprobación, sin más diferencia respecto a las provincias de ultramar, en razón de la distancia, que poner en ejecución los arbitrios con aprobación del jefe político aunque dando inmediatamente cuenta al gobierno para que éste, a su vez, lo someta a la aprobación de las cortes.

A fines del siglo XVIII la Nueva España sufre un periodo de centralización, imperando un régimen de intendencias que en materia municipal tenían como propósito prevenir la malversación de fondos municipales.

Para 1808 aproximadamente los Cabildos municipales o Ayuntamientos recobran su significación política, haciéndose interpretes de los anhelos generales de la Nueva España. Así, la institución municipal fue el núcleo abierto del descontento popular y se convirtió en cuna del nacionalismo mexicano y del movimiento de independencia.

No obstante, sabemos que el Municipio en la época colonial funciono como órgano de legitimación del poder, ya que para hacer efectivo el poderío español frente a los indígenas, se requirió organizarlos y otorgar facultades a las personas que habían de representarlo; es así que mas que una forma de gobierno, el Municipio se convirtió en una imperiosa necesidad por parte de los dos españoles, para lograr los propósitos que en ese entonces se llevaron a cabo, y fue así como se adopto el Municipio sirviendo como herramienta para conservar un orden poblacional y territorial con facultades para auto gobernarse, por lo que al termino del gobierno español prevaleció para beneficio de nuestro país y con el único objeto de evitar un desmembramiento total en cuanto a organización.

1.5.3 ETAPA INDEPENDIENTE

Tras los casi tres siglos de duración de la colonia, empieza a surgir una idea de conciencia nacionalista, un sentimiento de pertenencia acompañado de la incipiente idea de libertad, es así como surgieron líderes inuidos por las ideas de la ilustración y de los movimientos independistas europeos, que se manifestaron en contra de las políticas dictadas por la Corona Española; y es en el año de 1810, cuando el cura Miguel Hidalgo y Costilla, inicia el movimiento, que culminaría en 1821, con la suscripción del acta provisional del Imperio y a la postre, la primera constitución mexicana de 1824.

En esa época de transición de la Colonia a Nación, surge un modelo constitucional; una ley fundamental, para el pueblo español, mas allá de los preceptos conservadores que alentaban a la monarquía, una constitución de corte liberal que por vez primera acuñara conceptos como el de Nación y Soberanía; la Constitución de Cádiz de 1812.

En su obra el investigador Felipe Tena Ramírez, en relación de la constitución de Cádiz de 1812 dice:

“En las Cortes de Cádiz jurada en España el 19 de marzo de 1812, lo fue en Nueva España, el 30 de septiembre del mismo año. Suspendida por el Virrey Venegas, poco después, fue restablecida por Calleja, el año siguiente en alguna de sus partes: elecciones de Ayuntamientos, de Diputados para las Cortes de España y de representantes para las juntas provinciales, así como en lo referente a la organización de los tribunales encargados de sustituir a las audiencias. En el mes de marzo de 1820, como consecuencia del levantamiento de Riego, Fernando VII se vio obligado a restablecer la Constitución de Cádiz. En México se adelantaron a prestarle adhesión Campeche y después Veracruz, por lo que el Virrey Apodaca hubo de jurarla el 31 de mayo.

De acuerdo con la constitución se reinstalaron los Ayuntamientos; así como las seis Provisionales que en 1812 se habían autorizado para el territorio de la Nueva España”.¹²

Este cuerpo normativo de gran trascendencia Histórica, tuvo diversos periodos de vigencia en nuestro país; esto obedeció en parte, a los problemas políticos internos que se vivían en la península ibérica, y por otra parte, a los problemas propios de un pueblo ávido, de obtener identidad nacional a través de su libertad.

La presente Constitución constaba de 384 artículos y fue promulgada por las Cortes de Cádiz en España el 18 de marzo de 1812. En lo que atañe a los municipios, este ordenamiento dispuso en su Título Sexto en los artículos del 309 al 323, la instauración de Ayuntamientos como formas de gobierno interior de los Pueblos, así como su integración y funcionamiento.

Los artículos de la Constitución de Cádiz de 1812, cuyo contenido versa sobre el tema municipal son:

309- Para el gobierno de los pueblos habrá Ayuntamientos compuestos por Alcalde o Alcaldes, los regidores y el Procurador Sindico y presididos por el Jefe Político donde hubiere y en su defecto por el Alcalde o el primer nombrado entre éstos si hubiere dos.

310- Se pondrá Ayuntamiento en los pueblos que no tengan y en que convenga lo haya, no pudiendo dejar de haberlo en los que por si o por su comarca lleguen a mil almas y también se le señalará el término correspondiente...

... La autora Teresita Rendón, refiere en su obra los ordenamientos legales que en el periodo de la independencia e incluso ya consumada ésta, se refirió a la cuestión municipal, siendo los más importantes:

¹² TENA RAMÍREZ, Felipe. “Leyes Fundamentales de México 1808-1999”. 22a. Edit. Porrúa. México. 2000. Pág. 59.

La Constitución de Apatzingán. Documento sancionado en Apatzingán en 1814 mismo que como es bien sabido, nunca tuvo vigencia. En cuanto al municipio este decreto no refiere nada, sin embargo en el capítulo XVII establece: Mientras que la Soberanía de la Nación forma un cuerpo de leyes que ha de sustituir a las antiguas, permanecerán éstas en todo su vigor a excepción de las que por el presente y otros decretos anteriores se hayan derogado y las que en adelante se derogaren.

La Constitución de 1834. Una vez que el pueblo mexicano declara su independencia, promulga su primera Constitución; la cual no dedica ningún capítulo al régimen Municipal, ya que deja en libertad a los Estados en su régimen interior para adoptar el más conveniente, sin oponerse a esta Constitución ni al acta constitutiva.

Las bases Constitucionales de 1835, establecían de la siguiente manera la división territorial de la República: Departamentos y Juntas Departamentales, estas últimas de elección popular con facultades económicas, municipales, electorales y legislativas.

Las leyes Constitucionales de 1836, en el aspecto municipal señalaban lo siguiente:

Artículo 22- Habrá Ayuntamientos en las capitales de los departamentos, en los lugares en los que había en 1808, en los puertos cuya población llegue a cuatro mil habitantes y en los pueblos que tengan ocho mil, en los que no haya esa población habrá Jueces de Paz, encargado también de la Policía en el número que designen las Juntas Departamentales con los Gobernadores respectivos.

Artículo 23- Los Ayuntamientos se elegirán popularmente en los términos que arreglara una ley –ley de 20 de marzo de 1837- El número de Alcaldes, Regidores y Síndicos, se fijara por las juntas departamentales respectivas de acuerdo con el Gobernador, sin que puedan exceder los primeros de seis, los segundos de doce y los últimos de dos.

Lo más sobresaliente de la Constitución de Cádiz como se puede apreciar, en lo que respecta al gobierno municipal, destaca al gobierno interior de los pueblos al que llamo Ayuntamiento; así mismo, se menciona que habrá Ayuntamientos, solo en aquellos pueblos que así lo decidan, no pudiendo dejar de haberlo en aquellos que por sí o por su comarca lleguen a mil almas, determinando además el número de personas por clase social del que habría de componer un Ayuntamiento, hacia el señalamiento de la elección de los Alcaldes, Regidores, Procuradores y Sindico, mismos que los eligiera el pueblo, determinaba el periodo de los funcionarios municipales por el término de un año, señalando la no reelección de los cargos de los cargos municipales, determinando un número de Regidores acorde al número de habitantes y la designación del Secretario del Ayuntamiento el cual lo elegía el propio Ayuntamiento.

Sobresale el señalamiento de los servicios públicos a cargo de los Ayuntamientos.

Por lo que respecta a la constitución de 1824, al igual que la de Cádiz, no establece una sección a favor del régimen municipal o del municipio; sin embargo si otorgo facultades a los Estados para que estos organizaran su régimen interior, siempre y cuando su organización no contraviniera ni a la Constitución ni al Acta constitutiva.

En cuanto a las bases constitucionales de 1835, se puede apreciar que tampoco refieren al municipio como base de la división territorial, esto es entendible ya que en aquella época donde tuvo su mayor apogeo el centralismo, la organización territorial del país, estaba dividida tomando como base los departamentos y juntas departamentales, con innumerables funcionarios intermedios entre los gobiernos tanto estatales como municipales; siendo éstos: los Jefes de Departamentos, los Intendentes, Prefectos y los Sub- perfectos; todos ellos subordinados al gobierno central cuya figura representativa lo fue el General Antonio López de Santa Ana.

Finalmente las leyes constitucionales de 1836, visualizaron la necesidad de instalar Ayuntamientos en las Capitales de los Departamentos; los Ayuntamientos eran electos a través del voto en forma popular; mientras que el número de

Alcaldes, Síndicos y Regidores, se establecía a través de las Juntas Departamentales, y siempre con la aprobación del gobernador; ello hace suponer que dichos cargos públicos se consideraban como verdaderos empleos de confianza más que representativos, desde luego, tal confianza se debía profesar a la autoridad central.

Esta situación redundo en el ámbito político y económico, durante este periodo histórico ya que se le resto autonomía al municipio, el cual se mantuvo subordinado al poder central.

1.5.4 ETAPA REVOLUCIONARIA

De 1910 a 1917; la libertad Municipal representa uno de los motivos por lo que se luchó en este movimiento social. En los artículos 45 y 46 del Plan del Partido Liberal Mexicanos, se propone desaparecer el cargo de jefe político, y reorganizar a los Municipios suprimidos y restablecer el Poder Municipal.

En esta Ley General sobre Libertades Municipales, dictada por Emiliano Zapata, en la ciudad de Morelos en 1911, se reglamento la Autonomía Económica, administrativa y Política del Municipio.

Posteriormente con fecha 12 de Diciembre de 1914, Venustiano Carranza expidió en Veracruz las adiciones al Plan de Guadalupe, que en su artículo 2° establecía que el primer jefe expidiera, durante la lucha todas las leyes encaminadas a restablecer la igualdad entre los mexicanos; sobre todo en materia agraria que favorecían la formación de la pequeña propiedad, disolviéndose los latifundios y restituyendo, a los pueblos las tierras de las que fueron injustamente privados.

Venustiano Carranza consideró la posibilidad de crear un nuevo orden Jurídico alrededor del Municipio, Afirmaba que asegurar la Libertad Municipal como base de la división política de los Estados, constituía un principio y una enseñanza de las prácticas democráticas.

El Congreso Constituyente de 1916 y 1917, realizó el trabajo de elaborar el Artículo 115 Constitucional, que contiene los aspectos relativos a la organización de los Estados y Municipios.

Estableciendo en el Artículo en mención: Que los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de Gobierno Republicano, Popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre y que cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal, y el número de Regidores y Síndicos que determine la Ley.

1.5.5 ETAPA CONTEMPORANEA

Después de haber hecho un recuento cronológico sobre el origen del Municipio es necesario realizar un estudio sobre las reformas que se dieron al artículo 115 Constitucional, pues fueron convenientes para la evolución de la figura Municipal en nuestro país, ya que en la actualidad el Municipio Mexicanos sigue siendo regulado por dicho artículo.

Las tres primeras reformas en 1928,1933 y 1943 que sufrió el artículo 115 Constitucional se basaron principalmente en un ajuste al sistema de representación proporcional, a la elección de los gobernadores y de las legislaturas de los Estados, así como la duración de su cargo, sin hacer alusión al Municipio.

La cuarta reforma es publicada el día 12 de febrero de 1947, fecha importante para la historia de México, por el cambio trascendental en la vida democrática del país, al adicionar a su fracción I, el derecho de la mujer, para participar en elecciones municipales, para votar o ser votada, estableciendo la igualdad entre la mujer y el hombre, que el texto original no contemplaba.

El diecisiete de Octubre de 1953, por medio de la quinta reforma se derogo lo relativo al voto activo y pasivo a la mujer para las elecciones municipales, el motivo era incorporar al artículo 34 Constitucional la plena capacidad ciudadana a

la mujer, adoptando como régimen interior los Estados la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio libre.

La sexta reforma Constitucional publicada en fecha 6 de febrero de 1976, se adicionan las fracciones IV y V otorgando al municipio facultades para expedir de acuerdo a la ley, reglamentos de asentamientos humanos y desarrollo urbano.

El seis de diciembre de 1977, por medio de la séptima reforma se incorpora la representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de los Municipios cuya población sea de 300 mil habitantes.

En la octava reforma del 3 de febrero de 1983 se reformuló de manera integral el artículo 115 constitucional, introduciéndose progresos notables para los Municipios, entre ellos: se establecieron garantías para la suspensión y desaparición de Ayuntamientos, que antes levantaba innecesario debate; se enumeraron los servicios públicos que atañen de manera exclusiva a los Ayuntamientos, dejando abierta la posibilidad para que el gobierno de los Estados colabore cuando fuera menester; se consagro, la llamada “esfera económica mínima” de los Municipios, haciendo una enumeración de sus ingresos; se reguló más ampliamente la representación proporcional en los Ayuntamientos y se normaron las relaciones laborales de éstos con sus trabajadores.

La novena reforma del diecisiete de marzo de 1987 consistió básicamente en un reacomodo constitucional, mediante el que se consagro de manera exclusiva el artículo 115 para regular los asuntos municipales, en tanto que se incorporaron al artículo 116 aquellas disposiciones que se referían a los gobernadores, a los diputados locales, a las relaciones entre los gobernadores de los Estados y sus trabajadores, así como a los convenios entre los Estados y los Municipios.

En la decima reforma del veintitrés de diciembre de 1999, se hicieron las siguientes modificaciones: reconocimiento del Municipio como ámbito de gobierno; precisiones a la autonomía jurídica y leyes estatales sobre cuestiones municipales; modificaciones en los servicios públicos y en los ingresos municipales; asociación

de municipios más amplia; en desarrollo urbano ecología y planeación regional. Esta iniciativa fue resultado del acuerdo que lograron varios partidos políticos nacionales y sus efectos pueden también considerarse positivos para el Municipio.

La undécima reforma es publicada el 14 de agosto de 2001, agregando un párrafo al final de la fracción III, otorgando a las comunidades indígenas, la potestad para asociarse y coordinarse de acuerdo a la ley, dentro del ámbito municipal.

La decima segunda reforma es publicada el 18 de junio de 2008, se ha dado dentro de la denominada reforma de Justicia Penal. Se ajusta la fracción VII del artículo 115 constitucional para precisar que el presidente municipal estará al mando de la policía preventiva en los términos de la Ley de la Seguridad Pública del Estado.

Actualmente los cambios permiten el proceso de descentralización, y el fortalecimiento del federalismo por el que atravesamos el cual, exige la recuperación del Municipio libre y llevarla a su cristalización plena.

Finalmente se puede señalar que a nivel Constitucional, el Municipio desde 1917, ha estado en evolución ya que hasta nuestros días sigue siendo motivo de reformas y adiciones.

1.6 TEORIAS SOBRE EL ORIGEN DEL MUNICIPIO

1. La primera es la lusnaturalista según la cual el Municipio emerge como algo natural, espontáneo y divino. Sostiene que es una institución social que existe antes que el Estado, por lo que no puede ser una creación del Estado ni del derecho, sino que el Municipio es resultado inmediato de la voluntad solidaria y espontánea de la comunidad.

Esta Teoría consiste en mostrar cómo ha nacido esta institución “Proyecta una viva luz sobre el génesis de toda organización social, sabido es que la agrupación de los hombres en sociedades implica necesidades, que son las instituciones...

esas necesidades nacen de una apetencia profunda, de una lógica interna... nacida de las necesidad de protección, es decir, de volver el desorden en orden”.¹³

Nos dice Alexis de Tocqueville que “la comuna es la única asociación que se encuentra de tal modo en la naturaleza, que por dondequiera que hay hombres reunidos, se forma por el mismo una comuna.

La sociedad comunal existe en todos los pueblos cualesquiera que sean sus usos y sus leyes; el hombre es quien forma los reunidos y crea las repúblicas, la comuna parece salir directamente de las manos de Dios”.¹⁴

2. En la segunda variante, que es además de tipo materialista, se considera al Municipio como producto de factores socio-económicos e identifica en cierta manera el nacimiento del Estado con el del Municipio, viéndolo como forma de organización primaria en que los nexos fundamentalmente son el poder gentivo y la descendencia y en cuyo núcleo se busca satisfacer las necesidades de producción. Engels al entrar en el estudio de la civilización o periodo del arte y la industria, propiamente dicha, y después de realizar un profundo estudio sobre la formación de la familia, así como de la gens iroquesa y griega, llegó a la conclusión de que en una sociedad con tantos avances sólo faltaba una cosa “Una Institución que no sólo asegurarse las nuevas riquezas de los individuos contra las tradiciones comunistas de la constitución gentil, que no solo consagrara la propiedad privada antes tampoco estimada e hiciese de esta santificación, el fin más elevado de la comunidad humana, sin que, además imprimiera el sello de reconocimiento general de la sociedad a las nuevas formas de adquirir la propiedad que se desarrollaban una tras otra, y por tanto a la acumulación, cada vez mas acelerada, de las riquezas; en una palabra, faltaba una institución que no sólo perpetuase división de la sociedad de las clases, sino también el

¹³ Ch. Petit- Dutailis. “Los Municipios Franceses. (Traduc: De Lic. López Pérez), UTEHA, México, 1959, Citado por LÓPEZ SOSA; Eduardo, “Derecho Municipal”, Edit. UAEM, México, 1999, pág. 31.

¹⁴ TOCQUEVILLE, Alexis, “La Democracia en América”. Fondo de Cultura Económica, México 1973 (Traduc: Luis R. Cuellar), p.p. 77 y 78 4da. Reimpresión. Citado por RENDÓN HUERTA, Teresita en su libro “Derecho Municipal”, Editorial Porrúa, México, 1985, pág. 20.

derecho de la clase poseedora de explotar a la no poseedora y el dominio de la primera sobre la segunda. Y esta institución nació. Se invento el Estado”.¹⁵ Lo que algunos autores interpretan como Municipio, atendiendo a que el término Estado en su connotación actual aparece hasta el siglo XVI en la obra “El Príncipe” de Nicolás Maquiavelo.

3. La postura formalista se basa en que el Municipio es una institución posterior al Estado, ya que éste es quien le da vida, quien le otorga personalidad jurídica, patrimonio y competencia.

Al referirse a la identidad del Derecho y del Estado, Kelsen explica “El Estado es, pues, un orden jurídico, pero no de todo orden jurídico es un Estado, puesto que no llega a serlo hasta el momento en que establece ciertos órganos especializados para la creación y aplicación de las normas, que lo constituyen. En las comunidades jurídicas primitivas, pres estatales, las normas generales son creadas por vía consuetudinaria. Son el resultado de la conducta habitual de los sujetos de derecho”.¹⁶

Siguiendo esa línea, algunos autores se refieren a la “inexistencia histórica del Municipio” y fundamenten su postura en esas inquietantes aseveraciones del distinguido jurista vienés. “La naturaleza jurídica de las divisiones territoriales del Estado y la de las uniones de Estado plantea únicamente un problema de centralización o descentralización en el marco del problema general de la calidez territorial de las normas que constituyen un orden jurídico”.¹⁷

Los formalistas concluyeron que el ente Municipal, surge como expresión de la necesidad que el Estado moderno tiene, de llevar a cabo la descentralización. No admite el origen sociológico, pues se considera que nace, gracias al orden normativo que es el que le da legitimidad y por tanto, existencia jurídica.

¹⁵ RENDÓN HUERTA Barrera, Teresita, en su libro “Derecho Municipal”, Editorial Porrúa, México 1985 pág. 20

¹⁶ KELSEN, Hans, “Teoría pura del Derecho”, Pág. 189. Citado por, RENDON HUERTA, Barrera, Teresita. Ob. Cit. Pág.20.

¹⁷ *Ibidem*. Pág. 21.

El Municipio es, ante todo, un ente jurídico y por tanto una creación del Estado, siendo este último el que le da vigencia al Municipio convirtiéndolo en una Institución Jurídica con personalidad, patrimonio y competencia propias.

Yo considero que el Municipio es un producto directo de la Ley y que si bien es cierto se le reconocen sus atributos de origen social y de organización política, éstos no tendrían valor como no lo tienen los centros de población que la ley no les concede la categoría de Municipio.

En cumplimiento al Imperativo Constitucional contenido en el artículo 115 de nuestra Carta Magna, formalmente en nuestro país existe un procedimiento que la legislación de cada entidad federativa tiene expresamente señalado para la creación e incluso supresión de Municipios, requisito sin el cual no tiene vida jurídica un centro de población con la categoría municipal si no lo crea la ley.

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de México, en su artículo 61, en sus fracciones XXV y XXVI, expresan:

“Artículo 61, son facultades y obligaciones de la Legislatura”:

XXV. Fijar los límites de los Municipios del Estado y resolver las diferencias que en esta materia se produzcan.

XXVI. Crear y suprimir Municipios, tomando en cuenta criterios de orden demográfico, político, social y económico”.¹⁸

En tal sentido y a mayor abundamiento, como un ejemplo, la legislación del Estado de México, dispone; en la Ley Orgánica Municipal.

Artículo 4. “La creación y supresión de Municipios, la modificación de su territorio, cambios en su denominación o ubicación de sus cabeceras municipales, así como

¹⁸ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, consultado: 21 Octubre 2015, de <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Estado%20de%20Mexico/wo31242.pdf>

la solución de conflictos sobre límites intermunicipales, corresponden a la legislatura del Estado”.¹⁹

Luego entonces, el Municipio mexicano es producto de la ley, pues mientras la ley no le otorga la categoría, se queda simplemente en vecindario o simple comunidad, aún con su organización interna, su voluntad y su asociación de vecindad.

¹⁹ La Ley Orgánica Municipal del Estado de México, Consultado de: 21 de octubre 2015, de <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig022.pdf>

CAPITULO SEGUNDO

MARCO CONCEPTUAL

2.1 CONCEPTO DE MUNICIPIO

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.

“La palabra Municipio derivada del latín municipium (singular), y éste de munus que significa cargo u oficio, también función u obligación de hacer algo; y de capio, capere que quiere decir tomar, adoptar”.²⁰

El Dr. Reynaldo Robles afirma: “Etimológicamente también se ha requerido explicar el término Municipio a través de la voz Francesa Commune, sustantivo singular que significa el conjunto de derechos consuetudinarios de la comunidad; asimismo, mediante el latinismo Iura Comuna, que significa juramente y acción aunada o conjunta”.²¹

Para el Dr. Juan Ugarte Cortés: “El Municipio es una comunidad básica, o sea, un asociamiento primario y fundamental de seres humanos. Aparece como un efecto y consecuencia de la sociabilidad del ser humano. Es la asociación de personas residentes en una circunscripción territorial con capacidad económica para realizar la satisfacción de sus intereses comunes, a través de órganos políticos propios”.²²

El historiador municipalista, Moisés Ochoa Campos, da la siguiente definición: “El Municipio es la asociación de vecindad:

- a) Constituida por vínculos locales fincados en el domicilio;

²⁰ Secretaría de Gobernación. Centro Nacional de Estudios Municipales. El Municipio Mexicano, México, 1985. pág. 79.

²¹ ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo, “El Municipio”, Editorial Porrúa, México, 3ª. Edición, 1998, pág. 64.

²² UGARTE CORTÉS, Juan. “La Reforma Municipal”, Porrúa, México, 1985. pág. 132.

- b) Asentada en un territorio jurídicamente delimitado;
- c) Con derecho a un gobierno propio, representativo y popular, y:

Reconocida por el Estado como base de su organización política y administrativa”.²³

La Enciclopedia Universal Ilustrada define al Municipio como: “Una sociedad necesaria, orgánica y total establecida en determinado territorio y que tiende, con personalidad jurídica definida, a la realización de aquellos fines públicos que trascendiendo de la esfera de la familia no llegan, sin embargo, a la que se desenvuelven en otras entidades de carácter político”.²⁴

Miguel de la Madrid Hurtado, ya siendo presidente de la República, en uno de sus primeros actos de gobierno, envió la iniciativa de reformar el artículo 115 constitucional, misma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983. En la exposición de motivos de la iniciativa, expresa sus puntos de vista sobre el Municipio, y dice lo siguiente: “El Municipio es piedra angular de nuestra vida Republicana y Federal. El Municipio es sociedad natural domiciliada. En la comunidad social que posee territorio y capacidad política, jurídica y administrativa..... Activamente participativa que puede asumir la conducción de un cambio cualitativo que es el desarrollo económico, político y social, capaz de permitir un desarrollo integral”.

No podría concluir estas aportaciones de diversos autores, sin nuevamente citar al Dr. Reynaldo Robles, quien expresa: “El Municipio es una institución jurídica reconocida por el Estado... El Municipio mexicano es el primer nivel de Gobierno, con capacidad jurídica, política y económica para alcanzar sus fines, conformado por una asociación de vecindad asentada en él, la circunstancia territorial que sirve de base para la integración de la entidad federal”.²⁵

²³ OCHOA CAMPOS, Moisés. . “El Municipio, Su Evolución Institucional”. Publicaciones del Instituto de Asesoría y Capacitación Financiera Municipal de Banobras, México, 1981. pág. 12.

²⁴ Enciclopedia Universal Ilustrada. T. 37, Espasa-Calpe, Barcelona, 1924. Citado por López Sosa, Eduardo. “Derecho Municipal”. Edit. UAEM, México, 1999. pág. 28.

²⁵ ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo. Op. Cit. pág.63.

El concepto que yo puedo darle al municipio es el siguiente “Es la entidad jurídica, integrada por una población, asentada en un espacio físico, que sirve de base a la división política y administrativa de las entidades federativas, las cuales le otorgan su categoría política, su personalidad jurídica y le reconocen su órgano de gobierno llamado Ayuntamiento”.

2.2 ELEMENTOS DEL MUNICIPIO

El municipio como una institución política se rige por un gobierno asentado en un territorio determinado e integrado por una población de tal forma que los elementos que integran el municipio son: población, territorio y gobierno.

Los elementos integradores del municipio en atención a su estructura y funcionamiento tienen un antecedente histórico- jurídico, esto es, “El hombre actual, el autentico zoon politikon que nace y muere dentro del estado. Debe verse como estructura social y además como fuerza política en donde se desarrolla la vida humana”.²⁶

Puede decirse que lo más importante para crear un estado es contar con los elementos necesarios que son un requisito elemental para que este exista y sin el cual no se podría determinar la aspiración de los municipios y ayuntamientos, así, cuando la gente se reúne en grupos busca la manera de establecerse en un lugar en el que pueda vivir y se pueda desarrollar personal y socialmente, eligiendo a la persona que ha de representarlos en la política y ante lo demás.

2.2.1 POBLACION

La población uno de los elementos ineludibles, “es un agregado humano que tiende hacia la unidad, la cual entre mas se logra, más eficaz es el estado”.²⁷ El municipio como un ente organizado requiere una población unida por vínculos

²⁶ LOPEZ SOSA, Eduardo. “Derecho Municipal Mexicano”, Edit. UAEM, México, 1999, pág.105.

²⁷ ROBLES MARTINEZ, Reynaldo. “El Municipio”. Editorial Porrúa, México, 3ª. Edición, 1998, pág. 181.

culturales iguales, así como un lenguaje propio, con las mismas tradiciones, religión, cultura o por lazos de sangre. El pueblo tiene en cualquier momento el indestructible derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

La población requiere de relaciones de vecindad, estos deben nacer en el mismo municipio, inscribirse en el padrón electoral para participar de los procesos electorales y hacer uso de los servicios municipales e instalaciones destinadas a los mismos.

Se debe tomar en cuenta que existen personas que residen regularmente en un Municipio y otras que lo habitan transitoriamente.

De ahí que existe la clasificación de la población inscrita en los bandos municipales del país en:

- a) Vecinos.
- b) Habitantes y
- c) Transeúntes o visitantes.

Vecinos. Personas que nacen y/o radican en el Municipio, que poseen además un domicilio que habitan regularmente cuando menos desde hace seis meses y así lo reconocen los vecinos; y que además por esa calidad adquieren derechos y obligaciones que la ley señala.

Habitantes. Personas que habitan un Municipio de manera temporal o transitoria y que no han adquirido la calidad de vecino.

Transeúnte o visitante. Son las personas que se encuentran de paso en el territorio Municipal.

Incorporar a la población en la toma de decisiones de un Gobierno y en este caso Municipal, hará que tengamos habitantes mayormente comprometidos con su comunidad y esta es una tarea que debe cumplir el Ayuntamiento de un Municipio.

2.2.2 TERRITORIO

El espacio geográfico terrestre, es el otro elemento previo al Municipio, pues éste sirve de asiento a la población por ser el lugar en donde se desarrollan sus actividades y sus relaciones. La palabra territorio viene de terra patrum, la tierra de los antepasados.

El territorio como parte del patrimonio municipal, está dentro del Dominio Público.

Es un elemento integrador, es el espacio físico donde se ubica el Municipio.

Hans Kelsen nos dice que “el territorio del Estado es el ámbito espacial de validez del orden jurídico”.²⁸

Al respecto el doctor Reynaldo Robles expresa: “El territorio donde se asienta el Municipio le es propio, pero no exclusivo, ya que forma parte de un territorio Mayor, el del Estado; por lo tanto el Municipio no tiene un ámbito de validez especial exclusivo pero si propio”.²⁹

El territorio del Municipio es más que un elemento, es una “condición de existencia”, un medio o instrumento al servicio del fin del Municipio.

Los límites del territorio municipal se establecen de acuerdo a las diversas condiciones históricas, a factores convencionales, a decisiones político-administrativas y a la regulación jurídica en cada Entidad Federativa.

Si aceptamos que el Municipio es un nivel de Gobierno y un Poder Público, también es menester reconocer sus elementos y, finalmente, debemos aceptar que como entidad jurídica, posea un territorio que es el espacio físico, donde se asienta una población y que comprende los límites que le fija el Estado cuando lo crea o lo reconoce como tal, el ámbito de validez del orden jurídico de carácter Municipal.

²⁸ KELSEN, Hans. “Teoría General del Estado”, 2ª Ed. Nacional trad. L. Legaz Lecambra, México, 1959. pág. 180. LÓPEZ SOSA, Eduardo. Op. Cit. pág. 108.

²⁹ ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo. Op. Cit. pág. 70.

Veamos qué nos indica la Ley Orgánica Municipal del Estado de México en su artículo 7: “La existencia territorial de los municipios del Estado comprenderá la superficie y límites reconocidos para cada uno de ellos”.³⁰

La Ley para la creación de Municipios de esta Entidad, indica que corresponde a la Legislatura del Estado, fijar los límites territoriales municipales y la resolución de las diferencias que se produzcan en esta materia.

2.2.3 GOBIERNO

Es el elemento formal integrador de la Entidad Política Municipal; la autoridad máxima dentro del territorio municipal es el Ayuntamiento, lo cual formalmente se indica en las fracciones I y VIII del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En la fracción I, se indica que el Municipio mexicano será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado. Además, indica que los Ayuntamientos serán integrados por un Presidente Municipal, Síndico (s) y Regidores.

En la fracción VIII, indica que en la integración de los Ayuntamientos, en la elección, deberá introducirse el principio de representación proporcional.

La autoridad o poder político “tiene una gran misión que cumplir llevar a individuos y grupos que forman la población del Estado a la realización del bien público temporal. O lo que es lo mismo; crear, mantener, fomentar y proteger un ambiente propicio para que todos los hombres que le están encomendados alcancen la perfección a que aspiran o pueden aspirar según su naturaleza racional. Pero esa misión la puede llevar a cabo de diversos modos. Los grandes tratadistas especialmente en el campo Constitucional y en el Administrativo clasifican en dos

³⁰ Ley Orgánica Municipal del Estado de México, Consultado de: 21 de octubre 2015, de <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig022.pdf>

grupos las tareas de la Autoridad: el Gobierno de los hombres y la Administración de las cosas”.³¹

El maestro Acosta Romero, indica al respecto:

“La existencia de los tres niveles de gobierno, son, El Estado Federal Soberano, Unitario, Independiente, Auto determinado, formando parte de la comunidad Internacional, y regulado por la Constitución en los Artículos 39 a 114.

De las misma manera el autor menciona que las Entidades Federativas que forman parte del Estado Federal, y que están enlistadas en la Constitución en el artículo 43 y estructuras en el artículo 116, y el Municipio, previsto también en la propia Constitución en el artículo 115; de donde, la Constitución Federal establece esos tres tipos de organización en un nivel jerárquico descendente y con una diversa distribución de autonomía correspondiente al artículo 115 y estrictamente dentro del territorio Municipal. Y evidentemente, se trata de una coordinación de atribuciones y competencias que en ningún momento entrañan contradicciones.”³²

Lo antes mencionado nos dice, entonces que el Municipio se sustenta en lo siguiente:

1. El Municipio es la base de organización política, territorial y administrativa de los Estados integrantes de la federación.
2. El Municipio, será gobernado por un Ayuntamiento electo democráticamente a través del voto popular.
3. El Municipio, debe su existencia a la ley fundamental, no importando la bizantina discusión relativa a la cuestión de si es o no anterior al Estado; ya que el artículo 115 Constitucional en su base normativa en el que reconoce personalidad y capacidad jurídica para desarrollar la administración pública en ese nivel de gobierno.

³¹ GONZÁLEZ URIBE, Héctor. “Teoría Política”. Porrúa, 1997, Segunda Edición. pág. 306 - 307

³² ACOSTA ROMERO, Miguel. “Teoría General del Derecho Administrativo” 10ª ed. Edit. Porrúa. México 1991 págs. 582-583.

4. El Municipio constituye la estructura del Estado, y en ese nivel de gobierno, donde se gesta una estrecha relación con la ciudadanía, pues es la primera autoridad ante la cual, el gobierno acude en busca de solución a sus problemas; autoridad que debe mantener canales de comunicación adecuados para que la gente pueda plantear sus demandas, sin obstáculos, y que además permita canalizar tales demandas a las instancias correspondientes, a fin de dar celeridad a los tramites y obtener una respuesta eficaz y además oportuna.

El Gobierno de los hombres en el Municipio, se realiza con fundamento y mediante un orden jurídico, que proviene de dos cuerpos legislativos de la Legislatura Local y del Ayuntamiento: La Cámara de Diputados Local en cuanto a la expedición del Orden Normativo Legal y el Ayuntamiento por lo que se refiere a los Reglamentos.

Al lado de estos imprescindibles quehaceres públicos, está la Administración de los servicios a cargo del Municipio, a través de la cual se prevé, planea, organiza, integra, dirige y controla, de manera permanente, uniforme y regular, la satisfacción de las necesidades materiales de orden colectivo.

Los servicios públicos municipales tienen un valor “puramente instrumental. Son un medio para gobernar, pero no un fin en sí mismos”.

2.2.4. FINES

Entendemos por “fin”, aquello que tiene un ser necesariamente como límite o término, ya sea próximo o remoto, de su actividad.

Es el elemento Teleológico. El Municipio como toda corporación pública, se estructura de acuerdo a fines valiosos y precisos.

Aplicada esta idea al Municipio, tendremos que su fin será aquello que ha de obtener y por cuya consecución vive.

Bellver Cano, Clasifica en seis categorías los fines Municipales, de la siguiente manera:

- A. “Fines conservatorios. Para que el Municipio pueda desenvolver otros fines, ha de vivir por sí y mediante su organización; la cual una vez obtenida, ha de conservarla cuidadosamente.
- B. Fines referentes a las personas. Comienza por llenar los más elementales que levanta la necesidad de sus vecindados. a los cuales sostiene primeramente, en armonía y orden de unos con otros, dentro del orden público, primer predicado de la convivencia humana, sin el cual se haría imposible la vida.
- C. Fines respecto a los bienes y trabajo.
- D. Fines en cuanto al territorio. De conservación, de distribución y de delimitación. No tan sólo el no perderlo, sino además sostenerlo en un estado de perfección progresiva.
- E. Fines con respecto al Estado y sus divisiones administrativas, Serán todos los que el Poder Central les delegue.
- F. Fines con respecto a la Región. Los fines ad extra, tienen su complemento en otros semejantes que también ha de cumplir el Municipio con referencia a la Región, en la cual se incluyen otros Municipios semejantes”.³³

Reynaldo Robles, al hablar de los fines del Municipio, dice: “en primer lugar preservarse y fortalecerse como institución. Por ello debe pugnar por la integración y solidaridad de sus vecinos, mismos que fortalecerán su propia existencia.

En segundo lugar, debe satisfacer las necesidades colectivas de sus vecinos a través de la eficiente prestación de los servicios públicos que le son necesarios.

En tercer punto debe pugnar por el desarrollo integral de la colectividad Municipal y, a través de ésta, el Estado al que pertenece”.

En relación con el bien público o bien común como también lo llama el Poder Público: “Siempre que los hombres se agrupan socialmente para la obtención de

³³ BELLVER CANO, Antonio. “Teoría del Municipio”. Citado por Rendón Huerta, Teresita. Op. Cit. págs. 168 y 169.

un fin que beneficie a todos, ese fin al perseguirse precisamente para beneficiar al conjunto de hombres, es el Bien Común. El Estado también persigue el bien común, un bien que beneficie por entero a todos, es decir, un Poder Público. El Bien Común perseguido por el Estado es por tanto el Bien Público”.³⁴

En tal sentido, el fin del Municipio es el ejercicio del Poder Público para la realización del bien común por formar parte del Estado (Nación y Entidad en este caso), su finalidad la encontramos en ser encargado de mantener la paz, el orden y vigilar que sus habitantes tengan medios necesarios para desarrollar armónicamente sus actividades cotidianas.

Como es de verse, hasta el nivel municipal es donde se reconocen los fines del Municipio, que son esencias mismas de su existencia; por tanto, en atención a ello, justo es que la legislación mexicana reconozca al Municipio como un Poder Público, por tanto, su naturaleza debe ser esa.

2.3 EL AYUNTAMIENTO

2.3.1 CONCEPTO

La palabra Ayuntamiento proviene “del latín adiunctum, supino de adiungere. Juntar, unión de dos o más individuos para formar un grupo. Es una corporación publica que se integra por un alcalde o presidente municipal y varios concejiles, con el objeto de que administren los intereses del municipio”.³⁵

En este sentido, un Ayuntamiento se entiende como acción y resultado de juntar dos o más individuos para formar un grupo; es el encargado de realizar la acción de Gobierno, que representa al pueblo y que por lo tanto ejerce el Poder Municipal, es la autoridad más cercana e inmediata al gobernado al cual representa y de que quien emana su autoridad.

³⁴ PORRÚA PÉREZ, Francisco. “Teoría del Estado”. Porrúa, México, 1985. pág. 177.

³⁵ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS DE LA UNAM. Diccionario Jurídico Mexicano, pág. 262.

El Ayuntamiento es la parte esencial del municipio sin el cual, este no existiría por lo que debe establecerse un órgano colegiado que regule la actividad para con las personas que habitan el municipio, para ello es necesario crear relaciones de armonía para lograr el bien común y la satisfacción de necesidades colectivas que deriven del buen funcionamiento del órgano municipal.

El Municipio, conjunto de habitantes de una circunscripción, es una entidad constitutiva del Estado, se halla representado por el Ayuntamiento, gestor inmediato de todos los intereses de la comunidad local y cooperador indispensable a las actividades o servicios generales.

El Ayuntamiento es una asamblea de representación popular que realiza el Gobierno Municipal y se integra por individuos que son elegidos popularmente por medio de votación directa, tanto de mayoría como de representación proporcional; el Ayuntamiento es el representante más inmediato y directo de la población del Municipio.

2.3.2 ORIGEN.

El origen de los Ayuntamientos, se debió a la lucha que surgió entre los plebeyos y los patricios de la antigua Roma.

Surgieron los primeros Tribunales de la Plebe, una especie de Procuradores del Pueblo, los Ediles Plebeyos, iniciaron las funciones municipales, los ediles curules representan la existencia de los primeros Ayuntamientos.

Pretores y Ediles, “publicaban al entrar en el ejercicio de su cargo, Edictos – edicta magistratum-, en que establecían los principios, según los cuales decidirían los casos que se les presentasen durante sus funciones”.

Los Edictos de los pretores, origen del Derecho llamado Pretorio, se designaron con el nombre de Praetorium, y los de los Ediles, Aedilitium Edictum.

La jurisdicción civil recayó en los Pretores y la Administrativa y de Policía en los Ediles Curules. Los cargos de Ediles Curules fueron creados por el año de 387 a de c., se elegía cada año y poseía Imperium, es decir plenitud de poder.

Respecto a los Edictos de los Ediles debemos agregar, que fueron verdaderas Ordenanzas Municipales, más o menos como ahora las entendemos.

Con la institución de los Ediles Curules y de los Pretores urbanos existía ya el Municipio Romano.

Las circunstancias muy propias del carácter aventurero de las exploraciones, de los descubrimientos y de las conquistas, dieron lugar a que el trasplante de las normas españolas de convivencia fuera de lo más accidentado. Por esto, desde que se entra a indagar la significación del primer Cabildo establecidos en estas tierras, es necesario seguir una trama de intrigas que dio motivo a su instalación.

Los conquistadores debieron actuar muchas veces por cuenta propia, pero siempre en representación del Rey de España que, por la Bula "Intercaetera" del papa Alejandro VI y de fecha de 3 de mayo de 1493, tenía reconocido el derecho de Señorío sobre las islas y tierra firme de las Indias Occidentales que fueron descubiertas. De aquí que cuando el Gobernador de Cuba, Diego de Velásquez, confirió a Don Hernando Cortés la Dirección de la tercera expedición, destinada a explorar las tierras que estaban al Occidente, el convenio bilateral que suscribieron y que fue legalizado y refrendado por los frailes gobernadores de la Isla Española, invoco como primer poderdante al Rey de España.

Durante su recorrido por la isla de Cuba ultimando los detalles de la expedición, Cortés se había visto precisado a eludir a los enviados de Velásquez, que arrepentido del trato hecho, pretendía quitarle el mando y aprehenderlo. El 16 de febrero de 1519, Cortés alzó velas en la punta de San Antón y se lanzó a la aventura.

Después de una serie de incidentes en la costa sureste, impulsadas posiblemente por los "traicioneros vientos" de que hablaría muchos años después el capitán

Barnett, las naves entraron en la bahía de Veracruz, hábilmente conducidas por Antón de Alamitos.

Mientras tanto, el Gobernador Velásquez organizaba una cuarta expedición al mando de Pánfilo de Narváez, con instrucciones de destituir a Cortés por la fuerza.

Ante tal situación, Hernán Cortés, se sirvió de una institución de las más respetables, estableciendo por medio de una maniobra sagaz, el primer Ayuntamiento en la América Continental, con objeto de obtener de él poderes de que carecía para llevar adelante su empresa.

Adentrado en la significación del Poder Municipal, ya que había sido Alcalde Mayor en Santiago de Cuba, Hernán Cortés optó por constituir una asociación de vecindad, para dejarse investir por el Municipio, de todos los poderes que le hacían falta en el propósito de convertirse, de explorador sin títulos, en conquistador legítimamente armado.

Cortés encontró un medio apropiado para legalizar sus aspiraciones, ya que al fundar una ciudad, el Ayuntamiento tenía facultades para otorgarle nueva investidura, anulando toda ingerencia del Gobernador de Cuba.

A la nueva población se le puso por nombre la Villa Rica de la Vera Cruz, por haber desembarcado en Viernes Santo de la Cruz y para que nadie osare protestar, se eligieron alcaldes ordinarios a Portocarrero y Montejo, regidores a Alonso de Ávila, a los dos Alvarado y a Sandoval, alguacil mayor a Juan de Escalante, capitán de entradas a Pedro de Alvarado, Maestro de Campo a Olid, Alférez del Real la Ochoa y Alonso Romero y escribano a Diego Godoy.

Una vez instalado el Ayuntamiento, éste llamó a Cortés y después de examinar los poderes que le había conferido Velásquez, declaró que había cesado en representación del Rey la nueva designación de capitán del ejército y Justicia Mayor.

Es de notarse que, con el nuevo nombramiento de Justicia mayor, Cortés se convertía en defensor legal de la Autonomía del Municipio, quedando en aptitud de

defenderlo de la intromisión del Gobernador de Cuba, pronto a ejercer represalias sobre su ex-secretario.

De tal suerte quedó instalada la primera población europea en lo que había de llamarse Nueva España y que fue también en la América Continental. La carta de regimiento de la Villa Rica de la Vera Cruz, tiene fecha de 10 de junio de 1519.

2.3.3 INTEGRACIÓN DEL AYUNTAMIENTO

La integración del ayuntamiento en México se encuentra establecida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 115 fracción I el cual refiere: “Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el numero de Regidores y Síndicos que la ley determine...”³⁶

De acuerdo a lo establecido por la Constitución Federal, podemos observar que el número de integrantes de los Ayuntamientos puede variar en torno a los distintos criterios que las leyes de cada Estado determinen.

En la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México en su Artículo 117 establece lo siguiente:

*“Artículo 117.- Los Ayuntamientos se integraran con un jefe de asamblea que se denominará Presidente Municipal y con varios miembros más llamados Síndicos y Regidores, cuyo número se determinara en razón directa de la población del municipio que representen, como lo disponga la Ley Orgánica respectiva”.*³⁷

Para la integración de los Ayuntamientos de los Municipios de nuestra entidad, se adoptó el criterio poblacional. Por ello el Artículo 16 de la Ley Orgánica Municipal establece:

³⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, en vigor a partir del 1 de mayo de 1917, Sista, México 2009.

³⁷ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, consultado:21 Octubre 2015, de <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Estado%20de%20Mexico/wo31242.pdf>

“Artículo 16.- Los Ayuntamientos se renovarán cada tres años, iniciarán su periodo el 1 de enero del año inmediato siguiente al de las elecciones municipales ordinarias y concluirán el 31 de diciembre del año de las elecciones para su renovación; y se integrarán por:

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

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

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

*IV. Un presidente, dos síndicos y once regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa y un síndico y hasta ocho regidores designados por el principio de representación proporcional, cuando se trate de municipios que tengan una población de más de un millón de habitantes”.*³⁸

2.3.4 ATRIBUCIONES

Las atribuciones de los Ayuntamientos se encuentran en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, particularmente en el artículo 115, y en las Constituciones Particulares de las treinta y un entidades federativas y el orden normativo que de estas derivan, así como en los bandos y reglamentos que estos expiden.

³⁸ Ley Orgánica Municipal del Estado de México, Consultado de: 21 de octubre 2015, de <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig022.pdf>

Por otra parte y respecto al funcionamiento del Ayuntamiento, debemos recordar que es un cuerpo colegiado y que cuando se reúne para deliberar y discutir los distintos aspectos de la vida local a la que gobierna, lo hace en sesiones de cabildo.

En el Estado de México, la Constitución Local, establece en sus artículos 122 al 127 las atribuciones del Ayuntamiento, siendo estas las siguientes:

Artículo 122.- Los ayuntamientos de los municipios tienen las atribuciones que establecen la Constitución Federal, esta Constitución, y demás disposiciones legales aplicables.

Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos que señala la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los municipios ejercerán las facultades señaladas en la Constitución General de la República, de manera coordinada con el Gobierno del Estado, de acuerdo con los planes y programas federales, estatales, regionales y metropolitanos a que se refiere el artículo 139 de este ordenamiento.

Artículo 123.- Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, desempeñarán facultades normativas, para el régimen de gobierno y administración del Municipio, así como funciones de inspección, concernientes al cumplimiento de las disposiciones de observancia general aplicables

Artículo 124.- Los ayuntamientos expedirán el Bando Municipal, que será promulgado y publicado el 5 de febrero de cada año, y todas las normas necesarias para su organización y funcionamiento, conforme a las previsiones de la Constitución General de la República, de la presente Constitución, de la Ley Orgánica Municipal y demás ordenamientos aplicables.”

Artículo 125.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que establezca la ley de la materia.

Los ayuntamientos celebrarán sesiones extraordinarias de cabildo cuando la Ley de Ingresos aprobada por la Legislatura, requiera adecuaciones al presupuesto de egresos. Estas sesiones nunca excederán de 10 días hábiles y tendrán como único objeto, concordar el presupuesto de egresos con la citada Ley de Ingresos. Al concluir las sesiones en las que se apruebe el presupuesto municipal de egresos en forma definitiva, se dispondrá por el presidente municipal su promulgación y publicación.

Artículo 126.- El Ejecutivo del Estado podrá convenir en favor de 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 ayuntamientos, con la intervención del Ejecutivo del Estado, podrán entre sí o con los de otras entidades, convenir la prestación de servicios o la realización de obras en sus territorios cuando éstos constituyan una continuidad geográfica, mediante acuerdos que establezcan instrumentos y mecanismos ágiles y sencillos para tales finalidades.

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.”

La Ley Orgánica Municipal, señala de manera más específica las atribuciones de ese Órgano de Gobierno, siendo las siguientes:

Artículo 31.- Son atribuciones de los ayuntamientos:

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

I Bis. Aprobar e implementar programas y acciones que promuevan un proceso constante de mejora regulatoria, de acuerdo con la Ley para la Mejora Regulatoria del Estado de

México y Municipios y las disposiciones reglamentarias;

I Ter. Aprobar y promover un programa para el otorgamiento de la licencia provisional de funcionamiento para negocios de bajo riesgo que no impliquen riesgos sanitarios, ambientales o de protección civil, conforme al Catálogo Mexiquense de Actividades

Industriales, Comerciales y de Servicios de Bajo Riesgo, consignado en la Ley de la materia, mismo que deberá publicarse dentro de los primeros 30 días naturales de cada

Ejercicio Fiscal y será aplicable hasta la publicación del siguiente catálogo;

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

II Bis. Autorizar la exención del pago de trámites a cargo de las Oficialías del Registro

Civil, para los habitantes de escasos recursos económicos en los municipios. Para tales efectos, deberán llevar a cabo por lo menos una campaña de regularización al año, en coordinación con las autoridades estatales competentes;

- III. Presentar ante la Legislatura iniciativas de leyes o decretos;*
- IV. Proponer, en su caso, a la Legislatura local, por conducto del Ejecutivo, la creación de organismos municipales descentralizados para la prestación y operación, cuando proceda de los servicios públicos;*
- V. Acordar la división territorial municipal en delegaciones, subdelegaciones, colonias, sectores y manzanas;*
- VI. Acordar, en su caso, la categoría y denominación política que les corresponda a las localidades, conforme a esta Ley;*
- VII. Convenir, contratar o concesionar, en términos de ley, la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos, con el Estado, con otros municipios de la entidad o con particulares, recabando, cuando proceda, la autorización de la Legislatura del Estado;*
- VIII. Concluir las obras iniciadas por administraciones anteriores y dar mantenimiento a la infraestructura e instalaciones de los servicios públicos municipales;*
- IX. Crear las unidades administrativas necesarias para el adecuado funcionamiento de la administración pública municipal y para la eficaz prestación de los servicios públicos;*
- IX Bis. Crear en el ámbito de sus respectivas competencias una Defensoría Municipal de Derechos Humanos, la cual gozará de autonomía en sus decisiones y en el ejercicio de presupuesto;*
- X. Conocer los informes contables y financieros anuales dentro de los tres meses siguientes a la terminación del ejercicio presupuestal que presentará el tesorero con el visto bueno del síndico;*
- XI. Designar de entre sus miembros a los integrantes de las comisiones del ayuntamiento; y de entre los habitantes del municipio, a los jefes de sector y de manzana;*
- XII. Convocar a elección de delegados y subdelegados municipales, y de los miembros de los consejos de participación ciudadana;*
- XIII. Solicitar al Ejecutivo del Estado la expropiación de bienes por causa de utilidad pública;*
- XIV. Municipalizar los servicios públicos en términos de esta Ley;*

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

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

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

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

XIX. *Aprobar anualmente a más tardar el 20 de diciembre, su Presupuesto de Egresos, en base a los ingresos presupuestados para el ejercicio que corresponda, el cual podrá ser adecuado en función de las implicaciones que deriven de la aprobación de la Ley de Ingresos Municipal que haga la Legislatura, así como por la asignación de las participaciones y aportaciones federales y estatales.*

Si cumplido el plazo que corresponda no se hubiere aprobado el Presupuesto de Egresos referido, seguirá en vigor hasta el 28 o 29 de febrero del ejercicio fiscal inmediato siguiente, el expedido para el ejercicio inmediato anterior al de la iniciativa en discusión, únicamente respecto del gasto corriente.

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

Código Financiero y demás disposiciones legales aplicables.

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

XX. *Autorizar la contratación de empréstitos, en términos de la Ley de Deuda Pública*

Municipal del Estado de México;

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

XXI Bis. Promover políticas públicas apoyadas en sistemas de financiamiento, cooperación y coordinación, que procuren el acceso a las tecnologías de la información y comunicación, específicamente servicios de acceso a internet, como un servicio gratuito, considerando para ello las características socioeconómicas de la población.

XXI Ter. Promover, desarrollar, vigilar y evaluar en su municipio, los programas en materia de protección civil;

Los programas de protección civil se integrarán con tres subprogramas:

a). Prevención

b). Auxilio

c). Recuperación

Con el objetivo de fomentar la educación, la prevención y los conocimientos básicos que permitan el aprendizaje de medidas de autoprotección y de auxilio, presentándose para su registro ante la Secretaría General de Gobierno.

XXI Quáter. Promover la creación, desarrollo y actualización permanente, de los atlas municipales de riesgos;

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

XXIII. Preservar, conservar y restaurar el medio ambiente; así como generar las acciones necesarias a fin de crear áreas verdes que permitan mejorar la calidad de vida y convivencia social de los habitantes del municipio, establecidos como espacios públicos de conservación ambiental;

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

XXIV Bis. Promover las acciones y ejecutar los programas sociales necesarios para la recuperación de espacios públicos, a fin de fortalecer la seguridad jurídica, mantenimiento, sostenibilidad, control y la apropiación social de éstos;

XXIV Ter.- Prohibir el establecimiento de una gasolinera o estación de servicio con respecto a otra similar, en una distancia menor en forma radial de 1,000 metros en áreas urbanas y menor de 10,000 metros lineales en áreas rurales y carreteras, como una acción preventiva ante un riesgo, observando invariablemente las disposiciones federales, estatales y municipales en materia de protección civil, ambientales, de seguridad, desarrollo urbano y demás aplicables; así como los lineamientos que señala el Plan de Desarrollo Urbano Municipal.

Tratándose de municipios colindantes en el Estado, que integren una zona conurbada o metropolitana, para el cumplimiento de lo dispuesto en esta fracción, deberán establecer los mecanismos de coordinación necesarios para el cumplimiento de esta disposición.

Los ayuntamientos informarán a la autoridad federal competente sobre las autorizaciones que otorguen para el funcionamiento de gasolineras o estaciones de servicio.

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

XXV Bis.- Participar en la prevención y atención a las adicciones, en términos de lo dispuesto en la Sección Cuarta del Capítulo Quinto del Título Tercero del Libro Segundo del Código Administrativo del Estado de México.

Con el objeto de combatir el alcoholismo, los Ayuntamientos y las autoridades estatales, en el ámbito de sus respectivas competencias, no autorizarán la instalación de establecimientos dedicados a la venta de bebidas alcohólicas en envase cerrado o por copeo, que se ubique en un radio no menor de 300 metros de centros escolares, instalaciones deportivas o centros de salud; para lo cual, las autoridades realizarán las inscripciones correspondientes en los planes municipales de desarrollo urbano.

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

XXVII. Constituir o participar en empresas Paramunicipales y Fideicomisos;

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

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

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

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

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

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

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

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

XXXV Bis.- Establecer, fomentar, coordinar y difundir permanentemente programas y acciones en materia de educación vial. Para el cumplimiento de esta disposición los ayuntamientos se auxiliarán de la participación directa de los concesionarios y permisionarios del transporte público;

XXXVI. Editar, publicar y circular la Gaceta Municipal órgano oficial, cuando menos cada tres meses para la difusión de todos los acuerdos de Cabildo de las sesiones públicas que no contengan información clasificada, los acuerdos de carácter general tomados por el ayuntamiento y de otros asuntos de interés público.

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

XXXVIII. Nombrar al cronista municipal para el registro escrito del acontecer histórico local, que preserve y fomente la identidad de los pobladores con su municipio y con el

Estado y que supervise el archivo de los documentos históricos municipales;

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

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

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

XLIII. Convocar al procedimiento de designación de los Defensores Municipales de Derechos Humanos;

XLIV. Conocer y, en su caso, acordar lo conducente acerca de las licencias temporales o definitivas, así como los permisos para viajar al extranjero en misión oficial, que soliciten sus integrantes;

XLV. Llevar un registro actualizado sobre establecimientos comerciales que se encuentren dentro del municipio, especificando la licencia con el giro comercial e impacto que generen, así como las demás características que el Cabildo determine;

XLVI. Colaborar con las autoridades estatales y federales en el ámbito de su competencia para establecer medidas regulatorias a giros comerciales de impacto regional y crear un registro específico que se registrará de acuerdo a la Ley de Transparencia y Acceso a la

Información Pública del Estado de México y Municipios; y

XLVII. Las demás que señalen las leyes y otras disposiciones legales.

2.3.5 FUNCIONES

Por ser un cuerpo colegiado, el Ayuntamiento funciona en sesiones denominadas de cabildo, donde las decisiones se toman por mayoría de votos.

“Cabildo proviene del latín “capitulum”, palabra con que se designaba al cuerpo de eclesiásticos de una iglesia; dentro de este contexto, se le llama cabildo a la reunión del os integrantes del ayuntamiento, también se denomina así al salón o recinto donde se realizan las asambleas; así mismo al acto de intercambiar opiniones, se le denomina cabildear”.³⁹

Las sesiones del Ayuntamiento pueden ser ordinarias, extraordinarias, permanentes y solemnes.

³⁹ ROBLES MARTINEZ, Reynaldo. “El Municipio”, Editorial Porrúa, México, 3ª. Edición, 1998, Pág. 168.

Entendiéndose por sesiones a las juntas que se realizan para solucionar y discutir los diversos asuntos del gobierno municipal.

- A) Cabildos Ordinarios.- son aquellos que se celebren periódicamente en la fecha señalada por la ley y en los cuales se traten problemas relativos al despacho de los asuntos de la competencia del ayuntamiento.
- B) Cabildos Extraordinarios.- Son aquellos que se celebran cuando surge un evento que no admite demora para ser abordado y por ello se anticipa su celebración y solo se trata el asunto único que motivó la reunión.
- C) Sesiones permanentes.- Son cuando la naturaleza de un asunto requiera atención prolongada, el cabildo se puede constituir en sesión permanente, por ejemplo cuando se trate de estudiar, discutir y aprobar un reglamento, claro que con la posibilidad de declarar los recesos que sean necesarios
- D) Sesiones Solemnes.- Serán aquellas a las que el Ayuntamiento les de ese carácter por la importancia que revistan, por ejemplo para recibir el informe del Presidente Municipal, para recibir en cabildo a representaciones de los Poderes del Estado, de la Federación o personalidades distinguidas.

El Cabildo es la máxima autoridad de liberatoria en el Gobierno Municipal, que se encarga de establecer el rumbo de las acciones gubernamentales para satisfacer las necesidades de todos quienes habitamos en la capital del Estado de México.

De acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, en sus artículos del 27 al 30, establecen cuando se debe de reunir en sesión el ayuntamiento, estableciendo lo siguiente:

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

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

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

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

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

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

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

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

Artículo 30.- Las sesiones del ayuntamiento serán presididas por el presidente municipal o por quien lo sustituya legalmente; constarán en un libro de actas en el cual deberán asentarse los extractos de los acuerdos y asuntos tratados y el resultado de la votación. Cuando se refieran a reglamentos y otras normas de carácter general que sean de observancia municipal éstos constarán íntegramente en el libro de actas debiendo firmar en ambos casos los miembros del Ayuntamiento que hayan estado presentes, debiéndose difundir en la Gaceta Municipal entre los habitantes del municipio. De las actas, se les entregará copia

certificada a los integrantes del ayuntamiento que lo soliciten en un plazo no mayor de ocho días”.⁴⁰

2.3.6 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Concepto de Administración según Miguel Galindo Camacho: “Es la actividad estructurada, ordenada y organizada que llevan a cabo las autoridades correspondientes del gobierno o de alguna institución u organismo particular, para que mediante las leyes, reglas, principios y técnicas respectivas, y del esfuerzo cooperativo se satisfagan las finalidades colectivas que le han sido encomendadas, y que individualmente no pueden ser satisfechas.”⁴¹

De acuerdo con la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, corresponde al Presidente Municipal ser el representante político y el responsable de llevar a cabo los acuerdos del Ayuntamiento, situación que lo coloca como el responsable de conducir la Administración pública municipal; para lo cual deberá apoyarse en un aparato administrativo conformado por diversas dependencias encargadas de atender los diferentes problemas que se pueden suscitar en el contexto municipal.

Las Estructuras administrativas a nivel municipal son diferentes y se tienen que adaptar a las características propias de cada Municipio, por tanto en México no existen administraciones municipales idénticas, ya sea por cuestión de la denominación o de las propias funciones que desarrollan las dependencias administrativas, y así en ciertos casos, la administración municipal se organiza en direcciones, departamentos, coordinaciones, o unidades; con excepción de los siguientes cargos: el Secretario del Ayuntamiento y el Tesorero Municipal.

Por lo que respecta a la Secretaria del Ayuntamiento, este cargo generalmente se le asigna a una persona, la cual tiene como función principal auxiliar al Ayuntamiento y al Presidente Municipal.

⁴⁰ Ley Orgánica Municipal del Estado de México”, México 2010: Porrúa.

⁴¹ GALINDO CAMACHO, Miguel. “Teoría de la Administración Pública” 2ª ed. Edit. Porrúa. México 2003 pág.

En cuanto a la Tesorería Municipal, esta es un órgano administrativo que tiene a su cargo la recaudación de los ingresos municipales, así como la importante función de aplicar esos recursos a obras y servicios públicos. Dicha dependencia estará al frente de una persona física a quien se denominara tesorero.

Como conclusión a lo anterior, podemos decir que para el desarrollo de la administración pública en el Municipio, el Presidente Municipal, tiene la libertad de proponer a quienes deberán auxiliarse en esa tarea, personas que asumirán la titularidad de las diferentes direcciones, departamentos, coordinaciones y demás áreas administrativas necesarias para el buen desempeño de la gestión; las propuestas de los funcionarios serán analizadas por el Ayuntamiento para que éste, en sesión si no existe inconveniente, las apruebe.

2.4 NATURALEZA JURIDICA

La Naturaleza Jurídica del Municipio se encuentra explicada a través de dos corrientes:

1. Aquella que considera al Municipio como un organismo descentralizado de la administración pública y
2. Aquella que considera al Municipio como un Nivel de Gobierno.

La primera corriente ha sostenido que el Municipio es una descentralización por región, de acuerdo a la doctrina administrativa francesa, que tanta influencia ha tenido en nuestro país por la difusión que en sus libros de derecho administrativo le dieron los maestros Gabino Fraga y Serra Rojas.

“Para Serra Rojas, la descentralización territorial, es una forma de organización administrativa, descentralizada, que tiene por finalidad la creación de una institución pública, dotada de personalidad jurídica patrimonio propio y un régimen jurídico establecido por la constitución en el artículo 115 y reglamentado por las

Leyes Orgánicas Municipales, y que atienden las necesidades locales o específicas de una circunscripción territorial.

Al respecto Gabino Fraga sostiene que; el Municipio no constituye una unidad soberana dentro del Estado, ni un poder que se encuentra al lado de los poderes expresamente establecidos por la Constitución; el Municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada.

La descentralización por región consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial.

Los organismos descentralizados son creados por la Administración Pública Central, la cual los dota de personalidad jurídica, les asigna un patrimonio y les determina su competencia.

El organismo descentralizado puede ser creado a instancias de la administración pública, ya sea Federal, Estatal, y/o en el ámbito Municipal.

El Municipio no nace del Poder Ejecutivo Federal, ni mucho menos del Poder ejecutivo Estatal, el Municipio nace por mandato del pueblo, plasmado en la Constitución Federal como forma de organización política y no solo administrativa.

Por lo anterior considero que no es correcto afirmar que el Municipio es un organismo descentralizado de la Administración Pública.

La administración pública debe ejercerse y desarrollarse a través de sus tres niveles de gobierno establecidos en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece:

Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en República Representativa, Democrática, Federal, compuesta de Estados Libres y Soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior pero unidos en una federación establecida según los principios de esta Ley fundamental.

Así mismo el artículo 27, en su fracción VI, de nuestra Carta Magna a la letra dice: Los Estados y el Distrito Federal, lo mismo que los Municipios de toda la República, tendrá plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

La segunda corriente que sostiene que el Municipio es un nivel de Gobierno, nuestro Estado Mexicano es un Estado compuesto, que se integra por Entidades Federativas, éstas a su vez, se integran por Municipios, según lo dispone el artículo 115 Constitucional que establece en su primer párrafo:

Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno Republicano, Representativo, y Popular teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre.

Así podríamos afirmar que en nuestro país existen tres niveles de Gobierno: Federal, Estatal y Municipal.

Estos tres niveles de gobierno no solo se infieren de los artículos 40 y 115 Constitucionales, sino de otras disposiciones más, como el artículo 3º, que dice:

La educación que imparta el Estado, Federación y Municipios, tendrá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano.

El artículo 73 fracción XXV, establece que las facultades del Congreso, que dice textualmente: Así como dictar leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios, el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas que corresponden a ese servicio público.

Habiendo analizado y estudiado lo anterior considero que la naturaleza jurídica del Municipio es precisamente la de un nivel de gobierno.

Así en nuestro orden normativo, tenemos tres niveles de Gobierno, Federal, Estatal y Municipal.

CAPÍTULO TERCERO

LA NORMATIVA MUNICIPAL

3.1 DERECHO MUNICIPAL

Como ya se ha mencionado el Derecho Municipal es una rama del Derecho Público, que es la parte del ordenamiento jurídico que regula las relaciones entre las personas o entidades privadas con los órganos que ostentan el poder público, cuando estos últimos actúan en ejercicio de sus legítimas potestades públicas (Jurisdiccionales, Administrativas, según la naturaleza del órgano que las ejerce), y de acuerdo con el procedimiento legalmente establecido y de los órganos de la Administración Pública entre sí.

“Para el jurista Adriano Carmona Romay, el Derecho Municipal es: El conjunto de principios legales y normas de jurisprudencia referentes a la integración, organización y funcionamiento de los gobiernos locales”.⁴²

Teresita Rendón Huerta opina que, el Derecho Municipal es: Una entidad política 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.⁴³

Otto Gonnonwein, manifiesta que el Derecho Municipal es: “Los preceptos jurídicos cuyo objetivo es la formación y disolución del municipio, su constitución interna, la designación de sus órganos, sus decisiones, sus relaciones con el Estado, los derechos y deberes de sus miembros, el alcance y la forma del ejercicio del Poder Público y otras actividades, forman el contenido del Derecho Municipal”.⁴⁴

⁴² GRECA, Alcides. Derecho y Ciencia de la Administración Municipal. Imprenta de la Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, 1943, pág. 28, Vol I, 2da. Edic.

⁴³ RENDON Huerta B., Teresita, “Derecho Municipal”, Porrúa, México, 1985, pág.10

⁴⁴ OTTO Gonnonwein. “Derecho Municipal Alemán”. Editorial Instituto de Administración Local, (Trad. Miguel Sagaseta), Madrid, 1967, pág. 10

Para el sustentante, el Derecho Municipal es: El conjunto de normas jurídicas, principios y valores que regulan la organización, estructura y funcionamiento del municipio, como nivel de gobierno, con la finalidad de analizar sus fines.

3.2 LAS FUENTES DEL DERECHO MUNICIPAL

Al estudiar las fuentes del Derecho Municipal, en primer término debemos atender al origen del vocablo, que viene del latín fons, fontis: fuente, que significa, el lugar en donde surge o brota alguna corriente de agua. En ese sentido al hablar de fuente del derecho nos referimos, sin duda, a las diversas maneras como surge la norma jurídica. Siguiendo al estudioso Eduardo García Máynez ⁴⁵, citado en la obra del Municipalista Quintana Roldrán podemos hacer referencia a varios tipos de fuentes; a) formales; b) reales; c) históricas. Las primeras atienden a la creación o a la manera en que la norma encuentra validez y existencia institucional. Las segundas aluden a los factores y elementos que determinan el contenido de las propias normas del derecho, a saber; las necesidades sociales y económicas así como los intereses políticos, etc. y las terceras, son los documentos históricos, los libros o codificaciones, inscripciones, monumentos, etc.

De acuerdo nuestro objeto de estudio, solo nos referimos a las fuentes formales que de conformidad con la mayor parte de autores que manejan el tema, podemos señalar que estas son: la legislación, la jurisprudencia, la doctrina y la costumbre.

La legislación señala el autor Eduardo García Máynez ⁴⁶, “Es el proceso por el cual uno o varios órganos del Estado formulan y promulgan determinadas reglas jurídicas de observancia general a las que se dan el nombre específico de leyes”. Podemos establecer que la legislación es el conjunto de leyes de un Estado, entendiendo por ley las reglas sociales de carácter obligatorio impuestas por la

⁴⁵ GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. “ Introducción al Estudio del Derecho”, pág.51 ver en Quintana Roldán, Carlos F., pág. 137

⁴⁶ Ibídem pág 138.

autoridad para regular o prohibir determinados actos. Sin embargo, se debe aclarar que bajo el nombre genérico de “legislación”, no solo se ubica a la ley, en sentido formal, sino también a los reglamentos, decretos, acuerdos, etc; que tienen validez y obligatoriedad para la población, creados por otras instancias ajenas al poder legislativo, como es el caso de los Ayuntamientos.

El citado autor se refiere a la jurisprudencia como aquella que sirve para designar el conjunto de principios y doctrinas contenidas en las decisiones de los tribunales. Estas decisiones son de aplicación obligatoria para la autoridad y por ende fuentes del derecho. Cabe destacar que este procedimiento de creación del Derecho no es exclusivo del poder judicial, puesto que los tribunales administrativos, como el de Justicia Fiscal y Administrativa de orden Federal y los contencioso-administrativos, tanto del Distrito Federal, como de los Estados que los tengan, también están facultados para emitir jurisprudencia.

En cuando a la doctrina García Máynes apunta que se da ese nombre a los estudios de carácter científico que los juristas realizan acerca del derecho, ya sea con el propósito puramente teórico de sistematización de sus preceptos ya con la finalidad de interpretar sus normas y señalar las reglas de su aplicación.⁴⁷

La costumbre dice García Máynes es un uso implantado en una conectividad y considerado por esta como jurídicamente obligatorio, es el derecho nacido consuetudinariamente, el *jus moribus constitutum*”. Al respecto podemos establecer, que son usos que se desprenden de hechos producidos repetidamente, en el tiempo, en un territorio concreto y que tienen fuerza vinculante y se recurre a ésta cuando no existe norma jurídica escrita aplicable a un hecho, es decir, en nuestro sistema de derecho, aparece como supletoria de la ley.

En conclusión, considero de acuerdo al pensamiento del municipalista Quintana Roldan, que al estar el Municipio relacionado e inmerso en otras estructuras

⁴⁷ GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, OP. Cit., pág. 68

jurídicas y políticas, como son el Estado al que pertenece y la Nación, debemos ordenar y explicar por separado las fuentes, ya que las normas que rigen la vida del Municipio provienen de cada uno de los tres niveles de gobierno, o bajo la forma de convenios de la voluntad pactada de esos propios niveles del poder.

Es por ello que debemos analizar la clasificación de las fuentes del Derecho Municipal, establecida por el citado autor, las cuales son:

- a) Las de orden federal
- b) Las relativas a los Estados de la Federación
- c) Las estrictamente Municipales
- d) Las Mixtas (convenios intergubernamentales)

3.2.1 FUENTES DE ORDEN FEDERAL

Existe una diversidad de normas de origen federal que rigen la vida del Municipio mexicano. En este sentido, se describen enseguida cada una de ellas de la manera siguiente:

3.2.2 LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA

Es la Ley Suprema del País, en ella se encuentran las normas o principios fundamentales que rigen los aspectos estructurales del Municipio, así como sus facultades y prerrogativas, particularmente se encuentran en su artículo 115 y consigna en ocho fracciones los principios que deben ser comunes, como reglas básicas a todos los Municipios del país. Para nuestro objeto de estudio cabe destacar la fracción I, la cual señala:

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

I. Cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine...

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato..."

Es importante aludir que el mencionado artículo establece la forma de integración de un Ayuntamiento como órgano de gobierno y administración de un Municipio, resaltando que estará integrado por el número de regidores que la ley determine los cuales no pueden ser reelectos para el período inmediato.

La fracción II, reafirma la personalidad jurídica de los Municipios y confiere jerarquía constitucional al manejo de su patrimonio en concordancia con la naturaleza de los Ayuntamientos de ser órganos deliberantes y de decisión de las comunidades municipales. Se crea la figura de leyes estatales en materia municipal, delimitadas a un objeto cuyo contenido se enumera en cinco incisos. Se destaca que la ley no podrá ir más allá del objeto constitucional, propiciando el robustecimiento de las capacidades reglamentarias de los Ayuntamientos.

La fracción III, señala las funciones y servicios públicos que son por principio competencia exclusiva de los Municipios y no concurrente con los Estados. Se establece un mecanismo subsidiario mediante el cual los Municipios pueden transferir al Estado algunas funciones o servicios exclusivos, siempre y cuando sea voluntad calificada de los Ayuntamientos. Se establece la capacidad de asociación y coordinación de Municipios de dos o más Estados para la más eficaz prestación de los servicios o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan.

La fracción IV, consigna en primer lugar, el concepto originario de la libre administración de la hacienda por los Municipios; se precisan las fuentes fiscales

de los Municipios, así como la posibilidad de celebrar convenios con los Estados, para que éstos se hagan cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones. Se garantiza para el Municipio el derecho de iniciativa en materia tributaria facultándolo para cada Municipio en lo individual, todos los elementos de sus contribuciones fiscales; se garantiza que los recursos que integran la Hacienda Municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos o por quien ellos autoricen.

La fracción V, atiende al desarrollo urbano municipal y faculta a los Municipios para formular, aprobar y administrar la zonificación y planeación del desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales e intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra. También establece la facultad municipal de otorgar licencias y permisos para la construcción la creación y administración de zonas de reserva ecológica de acuerdo en lo establecido en la construcción y en la legislación de asentamientos humanos y de ordenamiento ecológico y protección al ambiente.

La fracción VI, faculta a los Municipios, los Estados y la Federación, en el ámbito de sus competencias, a planear y regular de manera conjunta y coordinada el desarrollo de los centros de población situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas que conformen o tiendan a formar una continuidad demográfica. De esta manera, se reserva la normatividad de las conurbaciones de Municipios de un mismo Estado a la construcción estatal y a la Ley Orgánica Municipal respectiva, por constituir una cuestión inherente al régimen interno de los Estados.

La fracción VII, establece el mando de la policía preventiva municipal que corresponde al Presidente Municipal. La Policía preventiva deberá acatar las órdenes que el Gobernador del le transmita.

La fracción VIII, señala el principio de representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de todos los municipios. Supone también que las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores, se propondrán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados conforme al artículo 123 constitucional.

Este mandato constitucional está dedicado exclusivamente al Municipio; sin embargo, no es el único objeto regulador de su funcionamiento, pues existen diversos artículos que establecen en su texto cuestiones relativas al mismo, pues esta institución se encuentra relacionada con diferentes aspectos de índole social, jurídico, político, económico e incluso cultura e histórico.

De ésta manera, podemos citar como ejemplos de ellos a los siguientes artículos:

Artículo 3	El cual hace partícipe al Municipio en materia de educación
Artículo 5	Indica la obligatoriedad del desempeño de los cargos concejiles y de los de elección popular directa e indirecta
Artículo 16	Establece los mecanismos que las autoridades administrativas están obligadas a seguir en cuanto a visitas domiciliarias, para cerciorarse de que se han cumplido los procedimientos sanitarios y de policía cumpliendo así con el principio de legalidad.
Artículo 21	Le otorga competencia para aplicar sanciones relativas a infracciones de su propia reglamentación y además brindar la función de seguridad pública
Artículo 27	Le reconoce la capacidad para adquirir y poseer bienes raíces para la prestación de los servicios públicos.

Artículo 31	Indica la obligación de los mexicanos de asistir en el momento indicado por los Ayuntamientos a recibir instrucción cívica y militar, así como contribuir para los gastos públicos.
Artículo 36	Establece la obligación de inscribirse en el catastro de la municipalidad y el de desempeñar los cargos concejiles del Municipio
Artículo 41	Señala el derecho de los partidos políticos nacionales para poder participar en las elecciones municipales
Artículo 73	Facilita al Congreso para expedir leyes que establezcan bases de coordinación entre los tres niveles de gobierno en materia de seguridad pública, de educación, de asentamientos humanos, de protección al ambiente y de protección y equilibrio ecológico.
Artículo 105	Legítima al Municipio para promover controversias constitucionales para la defensa de sus intentar por vía de la acción de convivencia constitucional la defensa de sus competencias y atribuciones, cuando estos le sean vulneradas por normas convenios o actos de la autoridad federal, estatal o por otro Municipio.

Artículo 108	Establece las cuestiones relativas a la responsabilidad de los servidores públicos. Dispone que las constituciones de los Estados precisarán el carácter de sancionados públicos de los estados y en los municipios.
Artículo 116	Establece facultades a los Estados para celebrar convenios con los Municipios.
Artículo 117	Prohíbe al Municipio contraer obligaciones o empréstitos cuando no se destinan a inversiones públicas productiva
Artículo 122	Menciona las bases de coordinación entre los tres niveles de gobierno para los asuntos sobre conurbación y planeación, asentamientos humanos, protección al ambiente, desechos sólidos y seguridad pública
Artículo 123	Refiere que la policía municipal se encuentra dentro de un especial estatuto de servidores públicos y se puede regir por sus propias leyes
Artículo 130	Instituye que a las autoridades de los Municipios, tendrán en materia de asuntos religiosos las facultades y responsabilidades determinadas por la ley.

Lo anteriormente citado, nos lleva a comprender la relevancia que el Municipio tiene en el orden jurídico mexicano, lo que confirma su ubicación fundamental en la oportunidad política, académica y social del estado mexicano.

3.2.3 LAS LEYES REGLAMENTARIAS Y ORDINARIAS FEDERALES

Estos ordenamientos aluden al Municipio para dos posibles efectos; para concederle facultades y obligaciones en determinadas materias, o bien, para que asuma el papel de auxiliar de las autoridades federales. Podemos citar a la Ley General de Asentamientos Humanos; la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; la Ley del Servicio Militar; la Ley de aguas Nacionales; la Ley Agraria, etc. Todas estas leyes otorgan al Municipio tanto derechos como obligaciones para determinadas materias.

Como ejemplo de este tipo de leyes podemos mencionar el siguiente: la Ley de Aguas nacionales es reglamentaria del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual establece en su numeral 5º. Fracción I, “para el cumplimiento y aplicación de esta ley, el Ejecutivo Federal: promoverá la coordinación de acciones con los gobiernos de los Estados y de los Municipio, sin afectar sus facultades en materia y en el ámbito de sus correspondientes atribuciones. La coordinación de la planeación, realización y administración de las acciones de gestión de los recursos hídricos por cuenca hidrológica o por región hidrológica...”

Como ejemplo de la ley Ordinaria Federal encontramos a la Ley Aduanera, la cual establece en su artículo 52: “Están obligados al pago de los impuestos al comercio exterior las personas físicas y morales que introduzcan mercancías al territorio nacional... La Federación, distrito Federal, Estado, Municipios, entidades de la administración pública paraestatal, instituciones de beneficencia privada y sociedades cooperativas. Deberán pagar los impuestos al comercio exterior...”

La diferencia entre este tipo de leyes, oscila en que las primeras desarrollan una ley, y las segundas no desarrollan una ley, es decir son secundarias.

3.2.4. LOS TRATADOS INTERNACIONALES

En algunos tratados que el país celebra con naciones extranjeras, resultan disposiciones que repercuten en las estructuras jurídicas, políticas, económicas y sociales del Municipio. Por otro lado existen otros instrumentos jurídicos, que aunque no tienen el rango de tratados internacionales, si surten efectos de orden internacional. En este sentido la Ley sobre la Celebración de Tratados publicada el 2 de enero de 1992, dispone en sus artículos 1 y 2:

“Artículo 1: La presente ley tiene por objeto regular la celebración de tratados y acuerdos interinstitucionales en el ámbito internacional. Los tratados solo podrán ser celebrados entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de derecho internacional público. Los acuerdos interinstitucionales solo podrán ser celebrados entre una dependencia y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal, y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales.

Artículo 2: Para los efectos de esta ley se entenderá por Acuerdo interinstitucional: el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre cualquier dependencia u organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal, y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales, cualquiera que sea su denominación, sea que se derive o no de un tratado previamente aprobado”.

Como ejemplo podemos citar, el acuerdo de hermanamiento entre la Ciudad de Ixtapan de la Sal, Estado de México, de los Estados Unidos Mexicanos y la Ciudad de Guantánamo de la República de Cuba.

3.2.5 LOS REGLAMENTOS DE LEYES FEDERALES

En este tipo de ordenamientos administrativos, encontramos disposiciones que afectan la vida municipal definiéndole obligaciones, sobre todo de auxilio a la autoridad Federal. Es el caso, por ejemplo, de la Ley de Población, en lo concerniente a la certificación de residencia de extranjeros que habitan en el país, que para esos efectos debe ser otorgada por la autoridad municipal.

Podemos citar un ejemplo el cual se encuentra en el Reglamento de la Ley General de Población en su artículo 1º, el cual establece: “las disposiciones de este reglamento tienen por objeto regular... la coordinación con las Entidades Federativas y los Municipios en las actividades en materia de población; la entrada y salida de personas al país, así como las actividades de los extranjeros durante su estancia en el territorio nacional”.

3.2.6. CIRCULARES, ACUERDOS Y OTRAS DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS MENORES DE ORDEN FEDERAL

Estos también aluden al Municipio en calidad de auxiliar de la autoridad federal, para las muy variadas tareas que competen a la federación.

Como ejemplo de este tipo de fuentes de orden Federal mencionaremos. “el acuerdo de coordinación para la asignación y operación del os subsidios del programa hábitat, vertiente general, del ramo administrativo 20 desarrollo social, que suscriben la Secretaria de Desarrollo social, el Estado de Baja California Sur, y los Municipios de la Paz, los Cabos, Comondú, Loreto y Mulegé de dicha Entidad Federativa”.

Otro ejemplo es: “el acuerdo de coordinación que celebran por una parte el Ejecutivo Federal y el Municipio de Acapulco de Juárez, para llevar a cabo diversas acciones de competencia concurrente en materia ecológica”.

Este tipo de ejemplos nos sirven para diferenciar y comprender mejor las diversas fuentes del orden Federal.

3.2.7 LA JURISPRUDENCIA DE CARÁCTER FEDERAL

Ésta se puede ubicar en dos apartados: en primer término la Jurisprudencia puramente judicial, la cual proviene de órganos judiciales federales, en este caso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y Tribunales colegiados de Circuito; y en segundo término la Jurisprudencia Administrativa, emitida por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, antes Tribunal Fiscal de la Federación.

Como ejemplo citaremos la jurisprudencia siguiente:

“Registro No. 232796

Localización: séptima época

Instancia: pleno

Fuente: Semanario Judicial de la federación

Página: 172

Jurisprudencia

Materia (s): Constitucional Administrativa

IMPUESTOS, ELEMENTOS ESENCIALES DE LOS, DEBEN ESTAR CONSIGNADOS EXPRESAMENTE EN LA LEY.

Al disponer el artículo 31 constitucional, en su fracción IV, que son obligaciones de los mexicanos contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que resida, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes, no solo establece que para la validez constitucional de un tributo es necesario que... sino que también exige que los elementos esenciales del mismo, como pueden ser el sujeto, objeto, tasa, base y época de pago, estén

consignados de manera expresa en la ley, para que así no puede margen para la arbitrariedad de las autoridades...”

3.3 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MÉXICO

Siguiendo como corresponde los lineamientos generales de la Constitución Federal, ha manejado en el artículo 112 el fundamento legal del municipio en nuestra entidad federativa, que la letra dice:

“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 ejercerá 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...⁴⁸

Por otro lado el precepto 113 del ordenamiento citado nos dice que, “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”, por ejemplo la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, que regula todo lo referente a los quehaceres del Municipio.

⁴⁸ “Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México”, México 2010. Porrúa.

3.4 LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO

El Municipio debe tener una estructura integrada y organizada, sus órganos deben ser bien precisados y determinados, señalando específicamente su competencia y atribuciones, y establecer requisitos para las personas integrantes de estos órganos, todo esto se precisa en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

El Municipio es la sociedad política esencial, la primera base de nuestra democracia, la institución del Estado Mexicano más cercana e inmediata a la población. Es la forma de asociación de todo tipo de comunidades de nuestra Nación, pues se gobiernan así mismas a través de los ayuntamientos, cuyos integrantes conocen y atienden a la solución de asuntos concernientes a la población más cercana, por ello deben resolverlos de forma adecuada.

La Ley orgánica es la que regula los aspectos más particulares del Municipio, tanto de organización administrativa, la denominación de Municipios, los nombres oficiales de sus respectivas cabeceras municipales, los procedimientos para definir y otorgar las categorías políticas a las localidades de los Municipios, así como la calidad de habitantes y vecinos de éstos.

El Municipalista Reynaldo Robles, nos da un concepto de la Ley Orgánica Municipal, estableciendo: “Por Ley Orgánica entendemos el conjunto de normas jurídicas que tienen por objeto: crear unidades con competencias específicas y determinar las características y requisitos que deben satisfacer las personas que integran cada una de las unidades y su funcionamiento”. Por ello es fundamental dar mayor estabilidad y fortalezas a los Municipios, para que puedan trabajar de manera más eficiente y así satisfagan las necesidades más próximas de la comunidad.

En la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, ⁴⁹se establece, la manera de organización del Municipio, lo referente a su población, es decir las personas que son consideradas vecinos; en el Título II decreta lo referente a los Ayuntamientos, como su integración e instalación, funcionamiento, atribuciones, suplencia de sus miembros, suspensión y desaparición; en el Título III regula las atribuciones los miembros del Ayuntamiento en particular. Así mismo en el Capítulo III del citado Título, en el numeral 55 regula las Atribuciones de los Regidores las cuales son:

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

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

Las atribuciones de los regidores, aun no tienen una base firme que establezca con claridad cada una de ellas, pues es clara la postura del legislador de reducir la actuación de estos servidores públicos a una mera función supervisora que dista mucho de la gestión directa de las distintas ramas que se les encomienda vigilar, puesto que para eso hay funcionarios de la Administración Pública Municipal designados para la gestión específica de las áreas a su cargo. Situación que en la actualidad ha provocado un hiperactivismo o intromisión constante en la operación

⁴⁹ “Ley Orgánica Municipal, publicada en la Gaceta de Gobierno el 22 de Septiembre de 1992, en vigor el 1º de Abril de 1993, www.Edomex.gob.ms/legistel.

cotidiana de los servicios por parte de los regidores ocasionando este sin duda algún desorden y dualidad de instrucciones, estacando con ello el buen desarrollo de la Administración Pública Municipal.

Los Ayuntamientos tienen tareas amplias y complejas, y a pesar de sus limitaciones de recursos, los Ayuntamientos y sus comunidades están en movimiento, sin embargo, es evidente que debe fortalecerse la capacidad de actuar, decidir y gestionar, propiciando una mayor participación ciudadana en una variada gama de actividades e incrementar las vías de coordinación y apoyo por parte del Gobierno Estatal. Con este marco jurídico, sin duda se favorece la armonía social, así como la autonomía y eficiencia del Municipio, pues este así lo demanda. Es así como este tipo de ley, en general tiene por finalidad estructurar los órganos, unidades o dependencias que realizan las actividades referidas en algún artículo de la Constitución.

3.5 LA FACULTAD NORMATIVA DEL MUNICIPIO EN EL ESTADO DE MÉXICO, CONFORME AL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MEXICO

3.5.1.EL BANDO MUNICIPAL

El bando Municipal, es el documento reglamentario más importantes, que emite cada uno de los Ayuntamientos como órgano de gobierno municipal, que contiene las normas de observancia general que requerirá el gobierno y la administración municipales. Es un elemento de carácter político y normativo para dirigir las relaciones entre las autoridades municipales.

Es considerado como el reglamento de mayor jerarquía que define las bases para el establecimiento del gobierno municipal y de sus acciones, señala las condiciones a desarrollar por los particulares en el ejercicio de sus derechos y obligaciones.

Establece los órganos encargados de los servicios públicos y de las funciones administrativas.

La palabra Bando deriva del verbo Bandir, que a su vez se origina del vocablo visigodo Bandwajan, que significa pregonar o hacer público algo. Ahora bien, al Bando Municipal lo podemos definir como el conjunto de instrucciones sistematizadas, de carácter administrativo teniendo por objeto regular la organización tanto política como administrativa de los Municipios, así mismo establece las obligaciones de sus habitantes y vecinos, las facultades y competencias de la autoridad municipal, con el fin primordial de mantener la seguridad pública y el buen desarrollo cultural, económico y social del Municipio.

Bando, en su acepción gramatical y jurídica significa:

Anuncio público de una cosa: edicto, mandato o ley que se publica solemnemente; el bando municipal es el conjunto de disposiciones de carácter reglamentario y administrativo que regular la organización política y administrativa de los municipios, las obligaciones de sus habitantes, vecinos, así como las competencias de la autoridad municipal para mantener la seguridad pública en su jurisdicción.⁵⁰

Cabe mencionar la definición dada por Rafael Martínez Morales quien menciona al bando municipal como: ⁵¹

“El completo normativo de naturaleza administrativa, que emiten los Ayuntamientos dentro de la órbita de su competencia, que regulan la convivencia

⁵⁰ Manual Básico para la Administración Municipal. 3ª. Ed., IAPEM, Toluca, México 2000, pág 12.

⁵¹ MARTÍNEZ MORALES, ver en Artega Nava, Elisur: Diccionarios Jurídicos Temáticos. Derecho Constitucional. Volumen II, México, Harla, 1997.

entre los habitantes de un municipio y las relaciones entre gobernantes y gobernados. Su vigencia en teoría, está en función de la duración del Ayuntamiento que lo emitió, por lo que, en principio, es de tres años, pudiendo ser ratificada por las autoridades municipales que los substituyen, por ello de hecho, su duración es permanente”.

En ese sentido, estos ordenamientos se han denominado bandos de policía, por regular el orden, la seguridad y garantizar la paz y tranquilidad social de su población; y así mismo cuando estos contienen principios que regulan el funcionamiento y adecuada prestación de los servicios públicos municipales, reciben el nombre de bandos de gobierno; pero si son ambas las materias que regula se les da el nombre de bando de policía y buen gobierno.

Es menester señalar que de conformidad con las normas reguladoras del Municipio, tales como la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 115, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, en su artículo 124, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México en su precepto 3 y 16, esta denominación solo se ha reducido a Bando Municipal.

En la antigüedad el bando se publicaba en ocasiones de viva voz o por pregón; otras por documentos fijados en los lugares públicos o acostumbrados; y también insertado el mandato en los periódicos oficiales como la gaceta, el boletín oficial, de las provincias, entre otros; así como lagunas veces por todos estos medios a la vez.

Para la solemnidad del acto para promulgar este ordenamiento era algunas veces colocado en los balcones de las casas capitulares por escribano público o alférez con acompañamiento de la justicia y capitulares, heraldo, maceros, y demás oficiales subordinados del Ayuntamiento. También era colocado o engalanado a la casa común o de villa, y en otras ocasiones lo trasladaba la propia comitiva en cabalgata por las calles.

En la actualidad, por mandato de la ley local de nuestro Estado en su precepto 124, cada año el día 5 de febrero se divulga en los lugares públicos de las comunidades, haciéndolo regularmente en las esquinas de las calles más frecuentadas por la ciudadanía.

En conclusión el bando es el mandato más significativo de los reglamentos municipales, es el instrumento primordial que representa al gobierno municipal, y regula las relaciones de las diferentes autoridades municipales y la ciudadanía.

Respecto al contenido del mismo, este instrumento debe contener las disposiciones de carácter general que deberán acatar los habitantes del Municipio, y debe manejarse correctamente, de lo contrario se podría afectar los derechos de los ciudadanos, o bien se dejarían del lado las disposiciones necesarias para el buen funcionamiento del Ayuntamiento

La mayoría de los Municipios aluden en su bando municipal la organización e integración de su política municipal, refiere en forma concreta y precisa la división política de su territorio, a partir de lo dispuesto por las constituciones estatales y las Leyes Orgánicas Municipales, propias de cada Estado.

De igual manera señalan las autoridades, funcionarios, autoridades auxiliares y órganos de colaboración que integran su gobierno y administración. Sin embargo, es menester mencionar que en estos ordenamientos no se establecen como tal las atribuciones de los miembros del Ayuntamiento, específicamente las de los regidores. Pues se regulan con el apoyo de la Ley Orgánica Municipal.

3.5.2 REGLAMENTOS MUNICIPALES

El reglamento constituye una fuente importante dentro del Derecho, pues forma gran parte del orden jurídico bajo el cual se desarrolla la actividad municipal. Es

una colección ordenada de reglas y preceptos que se da para la ejecución de una ley o para el régimen de una corporación, dependencia u otro servicio.

Por su parte el maestro Gabio Fraga ⁵² refiere: “el reglamento es una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el poder Ejecutivo en uso de una facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el Poder Legislativo”.

El Reglamento Municipal, se expide como un conjunto ordenado de normas de carácter general, abstracto, permanente y obligatorio para regular las distintas materias del ámbito Municipal. “los reglamentos municipales son en la actualidad la fuente más importante de su legislación interna. Tanto en su número como en las materias que regulan los reglamentos son el principal cuerpo normativo municipal” ⁵³. Surgen como una facultad expresa de la Constitución y que norman por si mismos determinadas relaciones o actividades del ámbito municipal de acuerdo a las características socioeconómicas, culturales e históricas, tomando en cuenta las verdaderas necesidades del Municipio.

Enfocándonos a nuestra materia de estudio podemos referir que “el Reglamento Municipal constituye un conjunto de normas generales, de carácter administrativo y obligatorio para toda la comunidad, expedidas por el Ayuntamiento para garantizar el cumplimiento de la ley” ⁵⁴.

El reglamento es una recopilación establecida de normas y mandatos, se da para el cumplimiento de una ley o para el régimen de una sociedad, dependencia u otro servicio. Los reglamentos de carácter municipal se expiden en el legítimo ejercicio reglamentario municipal, atribuido de manera exclusiva a los Ayuntamientos en su calidad de órganos colegiados deliberantes, así lo señala expresamente la ley.

⁵² FRAGA, GABINO: “Derecho Administrativo”. 33ª. Ed., Porrúa, México 1994, pág 104

⁵³ *Ibíd*em pág 317

⁵⁴ Manual de Reglamentación Municipal INAP. BANOBRAS, México, 1987, pág 14.

Los reglamentos municipales permiten sistematizar y ordenar la acción del gobierno municipal, tanto en su interior como hacia el exterior, así como orientar las actividades de la propia comunidad para no perjudicar los intereses colectivos. Por ello, es conveniente encontrar la armonía en la reglamentación municipal, reglamentando lo esencial y básico para la mejor instrumentación en las facultades del Municipio.

Puedo afirmar, que el reglamento en materia municipal, es el encargado de regular los actos de los funcionarios del gobierno municipal, sobrepasando su mera definición jurídica, ya que es el medio más eficaz para regular la prestación de los servicios administrativos que ofrece el Ayuntamiento en beneficio de la colectividad y vecinos de su municipalidad.

a) Función del Reglamento

La función del reglamento se desprende de su propio concepto al señalar que tiene por objeto facilitar y proporcionar la exacta observancia de la ley. El reglamento es una extensión de la ley a la que desenvuelve y desarrolla un detalle para permitir la aplicación de éstas en casos concretos; por lo tanto, es una norma subalterna que tiene su medida y justificación en la propia ley que reglamenta.

En su propio objeto, que es facilitar la ejecución de la ley sin que pueda exorbitar la misma el reglamento tiene ya sus límites precisados; los reglamentos son reglas que por su propio destino no constituyen la expresión de la soberanía nacional (congreso de la Unión), en su aspecto interno, como sucede con la ley, sino que solo tendrán vida y sentido de derecho, en tanto se deriven de una norma legal a la que reglamentan en la esfera administrativa.

Es necesario hacer notar que la función o finalidad del reglamento no es meramente administrativa, pues sus normas son de aplicación general y su observancia corresponde a todo individuo que se coloque en el supuesto previsto

por el propio reglamento, el cual puede referirse a materias de muy distinta naturaleza (mercantil, registral, electoral, etc.)

Es importante considerar que cuando hay un exceso de reglamentos lejos de alcanzar los objetivos propuestos con éste, es probable que ocasione confusiones a la comunidad y por ende, provoque reacciones negativas hacia el gobierno municipal. Por ello, es importante encontrar un equilibrio en la reglamentación municipal a efecto de que las autoridades municipales no incurran en responsabilidades.

b) Lineamientos Básicos del Reglamento

La práctica de la reglamentación municipal, adquiere diversos matices tanto de forma como de fondo, debido a la diversidad política, económica, social y cultural existente en cada uno de los municipios. Sin embargo resulta posible elaborar determinados lineamientos básicos sobre ciertas materias para que los Ayuntamientos de los diferentes Municipios puedan formular sus propios reglamentos adaptándolos a sus propias necesidades.

Dichos lineamientos se reúnen en tres diferentes conjuntos de normas con el propósito de poder regular tres ámbitos de competencia municipal.

- ❖ El primero corresponde a su funcionamiento como cuerpo colegiado;
- ❖ El segundo a la administración pública municipal;
- ❖ El tercero al ejercicio del gobierno

Estos lineamientos consideran el significado de la reglamentación que se expresa en los siguientes términos:

- a) El reglamento enuncia el procedimiento concreto hará que el Municipio asuma cada uno de sus nuevos poderes, de sus nuevas atribuciones, de manera ordenada;
- b) El reglamento expresa y sintetiza el consenso y el compromiso de los diferentes sectores sociales del municipio para asumir esas nuevas atribuciones bajo determinadas reglas convenientes para todos;
- c) El reglamento conducirá progresivamente al gobierno municipal a establecer una administración pública moderna capaz de ejercer su nuevo poder;
- d) El reglamento crea las bases institucionales del cambio estructural y cualitativo del Municipio mexicano;
- e) Reglamentar equivale a efectuar la revolución institucional que falta al nivel de gobierno municipal para que éste deje de ser definitivamente el poder de los hombres para convertirse en el poder de las instituciones”⁵⁵.

c) Clasificación de los Reglamentos Municipales

De acuerdo a los lineamientos básicos antes mencionados, los reglamentos que corresponden a la administración pública municipal y por ende el funcionamiento del Ayuntamiento como órgano colegiado, los podemos agrupar como reglamentos internos, mientras que los que corresponden al ejercicio del gobierno los agrupamos en reglamentos externos.

Los primeros principalmente interesan a quienes prestan servicios dentro de la administración municipal y se refieren a las funciones, procedimientos y responsabilidades de los órganos y puestos que componen dicha administración. Los segundos están destinados a los habitantes del municipio y al ejercicio de gobierno. Como ejemplo citamos a algunos de los tantos reglamentos que puede tener un Municipio:

1. Reglamentos internos

⁵⁵ Manual de Reglamentación Municipal, INAP, BANOBRAS, México 1987, pág 15-16

- ❖ Reglamentos Interior del Ayuntamiento
- ❖ Reglamento Interno de Administración
- ❖ Reglamento de Hacienda Municipal
- ❖ Reglamento de Planeación Municipal
- ❖ Reglamento de Control de Gestión Municipal

2. Reglamentos Externos

- ❖ Reglamento de Policía y Tránsito
- ❖ Reglamento sobre Servicios Públicos
- ❖ Reglamento sobre Desarrollo Urbano
- ❖ Reglamento sobre Ecología Municipal
- ❖ Reglamento de Actividades los Particulares
- ❖ Reglamento de Seguridad Pública
- ❖ Reglamento de Protección Civil

Cabe hacer mención, que cada Municipio tiene sus reglamentos de acuerdo a sus circunstancias particulares, usos, costumbres y necesidades. De acuerdo a los principios legales, el Municipio puede expedir los reglamentos como instrumentos útiles y eficaces, estos fungirán como normas de carácter obligatorio entre los servidores municipales y los habitantes.

3.5.3. ACUERDOS, CIRCULARES Y OTRAS DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS

Al lado de los reglamentos suelen colocarse, como fuentes del Derecho Administrativo, las circulares expedidas por la Administración, y al elaborar su concepto, consideramos necesario diferenciar entre la definición tradicional de este término y la acepción que surge de la actual redacción de la fracción II del

artículo 115 de la Constitución de la República, por ello llamaremos a las primeras circulares “internas”, y a las segundas “externas”.

En el primer caso la doctrina define a la circular como una comunicación dirigida por una autoridad superior a una inferior, en la que le transmite sus instrucciones y decisiones. Estas decisiones son obligatorias para los subordinados y se expiden con propósitos internos administrativos, para informar, regular o establecer modalidades en la marcha de la administración pública o aspectos generales externos, no comprendidos en los reglamentos Interiores de Trabajo.

También se acostumbra que expresen e criterio jurídico o interpretación que un órgano administrativo formula en textos oscuros o dudosos sobre la legislación que se aplica.

Al respecto citamos el concepto del maestro Rafael Entrena Cuesta ⁵⁶, quien expresa:

“En principio, las instituciones de servicio y circulares no constituyen una manifestación del ejercicio de la potestad reglamentaria, sino de la jerarquía administrativa, pues no innovan el ordenamiento jurídico, sino que contienen órdenes generales impartidas por un órgano a aquellos que de él dependen señalándoles el contenido de su actuación”.

De lo anterior, podemos mencionar que las circulares, son aquellas que generalmente contienen un conjunto de disposiciones de carácter interno, dirigidas por órganos superiores hacia los inferiores para especificar interpretación de normas, de acuerdos, de decisiones o procedimientos. Sin embargo, es indispensable examinar cuando la circular tiene el mismo carácter de reglamento y cuando es simplemente un acto interno si consecuencias jurídicas para los particulares.

⁵⁶ ENTRENA CUESTA, Rafael, “Curso de Derecho Administrativo”. Vol. I. 13ª Ed., Tecnos, 1999, pág 131

Esta figura de derecho puede abordar tanto las circulares de los particulares, como las de las autoridades. A este respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido el siguiente criterio:

“Las circulares no tienen el carácter de reglamento gubernativo de observancia general, que obliguen a los particulares en sus relaciones con el poder público, las circulares por su propia naturaleza son expedidas por los superiores jerárquicos en la esfera administrativa dando instrucciones a los inferiores sobre el régimen inferior de las oficinas o sobre su funcionamiento con relación al público, o para aclarar a los inferiores la inteligencia de disposiciones legales ya existentes; pero no para establecer derechos o imponer restricciones al ejercicio de ellos.

Aún en el caso de que una circular tuviera el carácter de disposición reglamentaria gubernativa, para que adquiriera fuerza, deberá ser expuesta en vigor mediante su publicación en el Diario Oficial, puesto que las leyes y reglamentos solo pueden obligar cuando son debidamente expedidos, publicados y promulgados. También podrá aceptarse que el contexto de una circular obliga a determinado individuo, si le ha sido notificado personalmente; pero si tal circunstancia no se acredita por la autoridad responsable los actos que se funden en la publicación de una circular resultan atentatorios.⁵⁷

Esta disposición no constituye una manifestación del ejercicio de la facultad o potestad reglamentaria, sino de la jerarquía administrativa, pues no innovan el ordenamiento jurídico, sino que contienen órdenes generales impartidas por un órgano a aquellos que de él dependen, señalándoles el sentido de su actuación; por ellos, su incumplimiento no afecta por sí solo a la validez de los actos dictados por sus destinatarios, sin perjuicio de la responsabilidad en que pudiera incurrir

Ahora bien, el concepto de circular “externa”, de acuerdo con el artículo 115 de nuestra Constitución Federal, ordena:

⁵⁷ Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época. Tomo XXXII. Pág 471

Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejaran su patrimonio conforme a la ley.

Los Ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

La redacción de este precepto, coloca a las circulares dentro de las disposiciones administrativas de observancia general, que, en sus respectivas jurisdicciones y en ejercicio de su facultad reglamentaria, pueden expedir los ayuntamientos.

En conclusión podemos establecer, que el concepto de circular referido al ejercicio de la facultad reglamentaria del Ayuntamiento, da a la circular la connotación de norma jurídica, pues será de observancia obligatoria en el ámbito especial de validez del Municipio, en su jurisdicción.

CAPÍTULO CUARTO

PROPUESTA DE REFORMA AL ARTÍCULO 32 DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MEXICO

4.1 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

4.1.1 CONCEPTO

La Administración Pública es una ciencia encargada del estudio de las actividades que realizan los órganos del Estado, para la satisfacción de los intereses colectivos, existen numerosas definiciones; por ejemplo:

Para el jurista Andrés Serra Rojas “La Administración Pública es una organización cuya actividad se encamina a la satisfacción de las necesidades colectivas principalmente en la forma de servicios públicos que cumplan los fines del Estado”⁵⁸.

El ex presidente norteamericano Woodrow Wilson sostiene que es el medio a través del cual el gobierno ejecuta las políticas públicas y el objeto de estudio es descubrir, primero, lo que el gobierno puede hacer y segundo, como hacerlo eficientemente. Concluye resumiendo que “es el gobierno en acción”.

Conforme al Dr. Omar Guerrero la administración Pública recae en la “la actividad correspondiente al poder ejecutivo y se refiere a las actividades de gestión, que el titular de la misma desempeña sobre los bienes del Estado para suministrarlos de forma inmediata y permanente, a la satisfacción de las necesidades públicas y lograr con ello el bien general”⁵⁹.

En conclusión podemos decir que la Administración Pública es una atribución que tiende a la realización de servicios públicos y se somete al marco jurídico especializado que norma su ejercicio, se concretiza mediante la emisión y realización del contenido de actos administrativos, se entiende como la parte de los órganos del estado que dependen directa o indirectamente del poder

⁵⁸ SERRA, Rojas, Andrés, “Derecho Administrativo”, México, Editorial Porrúa, 1977, Pág. 207.

⁵⁹ GUERRERO, Orozco, Omar, “Introducción a la Administración Pública México”, Editorial Haral, 1985, 124 pág.

ejecutivo, tienen a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (legislativo y judicial); su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con elementos personales, patrimoniales con una estructura jurídica y con procedimientos técnicos.

4.1.2 ELEMENTOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

Existen tres elementos de la administración pública municipal:

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

Desde el punto de vista orgánico, la administración centralizada es el conjunto de órganos dependientes del poder público municipal que tiene como finalidad realizar las tareas permanentes de interés general tendientes a satisfacer necesidades colectivas, en su caso la administración pública municipal está integrada por el presidente municipal y las dependencias que jerárquicamente le están subordinadas directamente.

La administración municipal está constituida por órganos jerárquicos ordenados y actúa para el cumplimiento de los fines del municipio, en orden a la pronta y eficaz satisfacción del interés general. Para el logro de sus fines, los órganos de la administración pública municipal deberán conducir sus actividades en forma

programada y con base en las políticas, prioridades y restricciones que establezcan el ayuntamiento y el Plan de Desarrollo Municipal.

4.1.3. FORMAS DE ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

Para determinar la organización administrativa municipal se adoptan los dos sistemas que establece la Constitución Federal en el artículo 90, la centralización y la paraestatal, es el caso del municipio que, con mayor propiedad, podemos denominarle para municipal.

Las leyes orgánicas regulan la estructura de la administración pública agrupadas en los siguientes sistemas:

1. Sistema rígido o cerrado. Señala que las dependencias deben existir para el despacho de los asuntos, e inclusive se indica que cuando las limitaciones económicas no permiten designar un titular para cada una de ellas, se responsabilizará a una o más personas de dos o más dependencias. Podemos citar por ejemplo a los Estados de Chihuahua y Tabasco.
2. Sistema mixto. Que señala el mínimo de dependencias que deben existir, por ejemplo, la Ley Orgánica de Coahuila, la cual dispone para el despacho de asuntos de administración pública municipal que el presente se auxiliará por lo menos de las siguientes dependencias: Secretaría del Ayuntamiento, Tesorería Municipal, Departamento de Planificación, Urbanización y Obras Públicas, Departamento de Policía y Tránsito Municipal.
3. Sistema libre. Que no establece ni regula dependencias, sólo menciona la secretaría municipal, la tesorería, seguridad pública y algunas otras dependencias.

Dentro de este sistema se encuentran gran parte de las leyes orgánicas de los estados, la estructura de la administración pública municipal, varia de un

municipio a otro de acuerdo, fundamentalmente, con la capacidad económica del municipio, así los urbanos y los metropolitanos tienen su organización integrada por secretarías o departamentos; los semiurbanos se organizan en dirección o unidades y los rurales sólo cuentan con secretario, tesorero y comandante de policía.

4.1.4. ORGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

Como ya sabemos, el presidente municipal es el titular de la administración pública municipal, con las atribuciones y obligaciones que señala la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, y la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, así como las demás disposiciones jurídicas vigentes en el municipio.

El Artículo 87 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México señala: Para el despacho, estudio y planeación de los diversos asuntos de la Administración municipal, el ayuntamiento contará por lo menos con las siguientes Dependencias:

- I. La secretaría del ayuntamiento;
- II. La tesorería municipal.
- III. La Dirección de Obras Públicas o equivalente.
- IV. La Dirección de Desarrollo Económico o equivalente.

Para el despacho de los asuntos que le competen, el presidente municipal se auxiliará de las dependencias y organismos que establecen la Ley Orgánica Municipal, el Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal, el presupuesto de egresos del municipio y las demás disposiciones aplicables al caso.

El presidente municipal podrá crear las dependencias administrativas necesarias para la operación de sus programas, y con las unidades necesarias para administrar los programas relacionados con los aspectos de comunicación social, de vialidad y tránsito, de deporte, de ecología y de contraloría interna, así como aquellos que consideren prioritarios para el desarrollo municipal; que en cada caso acuerde el cabildo.

Las dependencias y entidades de la administración pública municipal conducirán sus acciones con base en los programas anuales que establezca el ayuntamiento para el logro de los objetivos del Plan de Desarrollo Municipal.

4.2 EL GOBIERNO MUNICIPAL

Son órganos elegidos por la ciudadanía, que tienen competencia para ejercer las funciones ejecutivas y administrativas que correspondan al tercer nivel político-administrativo de gobierno.

Los Gobiernos Municipales podrán definir la forma de dar cumplimiento a los cometidos y funciones que el Gobierno le asigne o se incorporen por ley.

Desde este nivel se propiciará la participación de los vecinos en la vida comunal y se apoyará el desarrollo de experiencias de gestión asociada entre el Estado y la comunidad.

4.3. EL SERVICIO PÚBLICO MUNICIPAL

Son numerosas las definiciones que se han dado en torno a entender la naturaleza del servicio público. La diversidad de conceptos y la misma complejidad de la noción del servicio público han originado, con frecuencia, confusiones, por ejemplo, entre dicho concepto y el de función pública.

Bielsa señala sobre este particular que: “La función pública es lo abstracto y general por ejemplo, las funciones de justicia y defensa nacional- y el servicio público es lo concreto y particular”

El citado maestro argentino, define el servicio público como: “Toda acción o prestación realizada por la administración pública activa, directa o indirectamente para la satisfacción concreta de necesidades colectivas y asegurada esa acción o prestación por el poder de policía.

Por cuanto hace a los administrativistas nacionales, nos proporcionan también diversas definiciones y tendencias.

Andrés Serra Rojas, nos dice sobre el tema que: “Servicio Público es una actividad técnica, directa o indirecta, de la administración pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar- de una manera permanente, regular, continua y sin propósitos de lucro- la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público”.⁶⁰

Al respecto el maestro Gabino Fraga “Considera al servicio público como solo una parte de la administración del Estado, que se caracteriza como actividad creada con el fin de dar satisfacción a una necesidad colectiva”⁶¹

El Doctor Miguel Acosta Romero, define el servicio público, como: “Una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas sujetas a un régimen de Derecho Público, que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad. Esta actividad puede ser prestada por el Estado o los particulares mediante concesión”⁶²

⁶⁰ SERRA ROJAS, Andrés. “Derecho Administrativo”, 5ª. Ed. Porrúa México 1982. Pág. 106

⁶¹ FRAGA, GABINO. “Derecho Administrativo”. 21ª Ed. Porrúa México. 1998. Pág.. 249

⁶² ACOSTA ROMERO, Miguel. “Teoría General del Derecho”. Ed. Porrúa, México 1990. Pág. 375

4.3.1 DEFINICIÓN DE SERVIDOR PÚBLICO

Para que todas las instituciones que integran a la Administración Pública Federal, funcionen, es necesario el recurso humano, es decir las personas físicas que formen y exterioricen en la voluntad del estado y que tendrán “una responsabilidad concreta por el manejo de los asuntos públicos”.⁶³

El artículo 108 constitucional señala que:

“Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se repuntarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal así como los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

El Presidente de la República durante el tiempo de su encargo, solo podrá ser acusado por traición a la Patria y delitos graves del orden común.

Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las legislaturas locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, y en su caso, los miembros de los Consejos de la Judicatura Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las Leyes Federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos Federales.

⁶³ CHUAYFFET CHEMOR, Emilio. “Derecho Administrativo”, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México 1983, pág.. 27

Las constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de su responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñan empleo, cargo o comisión de los Estados y en los Municipios”.

El citado artículo, no hace una definición clara y precisa acerca del concepto de servidor público, ya que solo se limita a señalar aquellos funcionarios que son sujetos de responsabilidades administrativas. Por otra parte no incluye aquellas personas que desempeñan un cargo, empleo o comisión en las Cámaras integrantes del Poder Legislativo, tampoco menciona a los que prestan sus servicios en los Tribunales Administrativos Federales, entre otros.

De acuerdo al artículo 212 del Código Penal Federal” ⁶⁴ se considera como servidor público a “ Toda persona que desempeñe un empleo, cargo, o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal Centralizada o en la Distrito Federal, Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, Organizaciones y Sociedades, asimiladas a éstas, Fideicomisos Públicos, en el Congreso de la Unión o en los Poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales”.

Para Sergio García Ramírez, el servidor público “ es quien presta sus servicios al Estado, en la forma y bajo la relación laboral (...), con el propósito de atender algunas de las atribuciones, funciones o tareas legalmente asignadas a aquel”.⁶⁵

La Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, en su artículo 3, conceptualiza como trabajador a “Toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales”.

⁶⁴ Nuevo Código Penal Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de Agosto de 1931. (última reforma publicada en el DOF el 26 de mayo de 2004.

⁶⁵ GARCÍA RAMÍREZ, Sergio y URIBE VARGAS Erika, Derecho de los Servidores Públicos, Instituto Nacional de Administración Pública, UNAM, México 2002, Pág. 4.

El autor Sergio Monserrit Ortíz Soltero señala que “ se debe considerar como servidor público aquella persona física que ha formalizado su relación Jurídico Laboral con el Estado, mediante un nombramiento previamente expedido por el organismo administrativo competente o en su defecto que figure en las listas de raya de los trabajadores temporales, y que legalmente lo posibilita para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el Gobierno Federal, Gobierno del Distrito Federal, en los Gobiernos Estatales o en los Gobiernos Municipales”.⁶⁶

De las definiciones antes mencionadas, podemos considerar que la última puede ser considerada como la más completa y clara, ya que engloba en su contexto lo que tanto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y otras disposiciones legales relacionadas con la figura del Servidor Público.

Del o anterior podemos concluir que el Servidor Público es aquella persona que desempeña un empleo, cargo o comisión subordinada al estado, en cualquiera de sus tres poderes, independientemente de la naturaleza de relación laboral que lo ligue con el área a la cual presta sus servicios, obligada a apegar su conducta a los principios de legalidad, lealtad, honradez, imparcialidad y eficiencia.⁶⁷

4.3.2 AUTORIDADES QUE INTEGRAN EL MUNICIPIO

Los Gobiernos Municipales están depositados en un cuerpo colegiado denominado Honorable Ayuntamiento y la ejecución de sus determinaciones corresponderá al Presidente Municipal, quien preside el H. Ayuntamiento y dirige la Administración Pública Municipal.

⁶⁶ MONSERRIT ORTÍZ Soltero Sergio. “Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos”, Ed. Porrúa, México 1999, Pág. 5.

⁶⁷ Principios contenidos en los Artículos 109, fracc. III y 113 Constitucionales, así como el Artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Los Ayuntamientos tomaran sus decisiones por deliberación y mayoría de votos y sus integrantes son:

Un Presidente Municipal

Los Síndicos Municipales

Los Regidores

4.3.3 AUTORIDADES POR ELECCIÓN POPULAR

Son designados por sufragio popular, libre, secreto y directo, a través de los principios de mayoría relativa y de representación proporcional.

La competencia, atribuciones y facultades de las Autoridades Municipales, tendrán las limitaciones que las leyes y demás ordenamientos de carácter federal, estatal y municipal les impongan.

El Ayuntamiento dentro del ámbito de sus atribuciones expedirá los reglamentos, acuerdos y demás ordenamientos que considere necesarios para garantizar la sana convivencia de quienes habitan este Municipio.

Para que impere la gobernabilidad en el Municipio, el Ayuntamiento proveerá la civilidad, respeto, tolerancia y legalidad, garantizando en todo momento dialogo y la concertación.

4.3.4. AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS

Para el despacho de los asuntos municipales, el Ayuntamiento se auxiliará de dependencias, áreas administrativas, organismos públicos descentralizados, autónomos y desconcentrados de la Administración Pública Municipal que considere necesarios para el desarrollo de sus actividades, siendo las siguientes:

DEPENDENCIAS ADMINISTRATIVAS:

1. Secretaría del Ayuntamiento
2. Tesorería Municipal
3. Dirección de Obras Públicas

4. Dirección de Desarrollo Económico, Metropolitano y Rural Sustentable
5. Contraloría Municipal
6. Secretaría Técnica
7. Unidad de Información, Planeación, Programación y Evaluación
8. Coordinación Jurídica
9. Dirección de Comunicación Social
10. Dirección de Educación y Cultura
11. Dirección de Servicios Públicos
12. Dirección de Gobernación
13. Dirección de Desarrollo Urbano
14. Dirección de Administración
15. Dirección de Seguridad Pública
16. Dirección de Medio Ambiente y Forestal
17. Dirección de Desarrollo Social y Participación Ciudadana

II. ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

1. Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF)
2. Organismo Público Descentralizado para la Prestación de los Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento
3. Instituto Municipal de cultura Física y Deporte
4. Las demás que considere necesario crear el Ayuntamiento, conforme a las disposiciones legales correspondientes.

III. ORGANISMOS DESCONCENTRADOS:

1. Instituto Municipal de la Mujer
2. Instituto Municipal de la Juventud

IV. ORGANO AUTÓNOMO

- I. La Defensoría Municipal de los Derechos Humanos

En el desempeño de sus funciones, las dependencias de la Administración Pública Municipal, podrán integrarse por las unidades administrativas que resulten necesarias para su eficiente desempeño, previa autorización del Presidente Municipal y sujetándose a la disponibilidad presupuestaria.

De las Autoridades Auxiliares

Son autoridades auxiliares municipales, las y los delegados, las y los jefes de sector o de sección y las y los jefes de manzana, los consejeros de Participación Ciudadana.

Las atribuciones de las autoridades auxiliares municipales, además de las que le delega el Ayuntamiento son las que se establecen en la Ley Orgánica, este Bando y los reglamentos respectivos.

La elección, designación y remoción de los delegados y subdelegados se sujetará al procedimiento establecido en la Ley Orgánica y en la convocatoria que al efecto expida el Ayuntamiento.

Por cada delegado y subdelegado deberá elegirse un suplente. La elección de los delegados y subdelegados se realizará en la fecha señalada por medio de convocatoria aprobada y publicada en los lugares más visibles y concurridos, la cual será publicada 15 días antes de la elección.

Las autoridades auxiliares municipales actuarán, con carácter honorífico, en sus respectivas jurisdicciones, para mantener el orden, la tranquilidad, la paz social, la seguridad y la protección de los vecinos y habitantes, con la integridad, honradez y equidad, fungiendo como un órgano de comunicación entre la ciudadanía y la Administración Pública Municipal, todo esto conforme a lo establecido en la Ley Orgánica, este bando, el Código Reglamentario Municipal y otras normas legales.

En lo que a programas sociales se refiere, las autoridades auxiliares colaborarán con el ayuntamiento en la difusión de los mismos en sus respectivas circunscripciones; en ningún caso podrán recopilar documentos de los particulares

para presentarlos a nombre de estos a las dependencias de la administración pública municipal con la finalidad de inscribirlos.

4.3.5 LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

La voz “responsabilidad” proviene de responderé que significa “Interalia”, merecer”, “pegar”, así responsalis significa: el que responde”. (Fiador).

En un sentido más restringido responsum (responsable) significa: el obligado a responder de algo o de alguien.

La responsabilidad del Estado es la obligación que tiene de proteger jurídicamente a los ciudadanos contra las decisiones arbitrarias e ilícitas de la administración pública: federal y estatal, y de sus funcionarios indemnizándolos del daño causado mediante una compensación económica que restituya el perjuicio patrimonial e inclusive moral que el Estado ocasione como consecuencia de la actividad administrativa que desempeña en cumplimiento de las funciones que le han sido encomendadas.

En términos generales el régimen jurídico mexicano acepta la responsabilidad del Estado, pero en forma y extensión tan limitada que debe afirmarse que en la práctica equivale a una falta total de ella.

Esta falta de reconocimiento se funda en la idea de soberanía y en el supuesto de que el Estado siempre actúa dentro de los límites del derecho, y que por lo mismo, la actividad estatal no puede considerarse ilícita.

La responsabilidad de la función pública es la obligación en que se encuentra el servidor del Estado que ha infringido la Ley, o por haber cometido un delito, una falta o causado una pérdida o un daño y debe responder por ella.

Existen distintos tipos de responsabilidad, como lo son la responsabilidad política, civil, administrativa y penal de los servidores públicos.

Responsabilidad Política

- Es la que se atribuye a los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones que incurren en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales de la nación o de su buen despacho, como es el caso: del ataque a las instituciones democráticas; el ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal; las violaciones graves y sistemáticas de las garantías individuales o sociales; el ataque a la libertad de sufragio; la usurpación de atribuciones; las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal, o cualquier infracción grave a la Constitución y a las leyes federales.
- Es la que se le atribuye a un servidor público de alta jerarquía como consecuencia de un juicio político seguido por presuntas infracciones graves de carácter político, con independencia de que las mismas configuren o no algún delito sancionado por la legislación común.
- Es la que se hace valer ante el Congreso de la Unión mediante el juicio político, y en ese particular por mandato constitucional tienen acción o facultad de iniciar demanda respectiva cualquier ciudadano de la República Mexicana mediante la presentación de los elementos de prueba que la justifiquen.

Los sujetos que pueden incurrir en responsabilidad política están enunciados en el artículo 110 de nuestra Carga Magna.

Responsabilidad Civil

- Es la consecuencia que sufre una persona por la violación de un derecho ajeno, y que por lo tanto debe afrontar la obligación jurídica de no dañar a nadie, es decir pagar los daños causados.

- Es aquella que se finca, cuando por negligencia, descuido, irresponsabilidad o engaño se ocasionan daños o perjuicios a los Intereses patrimoniales de los particulares o del Estado y en tal caso deben ser resarcidos o indemnizados los bienes o derechos dañados, de conformidad con las normas jurídicas observables.

El daño que pueden causar los servidores públicos a los particulares, cuando obran en el ejercicio de sus funciones pueden ser de dos maneras: económico y de carácter moral, el primero de ellos, consiste en la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio del agraviado; el segundo debe entenderse como la afectación que sufre una persona física en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor; reputación o en su vida privada.

Responsabilidad Administrativa

La responsabilidad administrativa se exige a todos los servidores públicos por actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones; en tales condiciones, el incumplimiento a tales deberes, la legislación respectiva previene la aplicación de sanciones por desviaciones ante la arbitrariedad, la ilegalidad, la parcialidad o la injusticia.

Pretende ante todo darle eficacia al buen proceder de la acción administrativa del Estado, mediante el acatamiento de los preceptos jurídicos que regulan las funciones públicas desde el nombramiento Poderes Federales, Estatales o Municipales, que por convicción y como un principio en el desempeño de un servicio público todos los trabajadores del Estado sin excepción se ajusten a las normas del buen proceder.

Sin embargo, ante la posibilidad de que tales personas incurran en cualquier tipo de responsabilidad administrativa en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se instrumentan los procedimientos idóneos para conocer, tramitar y resolver las denuncias, quejas o acusaciones que se formulen en contra

de cualquier servidor público, incluyéndose las formalidades legales para la aplicación de las sanciones administrativas a que haya lugar.

Responsabilidad Penal

Este tipo de responsabilidad tiene lugar, cuando los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones incurren en faltas o infracciones que se equiparan a delitos previstos y sancionados por el Código Penal respectivo y demás leyes de la materia. En tal sentido la responsabilidad penal se configura, por actos u omisiones que resulten de un comportamiento doloso o culposo del servidor público, ya sea por el apoderamiento indebido de bienes o valores del Estado, por no cumplir fielmente las funciones encomendadas, por ejercicio indebido de las mismas, por recibir o exigir dinero, bienes, cosas u objetos al que no se tiene derecho por parte del público, por disponer para provecho personal de dinero público, por revelar asuntos secretos del Estado, por usurpación de funciones, por encubrimiento de ciertas conductas ilícitas de otros trabajadores del Estado o de particulares, por tráfico de influencia, etcétera.

La Constitución es muy categórica al expresar en su artículo 109 fracción II que “la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público, será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal”, en esa virtud en el Libro Segundo Título Décimo del Código Penal para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, en sus artículos 212 al 224, se establecen once figuras delictivas en las que pueden incurrir los servidores públicos, y por ellas los sujetos activos podrán ser sancionados con penas privativas de libertad, con multa, destitución e inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones públicas, así como el decomiso de bienes por enriquecimiento ilícito.

4.4. LOS REQUISITOS DE ELEGIBILIDAD DE LOS TITULARES DE LOS ORGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

Para ocupar los cargos de Secretario, Tesorero, Director de Obras Públicas, Director de Desarrollo Económico, o equivalentes, titulares de las Unidades Administrativas y de los organismos Auxiliares se deberán satisfacer los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadano del Estado en pleno uso de sus derechos;
- II. No estar inhabilitado para desempeñar cargo, empleo o comisión pública,
- III. No haber sido condenado en proceso penal, por delito intencional que amerite pena privativa de libertad,
- IV. Acreditar ante el Presidente o ante el Ayuntamiento cuando sea el caso, el tener los conocimientos suficientes para poder desempeñar el cargo; contar con título profesional o experiencia mínima de un año en la materia, para el desempeño de los cargos que así lo requieran,
- V. En los otros casos, acreditar ante los mencionados en la fracción anterior, contar preferentemente con carrera profesional concluida o en su caso con certificación o experiencia mínima de un año en la materia.

PROPUESTA

PROPUESTA DE REFORMA ARTICULO 32 DE LA LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO.

Por los razonamientos anteriormente vertidos, actualmente el artículo 32 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México dice:

Artículo 32.- Para ocupar los cargos de Secretario, Tesorero, Director de Obras Públicas, Director de Desarrollo Económico o equivalentes, titulares de las unidades Administrativas y de los organismos Auxiliares se deberán satisfacer los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadano del Estado en pleno uso de sus derechos;
- II. No estar inhabilitado para desempeñar cargo, empleo o comisión pública,
- III. No haber sido condenado en proceso penal, por delito intencional que amerite pena privativa de libertad,
- IV. Acreditar ante el Presidente o ante el Ayuntamiento cuando sea el caso, el tener los conocimientos suficientes para poder desempeñar el cargo; contar con título profesional o experiencia mínima de un año en la materia, para el desempeño de los cargos que así lo requieran,
- V. En los otros casos, acreditar ante los mencionados en la fracción anterior, contar preferentemente con carrera profesional concluida o en su caso con certificación o experiencia mínima de un año en la materia.

Y se propone su reforma para quedar como sigue:

Artículo 32.- Para ocupar los cargos de Secretario, Tesorero, Director de obras Públicas, director de Desarrollo Económico, o equivalentes, titulares de las unidades administrativas y de los organismos auxiliares se deberán satisfacer de los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadano del Estado en pleno uso de sus derechos;**

- II. No estar inhabilitado para desempeñar cargo, empleo o comisión pública,**
- III. No haber sido condenado en proceso penal, por delito intencional que amerite pena privativa de libertad,**
- IV. Acreditar ante el Presidente o ante el Ayuntamiento cuando sea el caso, el tener los conocimientos suficientes para poder desempeñar el cargo; contar con título profesional o experiencia mínima de un año en la materia, para el desempeño de los cargos que así lo requieran,**
- V. En los otros casos, acreditar ante los mencionados en la fracción anterior, contar preferentemente con carrera profesional concluida o en su caso con certificación o experiencia mínima de un año en la materia.**
- VI. En los otros casos, acreditar ante los mencionados en la fracción anterior, contar preferentemente con carrera profesional concluida o en su caso con certificación, experiencia y una especialidad mínima de un año en la materia.**
- VII. No pertenecer al estado eclesiástico**
- VIII. No ser ministro de algún culto**
- IX. No ser Servidor Público Federal, Estatal o Municipal, a menos que se separe con anterioridades tres meses**
- X. No estar en servicio activo en caso de pertenecer a las fuerzas Armadas Federales, Estatales o Municipales**
- XI. Cumplir con los principios de: capacidad, honestidad, honradez, lealtad y compromiso**
- XII. Acreditar la residencia y la vecindad**

CONCLUSIONES

PRIMERA: El Municipio es una persona jurídica, tiene un patrimonio propio, posee autonomía para gobernarse y administrar su hacienda pública, se integra por una población que habita en un territorio determinado, es la célula básica que conforma el tejido político, administrativo y territorial de las entidades federativas. La sociedad es un elementos sustancial del municipio, es la parte dinámica y vital del municipio; a través de un nexo casual entre gobierno-sociedad se construye el consenso, dado paso a mejores tomas de decisiones de los gobiernos municipales.

SEGUNDA: La administración pública municipal es la actividad que realiza el Gobierno Municipal, en la prestación de bienes y servicios públicos para satisfacer las necesidades; garantizando los derechos de la población que se encuentra establecida en un espacio geográfico determinado, en los términos que prevén las disposiciones jurídicas que regulan la administración pública municipal.

TERCERA: El municipio a través de su Ayuntamiento puede contraer derechos y obligaciones, es decir, puede realizar convenios o contratos con otros municipios, así como con los particulares, a efecto de prestar los servicios públicos de su competencia. La doctrina cataloga al municipio como una persona jurídica oficial o de carácter público, capaz de adquirir derechos y obligaciones, tanto en la esfera de derecho público o de imperium, como en la esfera de derecho privado o también llamada de coordinación con otras personas físicas o morales. El Municipio es administrado por tres partes que integran el Ayuntamiento, siendo las siguientes: un presidente municipal regidores y síndicos; respecto al número de síndicos y regidores el municipio se acata a lo establecido en la Ley Orgánica Municipal de cada Estado.

CUARTA: El Ayuntamiento se le considera como un órgano colegiado, en virtud que actúa en equipo, y asume la representación del municipio, sus integrantes son electos por votación popular, libre, secreta y directa. El Ayuntamiento, como cuerpo colegiado, celebra sus sesiones periódicamente; sus decisiones o resoluciones se denominan resoluciones de cabildo y se da constancia de ellas en un libro que se llama Libro de Cabildo, que contiene las Actas de Cabildo, cuya redacción y certificación corresponde al Secretario del Ayuntamiento.

QUINTA: Para cumplir con los fines del municipio el gobierno municipal necesita manejar un conjunto de recursos que se identifican como la hacienda municipal, la adquisición de los recursos materiales y su adecuada utilización, son un factor fundamental para la buena marcha de la organización municipal, es por ello que las adquisiciones se hagan con máxima eficiencia, utilizar de manera racional los recursos disponibles, implementar medidas preventivas y correctivas en el cuidado de los bienes muebles e inmuebles del municipio, así como también a través de auditorías pertinentes dictaminar sobre el uso y destino de los recursos en cada una de las áreas de la administración pública.

SEXTA: El respeto a la autonomía municipal es el fundamento de un orden subsidiario, solidario y responsable que el Gobierno Federal y los Gobiernos Estatales deben garantizar. Los municipios deben tener la capacidad para determinar libre y responsablemente las características propias de su Gobierno de acuerdo con sus necesidades particulares, para establecer las normas básicas de la convivencia social y, en especial, para garantizar el pleno desarrollo y respeto por las comunidades y los pueblos indígenas.

SÉPTIMA: En los municipios se instituyen los fines que pretenden conseguir, para satisfacer las necesidades de la comunidad municipal, para garantizar una convivencia armoniosa, la paz social y el bien común, así en los Bandos Municipales. Garantizar la tranquilidad, seguridad y los bienes de las personas que residan o transiten por su territorio; garantizar la moralidad, la salubridad, el orden

público y la buena imagen, dentro 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, estatal y nacional;

OCTAVA: Existen particularidades en cada municipio, lo cual los hace diferentes entre sí, cada uno posee diferencias sociales, económicas, políticas, se enfrentan a diversas necesidades; sin embargo, los problemas que acontecen en los municipios como común denominador son la insuficiencia de recursos económicos, servicios públicos inadecuados, deficiente desempeño en la administración pública municipal debido a la falta de profesionalismo en algunos puestos públicos, entre otros.

NOVENA: El cabildo es la figura jurídica por medio de la cual la sociedad tiene la posibilidad de ejercer su derecho, para participar en la toma de decisiones de los gobiernos municipales. El Cabildo abierto es un mecanismo por el cual se puede ejercer una democracia directa en el ámbito municipal; el particular se encuentra en libertad de hacer valer su derecho de petición en este tipo de reuniones del ayuntamiento.

DÉCIMA: Las decisiones que toman los gobiernos municipales, deben surgir de la opinión de la sociedad; las gestiones municipales obedecerán al interés general y el bien común; solo así se ejerce un gobierno legítimo en un contexto de democracia. A través del cabildo abierto, se transforma la conciencia de gobierno y sociedad, en la construcción de una cultura de participación política, sembrando en la conciencia de servidores públicos y particulares el espíritu de la sociedad activa, que participa vivamente en los asuntos públicos edificando un municipio moderno.

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo" 10ª ed. Edit. Porrúa. México 1991.

BELLVER CANO, Antonio. "Teoría del Municipio". Citado por Teresita Rendón huerta Barrera, Ob.

CHUAYFFET CHEMOR, Emilio. Derecho Administrativo Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México 1983,

Ch. Petit- Dutailis. "Los Municipios Franceses. (Traduc: De Lic. López Pérez), UTEHA, México, 1959, Citado por LÓPEZ SOSA; Eduardo, "Derecho Municipal", Edit. UAEM, México, 1999,

DE PINA VARA, Rafael. "Diccionario de Derecho" 37ª ed. Edit. Porrúa. México. 2008.

ENTRENA CUESTA, Rafael, Curso de Derecho Administrativo. Vol. I. 13ª Ed., Tecnos, 1999,

Enciclopedia Interactiva de los Conocimientos, Océano, España, 2000, pág. 351

Enciclopedia Universal Ilustrada. T. 37, Espasa-Calpe, Barcelona, 1924. Citada Por Eduardo López Sosa. "Derecho Municipal". Edit. UAEM, México, 1999.

FRAGA, GABINO. Derecho Administrativo. 21ª ed. Ed. Porrúa México. 1998.

GALINDO CAMACHO, Miguel. "Teoría de la Administración Pública" 2ª ed. Edit. Porrúa. México 2003

GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho, p.51 ver en Quintana Roldán, Carlos F.,

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio y Uribe Vargas Erika, Derecho de los Servidores Públicos, Instituto Nacional de Administración Pública, UNAM, México 2002,

GONZÁLEZ URIBE, Héctor. "Teoría Política". Porrúa, 1997, Segunda Edición.

HERNÁNDEZ GAONA, Pedro Emilio, "Derecho Municipal", UNAM, México, 1991.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS DE LA UNAM. Diccionario Jurídico Mexicano,

KELSEN, Hans. "Teoría General del Estado", 2ª Ed. Nacional trad. L. Legaz Lecambra, México, 1959.

KELSEN, "Teoría pura del Derecho". p. 189. Citado por Teresita Rendón Huerta Barrera. Ob. Cit.

LOPEZ SOSA, Eduardo. Derecho Municipal Mexicano,

MARTÍNEZ CABAÑAZ, Gustavo, "La Administración Estatal y Municipal de México", Libro de Texto INAP, México, 1992.

Manual Básico para la Administración Municipal. 3ª. Ed., IAPEM, Toluca, México 2000,

MARTÍNEZ MORALES, ver en Artega Nava, Elisur: Diccionarios Jurídicos Temáticos. Derecho Constitucional. Volumen II, México, Harla, 1997.

MONTSERRIT ORTÍZ Soltero Sergio. Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos, Edit. Porrúa, México 1999,

OCHOA CAMPOS, Moisés. . “El Municipio, Su Evolución Institucional”. Publicaciones del Instituto de Asesoría y Capacitación Financiera Municipal de Banobras, México, 1981.

PORRÚA PÉREZ, Francisco. “Teoría del Estado”. Porrúa, México, 1985

QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., Derecho Municipal, 9° ed., México, Porrúa, 2008.

RENDÓN HUERTA Barrera, Teresita, Derecho Municipal, 3° ed., Porrúa, México, 2005.

ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo, “El Municipio”, Editorial Porrúa, México, 3ª. Edición, 1998.

ROUSSEAU, Juan Jacobo. “El Contrato Social”.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo 5ª. Ed. Ed. Porrúa México 1982.

TENA RAMÍREZ, Felipe. “Leyes Fundamentales de México 1808-1999”. 22ª. Edit. Porrúa. México. 2000.

TOCQUEVILLE, Alexis, “La Democracia en América”. Fondo de Cultura Económica, México 1973 (Traduc: Luis R. Cuellar), p.p. 77 y 78 4da. Reimpresión. Editorial Porrúa, México, 1985,

UGARTE CORTÉS, Juan. “La Reforma Municipal”, Porrúa, México, 1985.

LEGISLACIÓN

“Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

La Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

Manual de Reglamentación Municipal INAP. BANOBRAS, México, 1987,

Secretaría de Gobernación. Centro Nacional de Estudios Municipales. El Municipio Mexicano, México, 1985.

Principios contenidos en los Artículos 109, fracc. III y 113 Constitucionales, así como el Artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época. Tomo XXXII.