



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"

FACULTADES, OBLIGACIONES Y
RESPONSABILIDADES DE LOS PRESIDENTES
MUNICIPALES EN EL EDO. DE MEXICO

TESIS PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :

JULIA ISELA RAMIREZ BREMER



Acatlán, Edo. de México

1993

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N T R O D U C C I O N

El municipio en México ha tenido especial importancia, ya que en el mismo se ve reflejado la manifestación, tanto de una vida familiar como social.

Sin embargo, cabe advertir que el enfoque del presente trabajo es el estudio de LAS FACULTADES, OBLIGACIONES Y RESPONSABILIDADES DE LOS PRESIDENTES MUNICIPALES EN EL ESTADO DE MEXICO, pero para llegar a ello deberemos primero ver hacia el pasado y recordaremos la evolución de esta Institución, así pues nos remontaremos a Grecia, Roma países que se les atribuye el surgimiento del municipio como una forma de organización social, veremos como surgió y como se fué transformando.

España, tiene una especial importancia porque analizaremos el municipio en dicho país que más tarde lo veremos reflejado en nuestro país como consecuencia de la Conquista llevada al cabo por Hernán Cortés, no restando la importancia y similitud que tuvo en la sociedad Azteca el Calpulli y que se asemeja a la Institución del Municipio.

Analizaremos los diferentes ordenamientos legales en los que fue materia el municipio y como se fue transformando, analizando también cada etapa por la que pasó el municipio, como por ejemplo el período del Porfiriato.

Los debates que se dieron en el Constituyente, de Querétaro en -
1917, así como en las reformas de 1983, marcaron las directrices de la vi
da municipal en México.

Al analizar la estructura municipal haremos referencia a la del
Estado de México, donde señalaremos las facultades, obligaciones y res -
ponsabilidades de los Presidentes Municipales, que conlleva a la realiza -
ción de sus actividades, en fin espero que con el presente trabajo se lo -
gre una visión de dichas responsabilidades.

OBJETIVO:

**Conocer y estudiar las facultades, obligaciones
y responsabilidades de los Presidentes Municipales en el Estado de México.**

I N D I C E

	PAG.
I. ANTECEDENTES MUNICIPALES.	
1.1	Grecia 1
1.2	Roma 5
1.3	España 17
1.4	Antecedente Azteca 22
1.5	La Colonia 23
1.6	La Constitución de Cádiz 29
II. EL FUNCIONAMIENTO DEL MUNICIPIO EN EL MEXICO INDEPENDIENTE.	
2.1	El Municipio en la Constitución de 1824 35
2.2	El Municipio en la Constitución de 1836 36
2.3	Las bases de la Organización Política de 1843 39
2.4	El Municipio en la Constitución de 1857 40
2.5	El Municipio durante el Imperio 42
2.6	El Municipio durante el Porfiriato 44
2.7	El Municipio durante el Movimiento Revolucionario 46
2.8	El Municipio en la Constitución de 1917 49
2.9	El Municipio y su desarrollo en el Estado de México 58
2.10	El Municipio en la Reforma de 1983 63

III.	LA ESTRUCTURA MUNICIPAL.	PAG.
3.1	Concepto de Municipio y Ayuntamiento	65
3.2	La Importancia del Ayuntamiento	70
3.2.1	Facultades del Ayuntamiento	70
3.3	Municipio y su marco jurídico	71
3.4	Organización municipal en la Constitución Política Federal	73
3.5	Las autoridades municipales en el Derecho Constitución Mexicano.	75
3.6	Para el caso del Estado de México su regulación municipal.	78
3.7	Facultades de la Presidencia Municipal (continuación). . .	83
3.8	Facultades de los Regidores	87
3.9	Autoridades Municipales (Strictu Sensu)	89
IV.	RESPONSABILIDADES DE LOS PRESIDENTES MUNICIPALES EN EL ESTADO DE MEXICO.	
4.1	Definiciones de Servidor Público	90
4.2	Responsabilidad Administrativa de los Presidentes Municipales, en el Estado de México.	100
	Anexo I	125
	Anexo II	129
	Conclusiones	135
	Bibliografía	140

C A P I T U L O

U N O

ANTECEDENTES MUNICIPALES

1.1 GRECIA.

En Grecia podemos señalar a la Gens, ya que la misma surgió dentro de una organización doméstica, la cual dió forma a la familia en la que se encontraba un altar y un fuego que eran considerados como sagrados en donde el padre era el sacerdote y juez, y a falta de éste le debería de suplir el primogénito o el hermano que le sucediera motivo por el que se mantenía unida la familia, la cual cada día iba acrecentándose, y para asegurar tanto los bienes económicos como religiosos se unieron varias familias en lo que se denominó la patria, la cual tenía un dios común.

Con el tiempo varias patrias integraron una tribu, la cual seleccionaba a un dios general a todos, él mismo era escogido de entre sus héroes de cada patria, siendo denominado "héroe epónimo", cuyo nombre llevaba la tribu.

Con el paso del tiempo dichas tribus constituyeron aldeas, mismas que darían origen a una ciudad como sucedió en el Atica que más tarde dió origen a Atenas.

En la cual se establecieron los siguientes magistrados:

Magistrados que continuaron desde el Gobierno de los eupatridas:

El Rey que celebraba los sacrificios.

El Polemarca, que juzgaba a los extranjeros y fué Jefe del Ejército.

El Arconte, que velaba por la conservación de los cultos domésticos.

El Temostetes, que en número de seis presidían los grandes jurados.

Los Britanos, que eran cincuenta individuos elegidos a perpetuidad para velar por la conservación del hogar público y para verificar las comidas sagradas.

Magistraturas que fueron creadas por la democracia:

10 estrategas, encargados de los asuntos relacionados con la guerra y la política.

10 astimonios, que cuidaban de la Policía.

10 agoranomios, responsables de los mercados.

15 sitofilaquios, que vigilaban la venta del trigo.

15 metronomios, encargados de las pesas y medidas.

10 custodios del tesoro

10 receptores de cuentas

11 encargados de ejecutar las sentencias.

Todos los magistrados duraban en su encargo un año y la mayoría de

las magistraturas señaladas se repetían en cada tribu y en cada demo". (1)

Al ocuparnos de los ciudadanos que ocupaban dichas magistraturas tenemos que, se les realizaba un minucioso estudio de su conducta y familia además se requería que tuviera tierras.

Las asambleas se llevaban al cabo al aire libre, en una plaza denominada PNYX, en donde los oradores tomaban especial importancia, de ahí que esta actividad requería a quienes se dedicaron que fuesen puros de costumbres, que hubiesen cumplido con los requerimientos militares y familiares y además poseyer n tierras, a estos oradores se les atribuía el nombre de demagogos, que significa conductor de la ciudad.

La organización fiscal consistía en rentas de los dominios; impuestos a embarcaciones, a los extranjeros y esclavos que se liberaban, impuestos que, gravaban a los ciudadanos ricos, rentas de templos, derechos de aduana, derechos de justicia y las entregas en plata efectuadas por los aliados a cambio de la obligación de equipar los buques para la flota común.

(1) Ochoa Campos, Moisés, LA REFORMA MUNICIPAL, Ed. Porrúa, S.A., 4a. ed. México, 1985, pp. 63 y 64.

Por lo que concluyó que el clan y la tribu, en cuanto adoptan las formas de vida sedentaria pasan a ser grupos de vecindad, surgiendo el municipio primitivo, ya que el municipio es una forma sociopolítica, de agrupación local, mismo que tiene su evolución ya que en un principio es una agrupación domiciliaria misma que, pasa a ser una agrupación con aspecto administrativo.

1.2 ROMA.

Los historiadores concluyen que en la época de transición de la República al Imperio, ligan los orígenes de Roma con Grecia, al señalar que Roma es la heredera de Troya, con la historia en que Eneas había huido de las ruinas humeantes de Troya, su ciudad y, finalmente se habían establecido en Italia, casándose con una princesa del Lacio. El hijo de Eneas fundó Alba Longa, y posteriormente uno de sus descendientes, Amulio destronó allí a su hermano Numitor, matando a sus hijos y condenando a su hija como sacerdotisa de Vesta, a virginidad perpetua, interviniendo el Dios Marte y así, la sacerdotisa dió a luz a unos gemelos que fueron abandonados en el Tíber, por órdenes de su tío. Una loba los cuidó y fueron más tarde educados por un pastor. A causa de rivalidades con los jóvenes de Alba Longa, los condujeron ante el rey y se descubrió la verdad. La población de esta Ciudad se unió a los gemelos para destronar al usurpador y reponer a Numitor en el trono. Luego Rómulo y Remo se retiraron para fundar su propia ciudad, Roma.

Señalan los historiadores que Roma se fundó el 21 de abril del año de 753 a. de c. cuando aventureros de diversas razas se unieron para establecer los cimientos de la nueva ciudad, bajo la dirección de los dos hermanos.

Al ocurrir el fratricidio, llega Rómulo a ser monarca de Roma, y al otorgar dicho monarca un derecho de asilo, atrajo hombres, mismos que ayudaron a poblar dicho territorio, así como el rapto de las sabinas.

Bien sabido es que, las instituciones municipales son quizá la creación más perdurable y trascendental del Derecho Público Romano. La historia nos da a conocer que en el año 650 a.c. Roma presenta el aspecto de una pequeña ciudad latina.

Según la leyenda, este primer monarca crea y organiza la propiedad. Numa el segundo monarca da a Roma su religión, Tulo Hostilio, enérgico militar crea una serie de contiendas, Anco Marcio, último Rey pre-etrusco. Luego viene la conquista de Roma por los etruscos; donde el primer monarca es Tarquino el Antiguo. Servio Tulio agrupa a los ciudadanos en centurias, para fines militares y cívicos.

Tarquino el Soberbio, provoca el descontento y como consecuencia de ello, nace la República en 509 ó 510 a. de c. De lo anterior se desprende que en Roma siempre existió un dualismo como lo señala entre Rómulo y Remo (latinos-sabinos).

La función original de estos comicios por curias fue probablemente la de elegir el nuevo Rey, a propuesta de cierto miembro del senado, el interrex. El recuerdo de esta función sobrevive, en tiempos históricos en el hecho de que los Comitia Curiata, tenía que otorgar el imperium, o sea el poder discrecional a los magistrados superiores mediante una Lex Curiata de Imperio.

En época posterior siguieron coexistiendo los comicios con las curias, para la votación de otros asuntos, los comicios por centurias. En éstos, mediante un senso, celebrado cada cinco años, la población se repartía de acuerdo con su riqueza en ciento noventa y tres grupos (centurias) cada uno de los cuales recibía un voto. Los más ricos, los "caballeros", recibían en total dieciocho centurias. El resto de la población se dividía en cinco clases, de las cuales la primera contaba con ochenta centurias. De esta forma los ciudadanos más ricos en caso de aliarse, determinaban las decisiones de los comicios por centurias, las cuales por tanto tenían un poder plutocrático.

Sin embargo, por el hecho de atribuir a cada clase una cantidad igual de centurias de iuniores (hasta los cuarenta y cinco años) y de seniores (mayores de esta edad), los ciudadanos de más edad tenían mayor influencia política individual que los jóvenes. Desde la creación de los comicios por centurias, los comicios por curias se ocupaban en asuntos ad

ministrativos (aprobación de testamentos, a drogaciones, es decir una forma especial de adopciones); aquéllos, en cambio, colaboraban en la formación de leyes (sin derechos de iniciativa o de enmienda), y en las elecciones de funcionarios públicos. En estos tres órganos (rey, senado y comicio), -- muchos historiadores desde Polibio han querido ver una mezcla entre los elementos monárquicos, oligárquicos y democráticos.

La antigua Roma puede considerarse como una confederación de gentes y cada gens, a su vez como una confederación de domus, es decir de familias. La inmadurez de la organización estatal daba a la familia, su sustitución del Estado. En cada domus encontramos un paterfamilias, monarca doméstico que ejerce vasto poder sobre sus hijos, nietos, esposa, nueras, esclavos, -- y nietos, no disminuyó por la influencia del Estado, la cual se detenía a la puerta de la domus. No sólo el paterfamilias era propietario sino también era sacerdote doméstico y juez en asuntos hogareños, quien mantenía en el seno de la familia una rígida disciplina.

En la república en 510 a. de C. los patricios lograron expulsar al último Rey. Los primeros siglos muestran un doble movimiento:

1.- Las secesiones plebis, salidas de la plebe quizás utilizadas sólo como amenaza que obligaron a los patricios a hacer diversas concesio-

nes en el curso de los tres siglos siguientes, para suavizar la pugna entre uno y otro bando, hasta hacerla desaparecer completamente hacia fin de la República.

2.- Al mismo tiempo, Roma triunfa en los primeros siglos republicanos sobre los etruscos 396a. de C. y sus demás vecinos, extendiendo finalmente su poder a toda la península. Sin embargo, una recaída en esta serie de victorias tuvo lugar con la ocupación de Roma por los galos (celtas), - tardía oleada de arios que penetran en el mundo mediterráneo. los galos in cendieron la ciudad en 390 a. de C. cobraron un rescate y se retiraron lue go al norte de Italia.

En 1510 a. de C. el Rey es sustituido en sus funciones religiosas por el pontifex maximus, en su función de designar a los senadores por el censor y en los demás por los cónsules, nombrados en cada ocasión por un - solo año. Cada uno podría paralizar la actividad del otro, mediante su intercessio. Entre las facultades de los cónsules encontramos la coercitio (función policiaca), la iurisdictio (facultad de dirigir la administración de justicia), el mando militar, el ius agendi cum populo (derecho a hacer proposiciones a los comicios), el ius agendi cum senatu (derecho a pedir la opinión del senado), y amplias facultades financieras. El conjunto de - estos poderes se designan con el nombre de imperium en sentido amplio, una figura jurídicopolítica que viene de los etruscos, lo mismo que su símbolo el hacha con varas.

La frecuente ausencia de los cónsules a causa de las continuas guerras y la creciente complejidad de la vida colectiva obligaban a aquellos a delegar parte de sus facultades en nuevos funcionarios. En esta desmembración del consulado nace una serie de magistrados. Entre las nuevas funciones mencionaremos las siguientes:" (2)

1. El Tribunado Militar, creado en 444 a. de C. los Tribunos Militares eran jefes de infantería y fueron seleccionados entre los plebeyos.

2. La censura, creada en 443 a. de C. los censores debían organizar cada cinco años, un censo general de población romana; primero con fines religiosos y luego con finalidad predominantemente fiscales. Además ejercían una vigilancia moral, determinando quienes debían entrar en el senado y quienes debían salir de él. Decidían, por último, la concesión de los contratos en lo referente a obras públicas.

3. La cuestura, creada en 421 a. de C. los cuestores intervenían en la justicia penal e imponían multas. Paulatinamente, comienzan a adminis

(2) Floris Margadat, S. Guillermo D, EL DERECHO PRIVADO ROMANO. Ed. Esfinge, ed. 14a. México 1986. p. 31.

trar parte de las finanzas públicas.

4. La pretura, creada en 367 a. de C. los pretores, gozando de imperium, aunque de una forma de imperium inferior a la de los cónsules, se encargaban de la administración de la justicia civil. Al lado del original praetor urbanus, para pleitos entre romanos, encontramos desde 242, un praetor peregrinus, para administrar justicia en pleitos en que una de las partes o ambas eran extranjeros.

5. Los ediles, nombrados desde 366 a. de C. eran los magistrados responsables del orden en las calles y mercados.

6. La dictadura, es una magistratura extraordinaria para épocas de crisis nacional, cuando estaba en juego la existencia misma de Roma. En la situación de emergencia, pero con duración máxima de seis meses, el dictador tenía un poder ilimitado; algo semejante a nuestra suspensión de garantías, pero mucho más drástico.

El principado da inicio con Octavio más tarde Augusto, quien se convierte tras la muerte de su padre adoptivo en un enérgico líder, carente de escrúpulos, quien por fortuna en el poder se vuelve prudente y sabio quien teniendo en cuenta al Senado tras lo que aconteció con Julio Cesar por lo que prefiere dar la impresión de que está restaurando la antigua

Roma republicana y senatorial. Augusto reúne en sí varias funciones propias de la República, como es el tribuno, es decir tiene el derecho al veto y la sacrosactitas, cónsul, precónsul, en relación a varias provincias, Pontifex maximus, censor por lo que tiene en su poder la composición del senado, - quien es también Presidente del Senado, Jefe de la Annona que es la organización central del abastecimiento alimenticio de Roma director de la moneda, entre otras cosas.

Diocleciano prepara el fin del siglo III, ya que hace del ejército un instrumento subordinado a la política nacional quitándole su carácter - de supremo poder, por lo que desde entonces el emperador es el único órgano importante del Estado.

De la lucha que surgió entre los plebeyos y patricios surgieron - primero los tribunos de la plebe, siendo estos una especie de procuradores del pueblo. Surgieron después los ediles plebeyos en la época de los cuestores, quienes iniciaron la función municipal que junto con ediles curules representan la existencia de los primeros ayuntamientos.

Dichos funcionarios publicaban al tomar cargo de sus puestos los principios sobre los que se regirían sus funciones designándoles a los - edictos de los pretores praetorium editum y a los ediles aedilitum, recayendo en los pretores la jurisdicción civil y administrativa de justicia

exclusivamente a los ciudadanos romanos.

Dentro del imperio se observan diferentes categorías, de municipios (municipia); los que tenían derecho a la ciudadanía romana y gozaban de autonomía administrativa se les llamó municipio foederata; los que conservaban su organización local sin la completa ciudadanía romana se les llamaba "municipio cerita".

Existiendo otras categorías que tenían en alguna forma ciudadanía romana pero no administrativa por sí mismo, quienes tenían un Gobierno municipal se les llamaban oppida, municipia, colonia, prefectura, fora, vicinia, conciliabula, castella y sus autoridades se les denominaba danviri quatuorviri, prefectos, ediles, dictador, consejo municipal ordo. Estas magistraturas existieron junto con los jueces, senado local y con el pritaneo.

Bajo el imperio se esclarece que se hallaba dividida en provincias gobernadas por procónsules propretorios los cuales eran reemplazados cada año promulgando al subir al puesto el editum provinciales. Con el tiempo la autonomía que tuvieron las provincias se fue perdiendo hasta lograr una centralización como en el caso en que el emperador César reglamentó la libertad municipal con la Lex Iulia Municipalis, aligerando las cargas que soportaban las provincias. Octavio Augusto estableció 25 provincias siendo unas imperiales que gobernaban los legados del emperador y otras senatoria

les a cargo de los procónsules designados por el Senado.

La administración de la justicia se llevaba al cabo con el praetor urbanus que sólo juzgaba a los ciudadanos romanos usando el derecho civil y las legis acciones y el praetor peregrinus que se aplicaba a los extranjeros usando el ius gentium.

Al emperador Trajano se le atribuye la decisión de establecer una asistencia social a los municipios quien ordenó a la hacienda pública prestar dinero a quienes pudieran dar una propiedad en hipoteca, designándose el interés que era mínimo al municipio de donde se hallaba radicado quien pedía, el cual era designado para amparar a los niños pobres. También dicho emperador creó a los curatores reipublicoe quienes vigilaban los erarios municipales.

El emperador Adriano en el año de 131 ordenó que se congregaran el pretor urbano con el peregrino quien gracias a la constitución Antonina - 212-217, convirtió en ciudadanos romanos a los habitantes de Roma, lográndose así una igualdad política y civil teniendo como consecuencia la desaparición del pretor peregrino.

El Derecho Municipal de Roma, además de sentar las bases de la organización urbana, es el auténtico núcleo de la legalidad imperial, del derecho de Estado Romano. Afirmación tal, es apoyada en la paciente - construcción del imperio que se adelantó mediante la implantación del regimen urbano de la metrópoli.

1.3 ESPAÑA.

En 1100 a. de C. se remonta la fundación de la ciudad más antigua de Europa, Gadir a Cadiz, en la que posteriormente los fenicios fundaron otras ciudades como lo son Baria (Villaricus), Abdera (Adra), Sexi (Almuñecar) y Malaca (Málaga). A la derrota de Tiro, la norteafricana ciudad de Cartago se ocupan de las ciudades fundadas por los fenicios en la península Ibérica.

En 237 a. de C. Amílcar toma posesión de las regiones del sur y sureste del país y procede a fundar la ciudad de Alicante. Asdrúbal crea Cartago Nova (Cartagena con el apresamiento de Sagunto, que era la ciudad aliada de Roma en manos de Aníbal trae las Guerras Púnicas 218 201 a. de C. tras las sangrientas contiendas España queda en poder de Roma hasta el comienzo de las invasiones bárbaras durante el siglo V. a de C.

Durante el poder romano España florece en la agricultura, el comercio y la industria; asimismo se construyeron caminos, puentes y acueductos como el de Segovia. España es influenciada por Roma de su idioma y sus instituciones de Derecho, donde surgen emperadores como Trajano, Adriano y Teodosio, filósofos como Séneca los escritores como Lucano, Marcial y Quintiliano; Dámaso, el papa y Osio el obispo de Córdoba que dirigió el Concilio de Nicea.

Durante la primera mitad del siglo VIII surge una nueva sociedad en la España Musulmana, mezcla de los invasores árabes. En los albores del segundo milenio con el Gobierno del Emir Almansor 976-1022 comienza el período de orientalización de costumbres en las que se unen no únicamente - los árabes y españoles, sino sirios, berberiscos, trucos, esclavos romanos visigodos y judíos entre otros, que trae como consecuencia un auge económico. Cuando Abderramán II adopta el título de Califa 929 y crea el Califato de Córdoba consolida políticamente el dominio árabe, al acontecer su - muerte constituyen numerosos reinos pequeños denominados taifas.

Durante el período de contiendas el Cristianismo logró avances hasta las fronteras del Río Tajo, por lo que ante tal circunstancia motivaron que los reyes de Granada, Sevilla y Badajoz llamaron en ayuda a los - almorávides, musulmanes africanos, los cuales derrotaron a Fernando VI en 1086.

Alfonso VI casó a sus hijas Urraca y Teresa con Raimundo y Enrique de Borgoña, respectivamente. La primera una vez que enviudó ocupó el trono 1109-1126, celebró sus segundas nupcias con Alfonso I de Aragón, el Batallador (1104-1134). El hijo de ambos, Alfonso VII (1126-1157), accedió - al poder, restauró el prestigio de la monarquía leonesa y fue coronado emperador en León 1135, que es la primera coronación imperial en España. -

A la muerte de este monarca existe una división del poder ya que el territorio es dividido entre sus hijos Sancho II y Fernando II.

Alfonso X el Sabio 1252-1284, fecha en que gobernó siguió con la reconquista. En 1257, fue elegido emperador de Sacro Imperio Romano, sin embargo, nunca ejerció el cargo. Comprendió la necesidad de una ley real suprema a las locales y que fuese general para todos los españoles, creando así el Fuero de las Leyes, que resultó un anticipo de las Siete Partidas, quien durante el siglo XIV, recibió su forma definitiva. En esta época indica Sayeg que en el reino de aragón "hacía gala de una organización constitucional con una monarquía como forma de gobierno, pero no como forma de estado". (3) En la que el poder soberano no corresponde al monarca sino al pueblo quien condena su significación en la siguiente fórmula "Nosotros que valemos tanto como vos y que juntos valemos más que vos, os hacemos nuestro Rey". (4)

España seguía viviendo una vida muy activa y propiciando alianzas

(3) Sayeg Helu, Jorge, EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO, CULTURA Y CIENCIA POLITICA, Ed. Porrúa, S.A. ed. 2a. México 1972. p. 197.

(4) Sayeg Helu, Jorge, op. cit. pág. 197.

matrimoniales con objetivos políticos tal es el caso de la boda entre Isabel I la Católica con Fernando de Aragón, conocidos como los "Reyes Católicos", en cuyo reinado surgieron el descubrimiento de tierras nuevas en el Continente Americano.

Los monarcas de este modo instauraron su gobierno en torno a la unidad política, bajo los Trastámara, durante el cual se llevó al cabo la toma de Granada.

Sin embargo, estas uniones no resultaban del todo positivas, como lo señala Anderson en su libro "El Estado Absolutista", quien manifiesta que debido a la unión que conformó Castilla y Aragón, en virtud del enlace entre Isabel I y Fernando II en 1469, que en un principio dió la forma de una base económica aparentemente firme, sin embargo, las razones para la desaparición de dicha monarquía eran distintos a finales del siglo XV, por que de una parte Castilla era una potencia política además de económica, pero muy inestable. Asimismo, se debe tener en cuenta que en Castilla se desarrolló un sistema de Estado de la época medieval, sin que se llegara a consolidar a causa de la codicia por el poder ". (5)

(5) Anderson, Perry. EL ESTADO ABSOLUTISTA. Ed. Siglo XXI, México 1983. p. 37.

En 1348 las Cortes de Alcalá pusieron en vigor las leyes de Partidas de Alfonso el Sabio, sancionándose los fueros locales en lo que conservaban de uso y tomando estas disposiciones el nombre de ordenamiento de Alcalá, el cual quedaron como subsidiarias las siete partidas.

Los fueros son creados por la necesidad de crear normas estrictas que resguardaron los derechos de los municipios, así tenemos en el año de 1020 el fuero de León aprobada por Alfonso V el cual garantizaba la existencia de la administración del municipio. También existió las denominadas cartas pueblas que eran emitidas por nobles y reyes a cambio de cooperación en caso de guerra.

El consejo abierto era una asamblea de vecinos que se reunían los domingos, al toque de la campana. El consejo o cabildo abierto era encabezado por cada jefe de familia estos consejos disfrutaban de exenciones, creaban gremios y establecían ferias, impulsaban el comercio, favorecían la agricultura auxiliaban a los necesitados rechazaban las pretensiones de los nobles. Estos consejos poseían sus propios bienes y dictaban ordenanzas. Los funcionarios municipales eran los alcaldes o justicias quienes tenían jurisdicciones civil y criminal, los jurados o fieles encargados de hacer cumplir las ordenanzas sobre víveres pesas y medidas.

El Castilla Alfonso VIII, estimuló la vida de los municipios y así tenemos que de 1180 a 1192, admite a las ciudades en las Cortes de Castilla y otorga fueros comunales a Cuenca, Santander, Palermo, San vicente de la Barqueta, Navarrete entre otras.

1.4 ANTECEDENTE AZTECA.

Señalamos como antecedente el localizado dentro de la comunidad indígena azteca al:

1.- Calpulli rural ⁽⁶⁾ constituía la unidad territorial militar, económica, política y religiosa de la sociedad azteca. Desde el punto de vista territorial, eran pueblos cuyas casas estaban unidas por caminos dirigidos hacia un centro llamado calpulco, (lugar del calpulli); allí se hallaban; el teocalli o tecuchcalli (casa de señores o de gobierno), el teocalco, (templo del calpulli), el petlacalco (almacen de abastecimiento común y prisión), el calpixcacalli (almacén y casa de recaudación de tri-

(6) Mario Carreño, Alberto, BERNAL DIAZ DEL CASTILLO. Ed. Fernández Editores, 48a. ed. México 1980. P. 88.

De lo anterior, concluiré que los Aztecas, tenían una forma de organización municipal que tenían sus diferencias entre el calpulli rural y urbano, como ya se ha mencionado.

1.5 LA COLONIA.

La idea de conquistar nuevos horizontes llevó a Hernán Cortés (Hernando Cortes), quien había sido alcalde en Santiago de Cuba a erigir una asociación de vecindad, la cual lo investiría en conquistar armado. Fue como el Gobernador de Cuba Diego Velázquez confirmó la dirección para realizar la tercera expedición dicho convenio fue legalizado por los frailes, y el 16 de febrero de 1519 se dió inicio a la nueva expedición partiendo de San Antón. Después de un tiempo el gobernador de Cuba organizaba una cuarta expedición al mando de Pánfilo Nárvaez con el objeto de destruir a Cortés, quien al enterarse de esto decidió formar una institución con el objeto de obtener de él los poderes de que carecía para seguir adelante en su empresa y así anular la ingerencia de Velázquez.

bunos), el ithalli (patio del teocalco para los bailes, fiestas y actos públicos), el tiacxitlán, (juzgado de primera instancia), el tiacohcalco (arsenal).

Cada calpulli formado por un grupo de familias fundadoras que participaban de ciertos intereses y costumbres comunes ocupaban determinadas por la tradición o el Estado.

Cada calpulli tenía su propio gobierno encabezado por una asamblea llamada cohuāyotl, presidida por dos autoridades, el calpuleh (administrador del calpulli) ó chinancaleh (si era un calpulli) pequeño y a su lado el - teachcauh (hermano mayor), ejecutor e instructor de la juventud, también llamado tecuchtili (señor). Cada grupo tenía sus leyes, costumbres y tradiciones particulares y sus miembros deberían ser juzgados conforme a ellas.

El calpulli por consiguiente gozaba de autonomía inclusive en materia religiosa.

Las personas del calpulli, la base primordial de su organización era la familia, la que servía de modelo para la estructura total del Estado. La mujer era considerada como administradora de la familia, y el hombre el ejecutor, este según su capacidad económica, podía tener varias mujeres. -

Todos eran legítimas y sus hijos nacían libres legítimos también. Las costumbres determinaban escrupulosamente los hechos y obligaciones de cada -
cual, hasta en el más pequeño detalle, para evitar posibles conflictos en
la familia.

El gobierno del calpulli actuaba siempre por medio de comisiones y
tenía a su cargo tanto las obras públicas como la educación, que era impar
tida en cuatro escuelas diferentes. Dos tepochcallis (casas de jóvenes),
una de hombres y otra de mujeres y dos calmecac (hilera de casas*), escue-
las superiores para hombres y tenían un nemachtilyoyan (donde se estudia),
escuela de danza y música.

2. El calpulli urbano: Desde el punto de vista jurídico era seme -
jante al anterior. Aunque en su estructura fuese a manera de "barrio", es
taba formado por tierras fuera de la ciudad, las cuales eran administra -
das por el calpuleh administrador del calpulli. Anualmente se efectuaban
la elección de jueces, teuctlis y de centectlalixque (encargados de vigi-
lar cierto número de familias y dar cuenta diaria al Juez, de lo que ocu-
rría entre ellas); el cual tenía a su vez que informar diariamente a la -
autoridad suprema de lo que acontecía en el barrio.

Fue así como se dirigió el primer municipio denominándolo la Villa - Rica de la Veracruz, "porque llegamos jueves de la cena y desembarcamos en - viernes Santo de la Cruz y rica por aquél caballero que se llevó a Cortés y le dijo que mirase las tierras ricas y que se supiese bien gobernar ". (7)

Por lo que una vez establecido dicho municipio se examinó los pode - res conferidos por Velázquez, declaró que estos habían cesado, dándole pre - sentación en nombre del rey, la designación de Capitán del Ejército y Justi - cia Mayor, convirtiéndose en defensor legal de la autonomía del municipio - creado el 10 de julio de 1519.

Después del combate del 13 de agosto de 1512, Cortés instaló en - Coyoacán un Ayuntamiento, instalados en el cuartel general sesionando de - agosto de 1521 a marzo de 1524, se tienen documentos de dichos ayuntamien - tos como lo es la acta de fecha 8 de marzo de 1524, en la que se aprecia - que Hernán Cortés era Gobernador y capitán general de la Nueva España, Al - calde Mayor Francisco de las Casas, Alcalde ordinario Bachiller Ortega, Ber - nardino de Tapia, Gonzálo de Ocampo, Rodrigo de Paz, Juan Hinojosa y Alon -

(7) María Carreño, Alberto, op. cit. p. 90.

so Jaramillo regidores.

En lo que se refiere a la organización municipal su primer documento lo forma las actas de 1519, levantadas por Diego de Godoy, en el aspecto legislativo tenemos como antecedentes las ordenanzas de Cortés de 1524 y - 1525. La primera de ellas disponía, la obligación de todo vecino español a prestar el servicio militar, la de cultivar la vid, la obligación de difundir entre los aborígenes la doctrina católica, así como la de residir en el lugar por ocho años so pena de perder todo lo ganado.

De las ordenanzas de 1525 se desprende que en cada Villa debía de haber dos alcaldes con jurisdicción civil y criminal, cuatro regidores, un procurador y un escribano, cuyos nombramientos se realizarían cada primero de enero de cada año.

Como observamos el municipio en la Nueva España tuvo facultades judiciales, administrativas y legislativas. Judiciales en lo que se refiere a dar a la comunidad las garantías necesarias tanto en su seguridad como bienestar en el aspecto administrativo tenía funciones como el cuidado de las obras públicas, cuidado y vigilancia de los mercados, con abrituciones sobre pesas y medidas, entre otras.

Los principales cargos de los Cabildos, es el ayuntamiento de personas señaladas para el gobierno de determinada población, en la Nueva España son:

1) "Alferez real: tenía entre otras actividades, la de proponer a los seis candidatos para la elección del Regidor honorario, así como suplir a los alcaldes.

2) Alguacil mayor: sus funciones eran vigilar la paz pública y mantener las cárceles.

3) Depositario general: administraba el municipio. Tal cargo desapareció en 1799.

4) Contador mayor de menores: se encargaba de buscar solución a los problemas de la herencia.

5) Procurador general: supervisaba el manejo de los recursos económicos.

6) Procurador mayor de pobres: defendía a las personas acusadas de haber cometido algún delito; agilizaban los procesos y vigilaban que los detenidos recibieran un trabajo humanitario.

- 7) Obrero mayor: se encargaba de la realización de las obras públicas.
- 8) Juez de carros: su función consistía en la recolección de la basura especialmente de los carros recolectores.
- 9) Diputados de fiestas: tenía la responsabilidad de la organización de las fiestas cívicas o religiosas.
- 10) Juez del coliseo: le correspondía el mantenimiento del teatro - municipal". (8)

1.6 LA CONSTITUCION DE CADIZ.

El 18 de marzo de 1812 se firma en Cadiz, la Nueva Constitución Española, influida en gran medida por la Constitución francesa de 1693 y - 1795 como es el caso de las Instituciones de los Jefes Políticos quienes -

(8) Secretaría de Gobernación, EL MUNICIPIO MEXICANO, CENTRO NACIONAL DE ESTADOS MUNICIPALES. México 1985. p.p. 106 - 107.

tiene como antecedentes el modelo francés de la época napoleónica, ya que intercepta las relaciones entre la vida local y la autoridad central con una autoridad intermedia entre el Ayuntamiento y bajo la dependencia del Gobierno, por lo que en la Constitución de Cádiz se introduce dicha institución en el capítulo I título IV que lleva la denominación siguiente "Del Gobierno y Administración de los pueblos". Esta Constitución daba amplios poderes a las Cortes reducía el papel del rey al poder ejecutivo proclamaba la soberanía popular, decretaba la libertad de la prensa y de expresión y abolía la inquisición. A la vez, establecía la paridad de las colonias con la metrópoli en lo que respecta a la representación a Cortés y distribución de empleos administrativos. Dividía a la Nueva España en cinco provincias, limitando el poder virreinal a una de ellas. El 30 de septiembre de 1812 el virrey Venegas la promulgó en Nueva España.

" Tres meses tan solo permaneció en vigor en Nueva España, pero le bastaron para hacer resurgir a la institución municipal dando nuevamente entrada en ella al pueblo ". (9)

(9) Secretaría de Gobernación. Op. cit.

Reinstauró:

- 1.- El sistema de elección popular directa.
- 2.- La no reelección de los funcionarios municipales.
- 3.- Su renovación cada año.

Introdujo innovaciones fundamentales:

1.- La de la integración del Ayuntamiento por un número de regidores en proporción al número de habitantes, abandonándose por tanto, la antigua relación entre el número de éstos y la categoría del poblado.

2.- La de declarar el desempeño de los cargos concejiles como obligación ciudadana.

Sentó precedentes negativos:

1.- Con el régimen de centralización al que quedaron sometidos los ayuntamientos al través de los Jefes Políticos.

2.- Con la pérdida de la autonomía municipal en materia funda -

mental: la de hacienda ". (10)

Según la Constitución de Cádiz en el artículo 309, establecía la existencia de Ayuntamientos, los cuales se integraban por alcaldes, regidores un procurador y un síndico, presididos por el Jefe Político y en caso de ausencia por el alcalde, y en este caso donde se presenta la dualidad de alcaldes funcionaría el que primero hubiese sido nombrado. La población del Ayuntamiento dependía de la proporción del vecindario.

de acuerdo al artículo 321, los Ayuntamientos tenían en su cargo la policía de salubridad, la de seguridad y el orden, la instrucción primaria, la beneficencia en su aspecto municipal, las calzadas, puentes, caminos vecinales, cárceles municipales, pavimentos y en general todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato, expedir las ordenanzas municipales, atender a la recaudación y manejo, de rentas locales, fomentar la industria y el comercio, vigilar la calidad de los comestibles, agua -

(10) Ochoa Campos, Moisés, LA REFORMA MUNICIPAL, Ed. Porrúa, S.A. ed. 4a. México 1985. p. 226.

potable, abastecimientos y estadísticas de nacimientos, etc.

Cada provincia se encontraba regida por un jefe Político, así como de la Diputación respectiva, la cual era integrada por un Presidente que era el Jefe Político, intendente y siete individuos. las funciones de la Diputación más que políticas eran de carácter hacendario.

Las facultades de los Jefes Políticos las tenemos especificadas conforme a la Instrucción para el Gobierno Económico-Político de las provincias de fecha 23 de junio de 1813: "Como autoridad superior, cuida de la paz pública del orden, seguridad de las personas y sus bienes, de la ejecución de las leyes y ordenamientos del Gobierno, y en general, todo lo concerniente a las funciones gubernativas. Podría ejecutar, en dicha vía las penas impuestas por los reglamentos de policía y por los bandos de buen gobierno y además calificar y exigir multas a los infractores del orden público ". (11)

(11)Ochoa Campos, op. cit. p. 224 y 225.

Los Jefes Políticos, residían en las capitales de sus respectivas provincias, y cuando había vacante el Intendente lo suplía, dichos Jefes encabezaban el Ayuntamiento de la Capital de su provincia sin voto, y sus Subalternos presidían los ayuntamientos de los pueblos donde residían. - En caso de ausencia de uno y otro lo suplía el Alcalde.

CAPITULO
DOS

II. EL FUNCIONAMIENTO DEL MUNICIPIO EN EL MEXICO INDEPENDIENTE.

2.1) El Municipio en la Constitución de 1824.

El Decreto Constitucional para la libertad de América Mexicana, - expedido el 23 de octubre de 1814, mantuvo sin modificaciones el régimen municipal como lo establece el artículo 211: "Mientras que la soberanía de la Nación forma el cuerpo de leyes que ha de subsistir 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 - deroguen". (12)

El plan de iguala dejó subsistentes los Ayuntamientos bajo el control de los Jefes Políticos como lo contempla el artículo 309 de la Constitución de Cádiz, porque al ser consumada la Independencia, el Congreso Constituyente decidió, por decreto del 26 de febrero de 1822, confirmar - con carácter de interino a todas las autoridades civiles y militares. De esta manera la acta Constitutiva de la Federación del 31 de enero de - 1824 y la Constitución Federal del 4 de octubre de 1824, estableció las - bases sobre las que regirían la vida política y administrativa del país,

(12) Enciclopedia: MEXICO A TRAVEZ DE LOS SIGLOS, Juan de Dios Arias, Alfredo Chavero. Ed. Colegio de México, ed. 2a. Tomo III. p. 184.

señalando que los Estados tendrían la libertad para adoptar las medidas - relativas a su régimen interior, siempre que no se opusieran a la Constitución, ni a la Acta, de acuerdo a lo establecido en el artículo 161, en consecuencia no se contó con una legislación municipal propiamente dicha por lo que siguieron los lineamientos establecidos en la Constitución de Cádiz.

2.2) El Municipio en la Constitución de 1836. (13)

El 23 de octubre de 1835, señalaban las bases constitucionales en las que dividieron al territorio de la República, en departamentos los - cuales fueron administrados por Juntas Departamentales, de elección popular con amplias facultades, poco después se instauró la República Centralista regida por las siete leyes Constitucionales del 29 de diciembre de 1836, siendo la sexta la Ley Constitucional que establece la formación de los Ayuntamientos señalados que fueran popularmente electos y los hubieran en todas las capitales de departamento.

En materia municipal se establecía:

Art. 22. Habrá Ayuntamiento en las Capitales de los Departamentos,

(13) CFR. Ochoa Campos, Op. cit. p. 234.

en los lugares en que los 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, encargados también de
la policía en el número que designen las Juntas Departamentales con los -
Gobernadores respectivos.

Art. 23. Los Ayuntamientos se elegirán popularmente en los térmi-
nos que arreglará una ley dictada el 20 de marzo de 1837. El número de al-
caldes, regidores y síndicos, se fijará por las Juntas Departamentales -
respectivas de acuerdo con el Gobernador, sin que puedan exceder los pri-
meros de seis, los segundos de doce y los últimos de dos.

Art. 25. Estará a cargo de los Ayuntamientos la policía de Salu-
bridad, cuidar de las cárceles, de los hospitales y casas de beneficen-
cia que no sean de fundación particular; de las escuelas de primera ense-
ñanza que se paguen con los fondos del común, de la construcción y repa-
ración de puentes, calzadas, caminos, de la recaudación e inversión de
los propios y arbitrios, promover el adelantamiento de la agricultura,
industria, comercio y auxiliar a los Alcaldes en la conservación de la
tranquilidad y orden público en su vecindario y todo con absoluta suje-
ción a las leyes y sus reglamentos.

Art. 26. Estará a cargo de los Alcaldes, ejercer en sus pueblos
el oficio de conciliador, determinar en los juicios verbales, dictar en-

los asuntos contenciosos, las providencias urgentísimas que no den lugar a ocurrir al Juez de Primera Instancia, instruir en el caso de diligencia de las causas criminales, practicar las que le encarguen los Tribunales o Jueces respectivos y velar sobre la tranquilidad y orden público, - con sujeción en esta parte a los subprefectos y por su medio a las autoridades superiores respectivas.

Art. 30. Los cargos de subprefectos, alcaldes, jueces de paz en - cargados de la policía, regidores y síndicos son concejiles, no podrán renunciarse sin causa legal aprobada por el gobernador o en caso de reelección". (14)

El 20 de marzo de 1837, fue expedido el Reglamento Provisional para el Gobierno interior de los Departamentos el cual señalaba que en cada Departamento tenía que haber un Gobernador, nombrado por el Presidente de la República y auxiliado en sus funciones por un Secretario General. Dichos Gobernadores estaban provistos de facultades políticas, gubernativas y administrativas, encargándose de la conservación del orden público

(14) Dublán y Lozano, Manuel, COLECCION DE LEYES DIARIOS Y DECRETOS, Ed. - Cumbre Tomo III. México 1975.

2.3) Las Bases de la Organización Política de 1843". (15)

El Plan de Tacubaya postuló la reunión de un nuevo Congreso, el -
cual instala la Asamblea Legislativa en junio de 1842, formulando un pro-
yecto de constitución, sin embargo, dicho proyecto no pasó de ser una ini-
ciativa ya que el mismo quedó disuelto en diciembre de 1842.

En su lugar se instaló una Junta Nacional de Legisladores, inte -
grada por 69 personas que el 13 de junio de 1843, establecieron el Código
Centralista bajo el nombre de "bases orgánicas de la República Mexicana".

Su artículo 4o., se ocupó del régimen municipal estableciendo -
que "El territorio de la República se dividirá en Departamentos y estos
en Distritos, Partidos y Municipalidades.

El artículo 134, fracciones X y XII de las Bases Orgánicas, esta-
bleció las facultades de las asambleas departamentales en lo relativo -
a la regulación del régimen municipal.

(15) Tena Ramírez Felipe, LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO, de 1808 a 1987.
Ed. Porrúa. ed. 15a. México 1989. p. 75.

Los Departamentos eran regidos por gobernadores siendo estos nombrados por el Presidente, los Distritos administrados por funcionarios centralistas que eran los Prefectos, los Partidos por los Subprefectos y las Municipalidades por sus respectivos Ayuntamientos.

2.4) El Municipio en la Constitución de 1857".⁽¹⁶⁾

Con fecha 15 de mayo de 1856, se expidió un estatuto Orgánico - provisional, que señalaba las bases de gobierno en tanto se promulgaba la Constitución.

En la Constitución Política de 1857, indicaba la organización del país en forma de república, representativa y federal.

Dicha constitución no elevó a precepto constitucional el régimen de municipalidades ya que solo hacia mención en el Distrito Federal y en los Territorios.

⁽¹⁶⁾Tena Ramírez. Op. cit. p. 83.

Por lo que en consecuencia la organización política local, no tuvo modificaciones radicales, recibiendo sólo una nueva reglamentación a las prefecturas, indicándose que en cada partido debía haber un Prefecto en calidad de Presidente nato de los Ayuntamientos, de su jurisdicción - y con las atribuciones de Jefe de Policía. Sin embargo estas facultades eran amplísimas ya que como podemos ver eran entre otras:

- 1.- Vigilar el funcionamiento de los Ayuntamientos.
- 2.- Publicar las leyes y hacerlas cumplir.
- 3.- Servir de conducto para la observancia de las órdenes del Gobierno Federal.
- 4.- Acatar las disposiciones judiciales.
- 5.- Cuidar el orden y la tranquilidad.
- 6.- Informar al Gobierno Federal sobre los asuntos que le encomendase.
- 7.- Nombrar los Jueces de Paz.
- 8.- Suplir el consentimiento de los padres en los casos de matrimonio de los hijos menores.
- 9.- Excitar a los Jueces a la pronta administración de la Justicia.
- 10.- Formar la estadística de su respectivo Partido.
- 11.- Fomentar la instrucción pública.
- 12.- Perseguir la vagancia.
- 13.- Atender a la higiene pública.

14.- Imponer sanciones gubernativamente.

15.- Librar órdenes de cateo, etc." (17)

Por la institución de las Jefaturas Políticas, existió como intermedia entre el Ayuntamiento y el poder central, por lo que al paso del tiempo dichas Instituciones, desplazaron totalmente al Ayuntamiento reduciéndolo a agentes municipales.

La Ley del 12 de septiembre de 1857, se clasificaron las rentas en: públicas y las dividieron entre la Federación y los Estados, sin considerar a los municipios.

2.5) El Municipio durante el Imperio". (18)

Durante el Imperio de Maximiliano continuó la Institución de Prefecturas, pero ahora con el título de Imperiales.

El estatuto provisional de fecha 10 de abril de 1865, indica que

(17) Ochoa Campos, Moisés. LA REFORMA MUNICIPAL. Ed. Porrúa. ed. 4a. - México 1985. p. 253 - 254.

(18) Secretaría de Gobernación EL MUNICIPIO, Ed. Real. México D.F. 1985 p. 234.

el territorio del país quedó dividido en Departamentos, cada departamento en Distritos y cada Distrito en Municipalidades.

Los Departamentos estaban bajo la administración de los Prefectos Imperiales, los cuales se auxiliaban por un Consejo de Gobierno, y tenía facultades judiciales, administrativas y consultivas, dichos Prefectos residían en las capitales de sus Departamentos.

Los Distritos estaban al cargo de los subprefectos los cuales eran nombrados por los Prefectos con aprobación imperial.

En las municipalidades encontramos Ayuntamientos presididos por Alcaldes y en las demarcaciones de estos funcionaban los comisarios.

El Alcalde de la capital era nombrado y removido por el Emperador Maximiliano, y sus demás integrantes eran nombrados por los Prefectos Imperiales.

Entre las facultades de los Alcaldes tenemos:

- 1.- Presidir los Ayuntamientos.
- 2.- Publicar y ejecutar las leyes y reglamentos.
- 3.- Desempeñar sus funciones edilicias.

Los regidores eran elegidos popularmente y se renovaban por mitad. Vigilaban las sesiones del Ayuntamiento sin voto.

Las contribuciones municipales eran decretadas y quedaban bajo el control Imperial.

Los Subprefectos tenían encomendadas las actividades de la enseñanza primaria municipal, el servicio de policía en general y atención a los medios de comunicación.

Por lo que concluirá que el municipio dentro del Imperio, se vió sometido a una reducción de su esfera de acción, ya que en mayor parte fue absorbida por la Institución de Prefecturas.

2.6) El Municipio durante el Porfiriato".⁽¹⁹⁾

Durante el gobierno de Porfirio Díaz el municipio tuvo una reestructuración administrativa y política.

(19) Secretaría de Gobernación. Op. cit. p. 238.

En materia hacendaria, el crédito se obtuvo, tanto del exterior por medio de empréstitos bajo un reducido interés y a largo plazo de amortización, o de los bancos mexicanos a plazos de menor duración: como del interior proveniente de ingresos comunes.

Durante este período, las Jefaturas Políticas tomaron un gran auge de tal forma que éstos eran una figura intermedia entre el Gobierno Estatal y los municipios, las principales características de las Jefaturas Políticas son:

" a) Representaban un tipo de autoridad, intermedia entre el Gobierno del Estado y los Ayuntamientos.

b) Estaban sujetas a la voluntad de los Gobernadores.

c) Centralizaban y maniataban toda la actividad municipal.

d) Eran de carácter distrital y residían en cabeceras de distrito o de partido, controlando a los Ayuntamientos de su circunscripción".⁽¹⁹⁾

(19) Ochoa Campos. Op. cit. p. 274.

El 10. de julio de 1986, se abolió las alcabalas (pago de derechos por el paso de mercancías) pero su aplicación no fue inmediata y esto implicaba un gran problema que aunado a la penuria de los Ayuntamientos se hacía más difícil su aplicación.

Bajo el pretexto de una deficiente organización municipal, fue establecida las Juntas Especiales o Auxiliares, las cuales formalmente dependían de los Ayuntamientos, pero en realidad tenían personalidad propia, no tenían una renovación periódica y eran elegidos de un grupo de prominentes, por lo que se concluye que estas juntas pertenecían a un solo grupo, de esta forma observamos que el Ayuntamiento pasó a segundo plano, ya que estas Juntas absorbieron actividades propias del Ayuntamiento.

2.7) El Municipio durante el Movimiento Revolucionario". (20)

La Revolución Mexicana fué el reflejo del descontento generalizado de todo el país, siendo uno de ellos, la protesta contra las Jefaturas, exigiendo la libertad municipal, el cual se vió reflejado en los

(20)Ochoa Campos, Op. cit. p. 283.

documentos de la época como son:

Del Partido Liberal Mexicano:

Encabezado por Enrique y Ricardo Flores Magón estableció en su programa del 10. de julio de 1906.

" Los demás puntos generales se imponen por sí mismos la supresión de los Jefes Políticos que tan funestos han sido para la República, como útiles al sistema de opresión reinante, es una medida democrática, como lo es también la multiplicación de los Municipios y su robustecimiento.

...45.- Supresión de los jefes políticos.

46.- Reorganización de los Municipios que han sido suprimidos y robustecimiento del poder municipal.

Del Partido Democrático.

Organizado por hombres ilustres como son: El Lic. Benito Juárez Jesús Uruta, al Profr. Abraham Castellanos, Diódoro Batalla, Rafael Zubarán y Capmany, celebrando su asamblea el día 22 de enero de 1909, donde se manifestó: los fueros de la libertad municipal considerando al Municipio libre como la celosilla, quitándoles a los Ayuntamientos la aprobiosa tutela de los jefes políticos.

El Plan de San Luis Potosí.

Fecha do al 5 de octubre de 1910, encabezado por Francisco I. Madero. En cuyas consideraciones establecía:

" La división de los poderes, la soberanía de los Estados, la libertad de los Ayuntamientos y los derechos del ciudadano sólo existen escritos en nuestra Carta Magna añadiéndose que las Cámaras de la Unión no tienen otra voluntad que la del Dictador; los Gobernadores de los Estados son designados por él y ellos a su vez designan e imponen de igual manera las autoridades municipales".

El Plan Político Social 18 de marzo de 1911.

Encabezado por Emiliano Zapata, y proclamado en los Estados de Guerrero, Michoacán, Tlaxcala, Campeche, Puebla y el Distrito Federal, postuló:

... VI. Se reorganizarán las municipalidades suprimidas.

El programa de Reformas Político-Sociales de la revolución -- aprobado por la Soberana Convención Revolucionaria y expedido en Jajuita, Edo. de Morelos el 18 de abril de 1916, establecía:

... Art. 32. Realizar la independencia de los municipios, procurando a éstos una amplia libertad de acción que les permita atender

eficazmente a los intereses comunales y los preserva de los ataques y sujeciones de los gobiernos federales y locales.

2.8) El Municipio en la constitución de 1917". (21)

Don Venustiano Carranza convocó a un Congreso Constituyente para reformar la Constitución de 1857, mediante decretos de fecha 14 y 19 de septiembre de 1916, transcurrido un mes se llevaron al cabo las elecciones de los Diputados teniendo lugar la primera reunión de los presuntamente electos el 20 de noviembre de ese año. En sesión posterior fue designado el Licenciado Luis Manuel Rojas, como Presidente del mencionado Congreso; el cual inició sus labores el primero de diciembre de ese año, para terminarlas el 31 de enero de 1917. Finalmente el 5 de febrero del citado año fué proclamada nuestra Carta Magna.

En el desarrollo de estos trabajos, la 2a. Comisión tuvo a su cargo el conocimiento y dictamen sobre el Título V del proyecto de reforma constitucional en el que incluía los artículos 115 al 122, referi

(21) CONGRESO CONSTITUCIONALISTA DE QUERETARO. DIARIO DE LOS DEBATES. - Cámara de Diputados. México 1982. p. 55.

dos a los Estados de la Federación. En la 52a. sesión ordinaria, celebrada el 20 de enero, se leyó el dictamen respectivo, que a la letra decía:

"La misma 2a. Comisión ha presentado el siguiente dictamen referente a los artículos 115 al 122.

El presente dictamen contiene los artículos 115 al 122 inclusive, que reforma el título V del proyecto de reformas del C. Primer Jefe y que se refiere a los Estados de la Federación.

La diferencia más importante y por tanto la gran novedad, respecto de la Constitución de 1857, es la relativa al establecimiento del Municipio Libre como la futura base de la administración política municipal de los Estados y por ende, del País. Las diversas iniciativas que han tenido a la vista la Comisión y su empeño en dejar asentados los principios en que debe descansar la organización municipal, ha inclinado a ésta a proponer las tres reglas que intercala el artículo 115 y que se refiere a la independencia de los Ayuntamientos, a la formación de su hacienda - y también debe ser independiente y el otorgamiento de personalidad jurídica para que puedan contratar, adquirir, defenderse, etc.

Teniendo en cuenta que los municipios salen a la vida después - de un largo período de olvido en nuestras instituciones y que la debilidad de sus primeros años los haga víctimas de ataques de autoridades más

poderosas. La Comisión ha estimado que deben ser protegidos mediante disposiciones constitucionales y garantizarles su hacienda, condición sine que non de vida y su independencia condición de su eficacia.

Igualmente ha creído bueno de dar competencia a la Suprema Corte de Justicia, para resolver las cuestiones hacendarias que surjan entre el municipio y los poderes del Estado, estimando que los demás conflictos pueden ser resueltos por los Tribunales Locales, según lo disponga cada Constitución sin perjuicio del amparo de garantías, que será siempre la mejor defensa de esta Institución. Para evitar fraudes en la contabilidad municipal, así como para asegurar al Estado la parte de los impuestos que le corresponda, se autoriza la vigilancia de interventores que nombrará el Ejecutivo Local". (22)

Otra novedad en este título es la del artículo 115 que la diputación de Sonora presenta en iniciativa la cual establece:

Artículo 115 "Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo -

(22) CONGRESO CONSTITUCIONALISTA DE QUERETARO. Op. Cit. p. 58.

como base el Municipio Libre conforme a las tres bases siguientes:

I.- El municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

II.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado, en la proporción y término que señale la legislatura local y los ejecutivos podrán nombrar inspectores para al efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio, los problemas del Estado y éste los resolverá la Suprema Corte de Justicia de la Nación en término que establezca la Ley.

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

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

Los Gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos ni --

durarán en su cargo más de cuatro años ". (23)

De lo anterior desprendemos que el juicio que prevaleció en dicha comisión fueron los siguientes:

a) La necesidad de consagrar a rango constitucional los principios y normas de la organización municipal.

b) El concepto fundamental del nuevo artículo 115 es el de un Municipio libre el cual está constituido por tres principios básicos:

1.- Independencia política de los Ayuntamientos.

2.- Formas individuales de su patrimonio.

3.- Personalidad jurídica para defenderse y defender la independencia política y hacendaria.

c) Competencia de los más altos Tribunales de Justicia para conocer de conflictos hacendarios entre el Estado y el Municipio.

d) Nombramiento de inspectores por parte del gobierno estatal para vigilar la contabilidad.

(23) Idem nota (22). p. 59.

e) Que la elección de los miembros de los municipios sea popular y directa.

La propuesta concreta de reforma constitucional contenida en el dictamen de la Comisión fué objeto de fatigosos debates como fue el caso del Constitucionalista José Alvarez defensor de la propuesta, subraya su sorpresa por la reacción adversa que ella suscitó, señalando:

"Yo no sabía, porque señores diputados, tantos compañeros a quienes he considerado como eminentes revolucionarios, venía a inscribirse en contra de una fracción que garantiza algo que ha sido el anhelo de todos los revolucionarios que establece la libertad del municipio". (24)

Finalmente el Congreso adoptó una solución transaccional mediante el siguiente texto:

" Artículo 115.- Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno representativo, republicano y popular teniendo como base de su división territorial y de su organización política, y adm

(24) Idem nota (22). p. 61.

nistrativa al Municipio libre conforme a las siguientes bases:

I.- El Municipio será administrado por su Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

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

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

El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitualmente o transitoriamente los gobernadores constitucionales, estos no podrán ser reelectos ni durar en su cargo más de 4 años.

Son aplicables a los gobernadores substitutos o interinos -

las prohibiciones del artículo 83...". (25)

Para tener mejor visión de lo que ocurrió en dicho debate mencionaremos más o menos su trayectoria:

El Constitucionalista Rodríguez González, propone que se retire la expresión "libremente" de la fracción II del artículo 115, argumentando lo siguiente: la excesiva libertad municipal puede llevar a los municipios a aplicar diversos programas educativos, atentando contra la formación del "alma nacional", ya que la absoluta libertad municipal propicia periódicamente se remueva la totalidad de los empleados, incluyendo los maestros, añadiendo que la norma señale con precisión el porcentaje o cantidad de ingresos que los Ayuntamientos deben destinar al renglón educativo.

El Constitucionalista Martínez de Escobar se pronuncia en contra de la fracción I del citado dictamen en debate con los siguientes fundamentos, mencionaba que en el fondo se trata de una propuesta "conservadora" por cuanto que da facultad a los Estados para nombrar inspectores

(25) Idem nota (22). P. 62.

que perciban la parte de ingresos que corresponde a éstos, y para vigilar la contabilidad municipal constituye una intervención directa de los Estados en el ámbito municipal lo que hace ilusoria la autonomía de los Ayuntamientos. La subordinación de los municipios a los Estados, se ve reforzada con la facultad que le concede a las Legislaturas Locales para fijar la proporción y términos en que aquéllos deben contribuir a los gastos de los últimos.

El Constitucionalista Reinoso objetó principalmente la competencia que la propuesta otorga a la Suprema Corte de Justicia, de conocer de los conflictos hacendarios entre municipio y Estado por cuanto se está sustrayendo del ámbito de los poderes estatales y municipales la decisión sobre una materia decisiva y se está entregando a un poder central.

El Constituyente Manuel Cepeda Medrano, también objeta la participación de la Suprema Corte de Justicia en los eventuales conflictos entre Estados y Municipios a la vez que favorece la designación de los inspectores del Estado para vigilar las cuentas municipales, ambas posiciones sobre la base de un mismo argumento: "Los Ayuntamientos desgraciadamente, se encuentran integrados por gente ignorante, hemos visto en todas las Tesorerías Municipales el desbarajuste y desorden. Nosotros no podemos admitir que dentro del Estado un Presidente Municipal porque se le antoje quejarse a la Suprema Corte, tan solo porque no le aprue -

ban el presupuesto, venga a imponerse al ciudadano Gobernador o la Legislatura del Estado ". (26)

Por su parte el Constituyente Calderón, impugna la propuesta de la comisión, afirma que el problema central estriba en la facultad que se propone radicar en los municipios para que estos cobren todos los impuestos incluidos los correspondientes al Estado, propone que los Estados recauden los impuestos que le son propios asimismo, a los municipios, " de que cada quien mande en sus oficinas de renta " así se evitaría los conflictos en que tuviera que recurrir la Suprema Corte de Justicia de la Nación... Las diferencias se resolverían dentro del Estado ". (27)

2.9) El Municipio y su desarrollo en el Estado de México.

Semblanza Histórica⁽²⁸⁾. Tenochtitlán fue considerada como la capital de la Nueva España y en el año de 1876, cuando en el trono el Rey Carlos III emitió la Real Ordenanza desde Madrid, la cual tenía por objeto dividir el Reino de la Nueva España en doce intendencias y una de esas -

(26) Idem. nota (22). p.64.

(27) Idem

(28) COORDINACION GENERAL DE LA COMISION SOCIAL DEL GOBIERNO DEL EDO. DE MEXICO PALACIO DE GOBIERNO DEL EDO. DE MEXICO. Ed. Palacio de Gobierno, Toluca Edo. de México 1986. p. 11.

era México, que se encontraba comprendida por lo que hoy son los Estados de Querétaro, Hidalgo, Morelos, el Distrito de Calpulalpan hoy Tlaxcala y Guerrero, asimismo, dicho monarca en 1787, emitió una circular por medio de la cual disponía que se establecieran intendentes en provincia y ejército, bajo las reglas establecidas por la real ordenanza del año anterior. Durante varias décadas se continuó bajo la reglamentación de las ordenanzas de 1786, sin embargo, en 1810 comensó la lucha independentista.

El 31 de enero de 1824,⁽²⁹⁾ se expidió el acta Constitutiva en don de se considera a las intendencias como Estados que forman parte de la República y en cumplimiento a estas disposiciones del orden Federal el H. Congreso del Estado de México, hizo la declaración correspondiente de esta forma legítimamente se instala el 2 de marzo de 1824, iniciando con esto los trabajos inherentes al surgimiento del Estado de México a la vida constitucional.

La superficie territorial a la fecha de su creación era aproximadamente de 120,800 Km², sin embargo mediante el decreto emitido el 18

(29) COORDINACION GENERAL DE LA COMISION SOCIAL DEL EDO. DE MEXICO. Op. cit. p. 12.

de noviembre de 1824, perdió parte de su territorio al establecerse en el mismo la Ciudad de México, que serviría como sede a los Poderes Supremos de la Federación.

En 1833, el prefecto de Taxco Francisco Ocampo, envía una circular al Sr. Lorenzo Zavala, Gobernador del Estado, mediante el cual le informaba que los pueblos de Chilapa y Tixtla emitirían un plan para dividir el Estado, estando refrendado por los Prefectos de Acapulco y Cuernavaca por lo que en mayo de 1849 el Gobernador interino de dicho Estado, Don Francisco de Borja Olmedo da a conocer por medio del Bando, la erección de un nuevo Estado que llevaría el nombre de Guerrero y estaría compuesto por los Distritos de Chilapa, Tlapa, Cuyuca, Taxco y Acapulco; perdiendo el Estado de México los Distritos de Acapulco, Chilapa y Taxco.

El 16 de enero de 1869, surge un nuevo Estado con el nombre de Hidalgo, el cual está integrado por Actopan, Apan, Huascalzaloja, Huejutla, Huichapan, pachuca, Tula, Tulancingo, Ixmiquiapan, Zaculpan y Zimapan.

El 16 de octubre de 1874, pierde el Estado de México el Distrito de Calpulalpan mismo que formaría el Estado de Tlaxcala.

Hoy día el Estado de México (30) lo encontramos en la Meseta Central del Territorio Nacional, con una superficie de 22,499.25 Km².

Se integra por 121 municipios que se integran en ocho regiones.
(ver anexo 2).

- 1.- Toluca
- 2.- Zumpango
- 3.- Texcoco
- 4.- Tejupilco
- 5.- Atlacomulco
- 6.- Coatepec Harinas
- 7.- Valle de Bravo
- 8.- Jilotepec

El Estado de México, a contado con cuatro constituciones locales:

- a) La del 14 de febrero de 1827, en el Gobierno de Don Melchor Muzquiz.
- b) 12 de octubre de 1861, en el Gobierno de Felipe B. Berriozabal.
- c) 10. de diciembre de 1870, en el Gobierno de Mariano Riva Palacios.

(30) Idem nota (29)

d) 31 de octubre de 1917, en el Gobierno de Agustín Millas, pu -
blicada el 8 de noviembre de 1917.

2.10) EL MUNICIPIO EN LA REFORMA DE 1983.

El día tres de febrero de 1983, se publicó en el Diario Oficial el nuevo texto del artículo 115 Constitucional; cuyas reformas fueron en cinco puntos que son:

1.- En materia hacendaria en la que se entrega a discreción del Gobernador y de su gobierno local el reparto de las participaciones federales que corresponde a los municipios como establece la fracción IV en su inciso b) de dicho artículo.

2.- En materia Legislativa Municipal que se refiere a la fracción II del citado artículo somete al Municipio para expedir bandos de policía y buen gobierno tomando en cuenta las bases normativas de los Estados.

3.- En materia laboral se otorga la competencia al Tribunal de Arbitraje y Escalafón para conocer la controversia que se suscite entre el Municipio y sus trabajadores.

4.- La facultad decisoria del municipio de elegir o revocar el mandato de sus municipales.

5.- La facultad de ampliar o reducir los servicios públicos municipales.

LA ESTRUCTURA MUNICIPAL.

3.1) Concepto de Municipio y Ayuntamiento.

El proporcionar una exposición de la organización política del municipio, implica más que nada dar un estudio de los elementos que pueden constituir éste.

Por lo que de acuerdo a los siguientes autores este puede definirse como:

Unidad Politico-administrativa y territorial.

Además existen dos corrientes en cuanto a la descripción del municipio:

a) La corriente nacionalista que lo considera como una creación del Estado". (31)

b) La visión etimológica. El vocablo municipio (32) procede del Latín "Municipium que en Roma significaba la Ciudad Principal y Libre,

(31) Ugarte Cortés Juan. LA REFORMA MUNICIPAL Y ELEMENTOS PARA UNA TEORÍA CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO. Ed. Porrúa, México 1985. p. 38.

(32) Burgos Ignacio, DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO. Ed. Porrúa, México - 1984. p. 234.

la cual se gobernaba por sus propias leyes y cuyos habitantes podían obtener algunos privilegios y gozar de los derechos reconocidos por Roma".

c) La postura doctrinal. En este apartado daré una visión de la noción del término municipio por algunos autores como son:

Rafael de Pina: (33)

" El municipio denota el conjunto de personas de un mismo término jurisdiccional, regidos en sus intereses vecinales de un Ayuntamiento".

Moisés Ochoa Campos: (34)

" Una figura sociopolítica es por excelencia la forma de agrupación local, derivada del clan y de la tribu, sociedad de parentesco que se vuelven vecinales en cuanto establecen una estructura económica -- agraria".

Gabino Fraga: (35)

" El municipio es una forma en que el Estado descentraliza los

(33) De Pina Rafael, DICCIONARIO DE DERECHO, Ed. Porrúa. México 1984. p. 234

(34) Ochoa Campos Moisés, LA REFORMA MUNICIPAL, Ed. Porrúa, 4a.ed. México - 1985. p. 70.

(35) Fraga Gabino, DERECHO ADMINISTRATIVO, Ed. Porrúa, 27a. ed. México 1988 p. 54.

servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada".

Andrés Serra Rojas: (36)

"La descentralización por región es una forma mixta, administrativa y política, organizada en una entidad autónoma, hasta cierto límite de ciertas necesidades ciudadanas y municipales bajo un régimen jurídico especial que implica los elementos que son:

Una población agrupada en determinado tiempo, así como:

- En una delimitada porción de territorio.
- Determinadas necesidades colectivas". (37)

d) Proposición personal. El municipio lo definiré como la población geográficamente limitada, donde la ciudadanía elige de una manera libre y directa, a quienes habrán de ocuparse de los asuntos de la comunidad. En el municipio, por razones propias de convivencia, sus habitantes se conocen ampliamente, lo que les permite un ejercicio más democrático. Cuyos elementos son:

(36) Serra Rojas Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO. Ed. Porrúa. 9a. ed. - México 1988. p. 580.

(37) Serra Rojas, Andrés. Op. cit.

I.- Población compuesta por:

a.) Residentes o personas que viven continuamente en el territorio.

b.) Transeúntes que habitan en él provisionalmente.

II.- Territorio o término municipal:

Suele dividirse, en zonas urbanas en distritos, los cuales se subdividen a su vez en barrios. La delimitación del territorio, anexiones y segregaciones, se realiza bajo criterios múltiples (geográficos, económicos).

También tenemos a la Organización de carácter administrativo, que se lleva a cabo en cada país según sus estructuras políticas y sociales.

En resumen definiré que el municipio es una población geográfica limitada, donde se aprecia una Institución Jurídica, Política y Administrativa encargada de satisfacer y guiar las determinadas necesidades tanto políticas, económicas y sociales de una determinada comunidad.

**CAPITULO
TRES**

Surge por la necesidad de regular los diversos aspectos de la vida social dentro de la comunidad municipal y particularmente el aspecto de las relaciones.

El Ayuntamiento o Cabildo, de la época colonial, diremos que éste ha tenido reformas que se han venido adecuando al Ayuntamiento moderno pero que en esencia sus raíces las encontramos desde esta etapa, aclarando en cuanto a la Nueva España.

" La palabra Ayuntamiento viene de Gungere, Junetum, que significa juntar, unir, es la unión de dos o más individuos para formar un grupo".⁽³⁸⁾

De lo anterior se desprende la función principal de las personas que integran el ayuntamiento, como son el de expedir denamientos legales en lo referente a la administración del municipio en un territorio determinado.

⁽³⁸⁾Acosta Romero Miguel, TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO, Ed. - Porrúa, 2a. ed. México 1986. p. 391 y 392.

3.2) La Importancia del Ayuntamiento.

Es importante citar que el Ayuntamiento como organo de Gobierno ya conocido desde la época colonial, por lo que daremos un concepto que se tenía en esa época y, si observamos no tiene variación hasta nuestros días, así daremos algunas nociones conceptuales.

a. Cabildo o Ayuntamiento:

Cabildo "es el ayuntamiento de personas señaladas para el gobierno de la Nueva España como son Justicia y Regidores ". (39)

b. Ayuntamiento, cuerpo colegiado, integrado por un presidente municipal, regidores y síndicos, responsables de la administración del municipio, electos popular y directamente, cada tres años por la ciudadanía del municipio.

3.2.1 Facultades del Ayuntamiento.

(39) Acosta Romero. Op. cit.

Cuando la Ley atribuye facultades de decisión y ejecución, se estará entonces ante un órgano de autoridad.

3.3) Municipio y su marco jurídico.

I.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fundamentalmente los artículos 115, 3o., 73 fracciones XXV y XXIX y el 117 - - fracción VIII. En estos artículos encontramos los lineamientos básicos - del Municipio Libre en México.

II.- Constitución Política de cada Estado. En estos ordenamientos, se señalan los principios básicos de la organización municipal, por supuesto, con absoluto respeto a los lineamientos contenidos en la norma suprema.

III.- Ley Orgánica Municipal. Norma que regula específicamente - la vida municipal en todas sus manifestaciones.

IV.- Las disposiciones de carácter local que dictan los ayuntamientos, dentro de sus esferas de facultades y competencia, que revisten carácter obligatorio para los habitantes del municipio.

3.4) Organización municipal en la Constitución Política Federal.

En el punto anterior se vió la principal función de un ayuntamiento, que es de expedir ordenamientos legales en lo referente a la administración del municipio, en un territorio determinado, como podemos ver el fundamento Constitucional lo hallamos en el artículo 115 de la Constitución Federal, en la fracción primera que a la letra dice:

T I T U L O Q U I N T O

DE LOS ESTADOS DE LA FEDERACION

ART. 115.- 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, conforme a las bases siguientes:

I.- Cada Municipio será administrado por un ayuntamiento, de

elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado.

Los Presidentes Municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento, o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplente, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el período inmediato, como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio". (40)

El ayuntamiento es un órgano colegiado y deliberante de elección popular, integrado por un presidente municipal o más síndicos según lo requiera éste y el número de regidores que establezca la Ley correspondiente.

(40) CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Ed. Porrúa, 87 ed. México 1989. p. 102 y 103.

3.5) Las autoridades municipales en el Derecho Constitucional Mexicano.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, tanto en la versión del año de 1824, como en el texto adaptado en 1857, no incluyeron preceptos relacionados con la organización y competencia del nivel municipal del Gobierno, sino que éstas importantes materias políticas - quedarán dentro de la regularización jurídica de los Estados y así en las primeras instituciones locales expedidas en los años siguientes a la Constitución Federal de 1824 que contiene las disposiciones reguladoras de la vida política de las poblaciones, en cuanto a la organización y competencia del ayuntamiento y entre aquellas disposiciones, se respetó la tradición colonial de la vigencia de los reglamentos de Policía y Buen Gobierno, siendo de carácter general y permanente como la de los bandos - conteniendo medidas especialmente transitorias por el orden, sanidad y comodidad de los habitantes de los pueblos y comunidades.

Conforme a esa regulación local, la expedición de los reglamentos y bandos de policía y buen gobierno correspondían en forma directa - al Poder Legislativo Local, era delegable expresamente a los Ayuntamientos, o bien se establecía en una forma mixta, esto es de bases amplias de aquél poder para su desarrollo detallado por las autoridades municipales.

Al analizar el artículo 21 de la Constitución de 1857 encontramos que existían dos ideas capitales, la primera daba facultades a la autoridad administrativa para castigar infracciones a los reglamentos de policía y expresa que:

"La autoridad administrativa es tanto el Gobernador de un Estado como el Presidente de un municipio". (41) y la segunda facultad de la autoridad administrativa para perseguir los delitos por medio de la policía judicial.

El concepto del Diputado Enrique Colunga, (42) miembro de la comisión del Constituyente de 1917, menciona que dicha facultad debería quedar separada de la primera atribución por considerar que estuvo justificado facultar a la autoridad a imponer castigos por infracciones a los reglamentos de policía y limitar la facultad de las autoridades municipales prohibiéndoles que en la reglamentación de policía imponga arrestos mayores de 36 horas.

(41) Procuraduría General de la República. LA REFORMA JURIDICA DE 1983. EN LA ADMINISTRACION DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA. - México 1985. p. 414.

(42) DIARIO DE LOS DEBATES, CAMARA DE DIPUTADOS, México 1982. p. 57.

A la fecha son consideradas autoridades municipales dependiendo de sus objetivos y alcances políticos de los Presidentes Municipales, regidores y síndicos.

" El objeto que debe cubrir el Presidente Municipal, al cual se lo llama también Alcalde; es de administrar eficientemente los recursos humanos como materiales y financieros y por último atender a la brevedad las quejas y sugerencias del público". (43)

En cuanto a los Síndicos y Regidores el número de éstos es variable ya que depende de la cantidad de habitantes del municipio como ya antes se ha manifestado.

Es importante señalar que para ser miembro de un ayuntamiento se requiere primeramente ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos civiles y políticos y con una vecindad efectiva en el municipio para el que fuera electo, no menos de dos años antes de la fecha de elección.

(43) Gobierno del Estado de México. MANUAL DE ORGANIZACION DEL EDO. DE MEXICO. Edo. de México, Toluca 1986. p. 36 y 37.

Cabe manifestar que también existe señalamiento sobre quienes - no podrán ser miembros de los Ayuntamientos, como son: los militares - en ejercicio, los empleados públicos del Estado, los individuos que forman parte de la policía o de las fuerzas de seguridad pública del Estado, los Tesoreros y Secretarios de los Ayuntamientos que no separen de sus cargos 60 días antes de las elecciones. Los funcionarios y empleados públicos dependientes de la Federación así como los ministros de cualquier culto.

3.6) Para el caso del Edo. de México, su regulación municipal.

De acuerdo a lo anterior el artículo 44 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, ⁽⁴⁴⁾ establece que:

Artículo 44.- El presidente municipal es el órgano ejecutor - de las determinaciones del ayuntamiento, y tendrá las siguientes facultades y obligaciones.

(44) LEY ORGANICA MUNICIPAL, COMISION FEDERAL ELECTORAL, México, D.F. 1990
p. 30 y 34.

- I.- Promulgar y publicar el Bando Municipal;
- II.- Dar publicidad a las normas de carácter general y reglamentos aprobados por el ayuntamiento.
- III.- Presidir y dirigir las sesiones de los ayuntamientos;
- IV.- Dentro de su comparencia, cumplir y hacer cumplir las disposiciones contenidas en las leyes y reglamentos federales, estatales, - así como aplicar en su caso a los infractores de éstas últimas las sanciones correspondientes:
- V.- Convocar a sesiones extraordinarias a los integrantes del ayuntamiento;
- VI.- Proponer al ayuntamiento, los nombramientos de secretario tesorero y jefes de departamento municipales;
- VII.- Vigilar que los departamentos administrativos municipales se integren y funcionen en forma legal;
- VIII.- Vigilar que se integren y funcionen los consejos de colaboración o de participación ciudadana y comisiones municipales.
- IX.- Vigilar la recaudación en todas las ramas de la hacienda municipal.
- X.- Vigilar que la inversión de los fondos municipales se - aplique con estricto apego al presupuesto;
- XI.- Celebrar a nombre del ayuntamiento y por acuerdo de éste todos los actos y contratos necesarios para el desempeño de los negocios administrativos y eficaz prestación de los servicios públicos municipales;

XII.- Vigilar e inspeccionar las dependencias municipales, para cerciorarse de su funcionamiento, tomando aquellas medidas que estime - pertinentes para la mejor administración municipal;

XIII.- Visitar los poblados del municipio, en compañía de las personas que presidan las comisiones y consejos municipales, para conocer de sus problemas e informar de ellos al ayuntamiento, para que sean tomadas las medidas tendientes a su resolución;

XIV.- Autorizar las órdenes de pago a la Tesorería municipal, - que sean conforme al presupuesto, firmando en unión de los regidores del ramo respectivo y del secretario.

XV.- Informar al Ayuntamiento de la forma en que ha cumplido los acuerdos de éste.

XVI.- Informar el quince de diciembre de cada año en sesión - solemne de cabildo al Ayuntamiento, del estado que guarda la administración municipal y de las labores realizadas durante el año;

XVII.- Nombrar al personal administrativo cuando así se requiera; y

XVIII.- Todas las demás que le concedan las leyes, reglamentos o el propio ayuntamiento.

Artículo 45.- No pueden los presidentes municipales:

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

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

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

IV.- Utilizar su autoridad por influencia oficial para hacer que los votos en las elecciones recaigan en determinadas personas;

V.- Ausentarse del municipio sin licencia del ayuntamiento - excepto en aquellos casos de urgencia justificada;

VI.- Cobrar personalmente o por interpósita persona, multa o arbitrio alguno, o consentir o autorizar que oficina distinta a la Tesorería municipal, conserve o tenga fondos municipales.

VII.- Utilizar a los empleados o policías municipales para asuntos particulares; y

VIII.- Residir, durante su gestión fuera del territorio municipal.

Artículo 46.- Para el cumplimiento de sus actividades municipales el Presidente, podrá en cualquier tiempo auxiliarse de los demás integrantes del ayuntamiento, formando comisiones permanentes o transitorias.

Artículo 47.- El Presidente asumirá la representación jurídica - del ayuntamiento en los litigios en que éste fuera parte, en los siguientes casos:

- a) Cuando el síndico esté impedido legalmente para ello; y
- b) Cuando se niegue a asumirlo; en este caso se obtendrá la autorización del ayuntamiento".⁽⁴⁵⁾

3.7) Facultades de la Presidencia Municipal (continuación).

Los síndicos son electos por elección popular directa y recordamos que varía el número dependiendo de los habitantes de cada municipio y una de sus funciones principales es la de supervisar el tesoro municipal y representación jurídica, también ocasionalmente realizará funcio -

(45) LEY ORGANICA MUNICIPAL. op. cit.

nes de agente de Ministerio Público en donde no lo hay.

En el artículo 48 el cual establece:

Artículo 48.- Los síndicos de los Ayuntamientos tendrán las siguientes facultades y obligaciones:

I.- La procuración, defensa y promoción de los intereses municipales;

II.- La presentación jurídica de los ayuntamientos en los litigios en que éstos fueren parte y en la gestión de los negocios de la hacienda municipal;

III.- Asistir a los remates públicos en los que tenga interés el municipio, para que se finquen al mejor postor y se guarden los términos y disposiciones prevenidos por las leyes respectivas;

IV.- Presidir aquéllas comisiones para las cuales sean previamente designados;

V.- Revisar frecuentemente las relaciones de rezago para que sean liquidados;

VI.- Revisar y firmar los cortes de caja de la Tesorería Municipal;

VI.- Revisar y firmar los cortes de caja de la Tesorería Municipal;

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

VIII.-Vigilar que las multas que impongan las autoridades municipales ingresen a la Tesorería previo comprobante respectivo;

IX.-Cerciorarse de que el Tesorero Municipal haya otorgado la fianza respectiva, comprobando la existencia y la idoneidad del fiador;

X.-Hacer que oportunamente se remitan a la Contaduría General del Estado las cuentas de la Tesorería Municipal;

XI.-Asistir a las visitas de inspección que se hagan a la propia Tesorería;

XII.-Practicar, a falta de los agentes del Ministerio Público - las primeras diligencias penales remitiéndolas al Agente del Ministerio Público del Distrito Judicial correspondiente, dentro de las veinticuatro horas;

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

XIV.- Hacer que el inventario que se menciona en la fracción anterior, esté siempre al corriente, vigilando se anoten las altas y bajas tan luego como ocurran, y cuidando que dicho inventario se verifique, cada vez que lo juzgue conveniente el propio síndico o el ayuntamiento;

XV.- Regularizar la propiedad de los bienes municipales;

XVI.- Asociarse a las comisiones, cuando se trate de dictámenes o resoluciones que afecten a todo el municipio;

XVII.- Verificar que los funcionarios y empleados del municipio cumplan con hacer las manifestaciones de bienes que prevé la Ley de Responsabilidades;

XVII.Bis.- Vigilar que los responsables de las comisarías observen estrictamente la Constitución General de la República y la particular del Estado, en cuanto a las garantías que asisten a los detenidos.

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

En el caso de que se elija un tercer síndico, éste ejercerá

las atribuciones a que se refieren las fracciones IX, XII, XIII, XIV, XV y XVI de este artículo.

XVIII.- Las demás que les conceda o imponga la Ley Reglamento o el Ayuntamiento". (46)

3.8) Facultad de los Regidores.

Con respecto a los Regidores diremos que son integrantes del - cuerpo deliberador del Ayuntamiento y tienen como principal función la de vigilar los ramos de la administración municipal y la prestación de los servicios públicos.

El artículo 50 de la citada Ley establece: (47)

Son facultades y obligaciones de los regidores, las siguientes:

I.- Asistir puntualmente a las sesiones que celebre el ayuntamiento;

(46)(47) Idem. p. 40 y 45.

II.- Suplir en sus faltas temporales al Presidente Municipal, en la forma en que lo previene esta Ley;

III.- Vigilar y atender el ramo de la administración municipal que le sea encomendado por el ayuntamiento;

III bis.- Vigilar y atender el ramo de conservación de desarrollo y fomento agropecuario y forestal;

IV.- Formar parte de las comisiones para las que fueren designados por el Presidente Municipal;

V.- Proponer las medidas convenientes para la debida atención de los diferentes ramos de la administración municipal;

V bis.- Vigilar y atender el ramo de la salubridad y mejoramiento ambiental y servicio social voluntario;

VI.- Concurrir a las ceremonias cívicas y a los demás actos a que fueren citados por el Presidente Municipal; y

VII.- Las demás que le otorga esta Ley y sus Reglamentos".⁽⁴⁸⁾

(48) IDEM nota.

3.9) Autoridades Municipales. (Strictu Sensu).

Para dar una idea en sentido estricto de algún acto administrativo tomamos como ejemplo el Bando Municipal de Naucalpan de Juárez en el artículo 11, mismo que perceptua que son autoridades las siguientes:

El artículo 12 del mismo Ordenamiento, establece que son funcionarios municipales los siguientes:

- a) El Secretario del Ayuntamiento
- b) El comandante de policía Preventiva Municipal
- c) Los Directores y Subdirectores administrativos
- d) los Jefes y Subjefes de Departamento
- e) Los Oficiales Calificadores
- f) Los Encargados de Unidades Administrativas descontradas.

Resulta importante señalar que la Tesorería Municipal desempeña una función relevante en el desarrollo de los programas del municipio como captadora de ingresos debe tener una estructura ágil y eficiente que permita contar con los fondos necesarios para los programas, así como dar un servicio y orientación a los causantes en los pagos de sus trámites y contribuciones, con esto el objetivo que se persigue es lograr la recaudación y manejo adecuado de los ingresos y egresos del municipio, a través de la aplicación eficiente de las leyes fiscales.

**CAPITULO
CUARTO**

RESPONSABILIDADES DE LOS PRESIDENTES MUNICIPALES EN EL
ESTADO DE MEXICO.

4.1) Definiciones de Servidor Público.

Para comprender el concepto de responsabilidad, en el presente -
caso de los Presidentes Municipales del Estado de México, comenzaremos -
por delimitar o definir lo que es un servicio, toda vez que dichos Presi -
dentes son considerados como servidores públicos, y diremos que son los ti -
tulares que personifican los órganos del Estado o sujetos que en un momen -
to dado personifican las funciones enmarcadas dentro del cuadro de su com -
petencia.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, definen
como servidores públicos en su artículo 108, fracción I, el cual estable -
ce, desde nuestro punto de vista la clasificación constitucional de es -
tos y para lo cual nos permitimos presentar el criterio de la Constitu -
ción Federal, como de la particular mexicana.

TITULO CUARTO

DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

Artículo 108.- Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título se reputará como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a 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, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones. . ." (49)

La Constitución Política del Estado de México, indica en su artículo 126:

Artículo 126.- Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título se reputa como servidor público, a toda persona que de-

(49) CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Ed. Porrúa, - ed. 87, México 1989. P. 97.

sempene un empleo, cargo o comisi3n en alguno de los Poderes del Estado, en los Ayuntamientos de los Municipios y Organismos Descentralizados, asf como los titulares o quienes hagan sus veces en empresas de participaci3n estatal o municipal, sociedades o asociaciones asimiladas a estas y en los fideicomisos p3blicos, su calidad de servidores p3blicos estar3 determinada por los ordenamientos legales respectivos.

La Ley de Responsabilidades que expida la Legislatura regular3 sujetos, procedimientos y sanciones en la materia ". (50)

La Ley de Responsabilidades de los Servidores P3blicos del Estado de M3xico y Municipios, establece que:

(50) CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE MEXICO, Palacio de Gobierno, -- M3xico 1986. p. 98.

TITULO PRIMERO

CAPITULO UNICO

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 2o.- Son sujetos de esta Ley, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión, de cualquier naturaleza en la administración pública estatal o municipal, en sus Organismos Auxiliares y Fideicomisos Públicos, y en los poderes Legislativo y Judicial del Estado, con independencia del acto jurídico, que les dió origen.

También quedan sujetos a esta Ley, aquellas personas que manejan o administran recursos económicos estatales, municipales, concertados o convenidos por el Estado con la Federación o con sus Municipios; y aquellas que en los términos del artículo 73 de esta Ley, se beneficien con adquisiciones, enajenaciones, arrendamientos, mantenimientos y construcción de obras públicas, así como prestación de servicios relacionados, - que deriven de actos o contratos que se realicen con cargo a dichos recursos ". (51)

(51) Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, Secretaría de la Contraloría, Edo. de México 1992 p. 14.

En conclusión diremos que la actuación del servidor público, debe dirigirse exactamente hacia el servicio a través de la aplicación correcta de la Ley, anteponiendo el interés público social o nacional, a sus propios intereses. Entendiendo de esta manera como servidor público las anteriores definiciones que se han dado.

Ahora bien partiendo de esta base nos damos cuenta que esa actuación de los servidores públicos tiene dos nexos con los gobernados, por un lado la obligación de ajustar sus funciones a la Constitución (legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, art. 47 de la Ley de Responsabilidades en Materia Federal), y por otro lado el de realizar dichas funciones con el propósito de servir a la comunidad honestamente, - pues bien, de esta segunda relación con los gobernados deriva el concepto de responsabilidad al que nos estamos refiriendo que no es otra cosa que la exigencia de responsabilidad a las personas físicas que encarnan a una autoridad cuando su comportamiento público ha sido ilícito y notoriamente antijurídico.

La responsabilidad que se origina por el quebrantamiento de las obligaciones de los servidores públicos puede ser civil, penal, administrativa y política, haciéndose la aclaración que nos ocuparemos en especial de la responsabilidad penal y administrativa, por tener mayor relevancia, y las cuales se definen como:

1.) Responsabilidad Civil.

" Brota de los actos de los funcionarios, lesivos al patrimonio del Estado, ya se produzca una lesión directamente, ya indirecta del Estado a particulares y por las que aquél repite contra el funcionario culpable ". (52)

El Presidente Municipal incurre en responsabilidad civil cuando realiza actos que afecten de una manera negativa al patrimonio del Estado así como a los particulares, en esta última forma ya que el Presidente Municipal, como hemos visto representa al Ayuntamiento y su actuar influye tanto al patrimonio del Estado como al de los particulares.

2.) Responsabilidad Penal.

" La responsabilidad penal de los funcionarios o empleados, puede tener lugar por delitos que sólo con esa calidad se puedan cometer, o bien por actos en los que se considera como agravante la circunstancia

(52) Fraga Gabino, DERECHO ADMINISTRATIVO, Ed. Porrúa, México. p. 160.

de que su autor desempeñe una función pública ". (53)

De este tipo de responsabilidad nos ocuparemos más adelante, y so lo diremos que aunque en el Código Penal para el Estado de México, no - existe un apartado especial el cual señale la tipificación de los delitos en que incurrir los servidores públicos, concretamente de los Presidentes Municipales, si existen delitos que encuadran y son adaptables a la con - ducta del citado Presidente.

3.) Responsabilidad Administrativa.

" Esta responsabilidad se origina con motivo de cualquier falta - cometida por el empleado en el desempeño de sus funciones pudiendo ser - concomitante con la responsabilidad civil y penal ". (54)

Este tipo de responsabilidad tiene estrecha vinculación con la - civil y penal, ya que de acuerdo a la falta cometida en el desempeño de su administración pública origina otro tipo de responsabilidad y no sola

(53) Carlos García Oviedo, Enrique Martínez Useros, DERECHO ADMINISTRATI
VO, Ed. Artes, México 1980. p. 445.

(54) Fraga Gabino, Op. cit. p.160.

mente la administrativa de la cual nos ocuparemos en un apartado más adelante del presente capítulo.

4.) Responsabilidad Política.

Se deriva de las conductas que afectan los intereses públicos fundamentales y su buen despacho. Los sujetos de responsabilidad política, por integrar un poder público por su jerarquía o bien por la trascendencia de sus funciones.

Ahora bien, es oportuno hacer la siguiente observación, en que el Presidente Municipal, no puede ser sujeto de juicio político, en virtud de como lo establece la Constitución Política del Estado de México y el artículo quince de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios.

T I T U L O S E G U N D O

PROCEDIMIENTOS ANTE LA LEGISLATURA DEL ESTADO EN MATERIA DE JUICIO POLITICO Y DECLARACION DE PROCEDENCIA.

CAPITULO I

SUJETOS, CAUSAS DEL JUICIO POLITICO Y SANCIONES.

Artículo 5o. Son sujetos de juicio político los servidores públicos que menciona el artículo 127 de la Constitución del Estado ".(55)

CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE MEXICO

T I T U L O T E R C E R O

DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS DEL ESTADO.

(55) Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos del Estado y Municipio, Gob. del Edo. de México. p. 15.

Artículo 127.- "Los Diputados de la Legislatura del Estado, los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, los Titulares de las Dependencias del Poder ejecutivo y el Procurador General de Justicia, son responsables de los delitos graves del orden común que cometen durante el tiempo de su encargo y de los delitos faltas u omisiones que incurren en el ejercicio de sus funciones. El Gobernador, lo será igualmente pero durante el período de su ejercicio, sólo podrá ser acusado por delitos graves del orden común y por delito contra la soberanía del Estado ". (56)

De lo anterior desprendemos que efectivamente el Presidente Municipal, concretamente del Estado de México, no está en los supuestos del artículo antes enunciado para ser sujeto de Juicio Político, sin embargo debería estar, toda vez que como veremos adelante su actuación es de gran importancia. Lo anterior lo confirma la Ley de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, mismo que indica.

(56) Constitución Política del Edo. de México. p. 98.

4.2) Responsabilidad Penal de los Presidentes Municipales en el Estado de México.

Como ya señalamos anteriormente que dentro del Código Penal para el Estado de México no existe un apartado especial que conceptue los delitos en que pueden incurrir los servidores públicos de ese Estado, concretamente los Presidentes Municipales, motivo por el cual iremos señalando algunos delitos en los cuales podrían encuadrar el Presidente Municipal de no dirigirse correctamente en su desempeño público por lo que tenemos que en el Libro SEGUNDO, Título Primero, habla con respecto a los delitos contra el Estado, de ahí desprendemos que puede incurrir en responsabilidad penal los Presidentes Municipales, en los siguientes ca
sos:

Artículo 110.- Se impondrá de dos a quince años de prisión, y de veinte a doscientos días-multas, al que residiendo en territorio ocupado por el Gobierno bajo la protección y garantía de éste, proporcione voluntariamente a los rebeldes, hombres para el servicio de las armas, municiones, dinero, víveres, medios de transporte o de comunicación, o impida que las fuerzas de seguridad pública del Gobierno, reciban esos auxilios.

La Prisión será de seis meses a un año, si residiera en territo-

rio ocupado por los rebeldes.

Se impondrá de dos a quince años de prisión y de cincuenta a quinientos días de multa, a los servidores públicos del Estado y Municipios de Organismos Auxiliares Estatales o Municipales y Fideicomisos Públicos, que, que teniendo por razón de su cargo documentos de interés estratégico, los proporcionen a los rebeldes.

El Presidente Municipal, tiene a su cargo documentos de la Administración del Municipio, mismo que deberá cuidar y velar por ellos, ya que en caso de proporcionarlos a los rebeldes, incurría en el citado delito mismo que sería sancionado.

Artículo 112.- Se impondrá de quince a treinta y cinco años de prisión a los servidores públicos, así como a los rebeldes, que después del combate, dieran muerte a los prisioneros.

SUBTITULO SEGUNDO

DELITOS CONTRA LA ADMINISTRACION PUBLICA

CAPITULO I

DESOBEDIENCIA

Artículo 119.- Se impondrá de quince días a un año de prisión y de diez a cincuenta días-multa, al que sin causa legítima, rehusare prestar un servicio de interés público a que la Ley lo obligue o desobedeciere un mandato legítimo de la Autoridad.

Artículo 132.- Incurre en el delito de cohecho, el servidor público, que solicite u obtenga para sí o para otro u otros, de los particulares o de otros servidores públicos por sí o por interpósita persona, dádivas de cualquier tipo, en numerario o en especie para realizar u omitir un acto o actos ilícitos o ilícitos, realizados con sus funciones.

Al que cometa este delito, se le impondrá las siguientes sanciones:

I.- De tres meses a tres años de prisión o de treinta a trescientos días multas o ambas sanciones, destitución e inhabilitación de tres meses a tres años para desempeñar empleo, cargo o comisión públicos, cuando el beneficio obtenido o la cantidad o el valor de la dádiva no exceda del equivalente de noventa veces el salario mínimo diario general vigen-

te en la zona económica donde se cometa el delito, o no sean cuantificables; y

II.- De tres a ocho años de prisión, de quinientos a un mil días multa, destitución e inhabilitación de tres a ocho años para desempeñar empleo, cargo o comisión públicos cuando el beneficio obtenido o la cantidad o el valor de la dádiva exceda de noventa veces el salario mínimo diario general vigente en la zona económica donde se cometa el delito.

Artículo 133.- También incurre en cohecho, el servidor público - que con el propósito de obtener de cualquier tipo, realice dolosamente alguna de las siguientes conductas:

I.- Impedir u obstaculizar a cualquier persona mediante actos - u omisiones la presentación de peticiones, escritos o promociones, y ;

II.- Retardar o negar a cualquier persona el curso, despacho o - resolución de los asuntos, de las prestaciones o de los servicios que tenga el deber de atender.

A quien cometa este delito se le impondrá pena de prisión de tres meses a tres años o de treinta a trescientos días multa o ambas sanciones así como destitución e inhabilitación de tres meses a tres años para desempeñar empleo, cargo o comisión públicos.

El subtítulo segundo señala el delito de cohecho, dicha figura, debe tomarse en cuenta debido a que hay autoridades que aprovechándose de su puesto, cargo o comisión, tienen la libertad para realizar actos ilícitos y de aceptar dádivas o dinero como pago a la omisión o acto que no realizó y o realizó en perjuicio de otros, considero que dicho delito debería tener una penalización mayor que la inhabilitación, ya que una persona que ha defraudado a quien confió en él no puede ni debe ocupar un cargo público.

C A P I T U L O V I I I

INCUMPLIMIENTO, EJERCICIO INDEBIDO Y ABANDONO DE FUNCIONES PUBLICAS.

Artículo 135.- Comete el delito de incumplimiento de funciones públicas, el servidor público que incurra en alguna de las conductas siguientes:

I.- . . .

II.- Impedir el cumplimiento de una ley, decreto, reglamento o resolución judicial o administrativa, o el cobro de una contribución fiscal o utilizar el auxilio de la fuerza pública para tal objeto; y

III.- . . .

Al responsable de los delitos previstos en este Artículo, se le impondrá de tres meses a cinco años de prisión de veinte a doscientos días multa y destitución e inhabilitación de tres meses a cinco años para desempeñar empleo, cargo o comisión públicos.

Artículo 136.- Comete el delito de ejercicio indebido de función pública, el servidor público que:

I.- Ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión, sin haber rendido protesta constitucional;

II.- Ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión sin satisfacer los requisitos legales;

III.- Ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión después de haber sido notificado de la suspensión, destitución o revocación de su nombramiento o después de haber renunciado, salvo que por disposición legal o reglamentaria deba continuar ejerciendo sus funciones hasta ser relevado;

IV.- Se atribuya funciones o comisiones distintas a las que legal

mente tenga encomendadas en perjuicio de terceros o de la función pública.

Al responsable de los delitos previstos en las fracciones I a la III, se le impondrán de tres meses a un año de prisión, de diez a cien días-multa e inhabilitación de tres meses a un año para desempeñar empleo cargo o comisión públicos.

A quien cometa el delito previsto en la Fracción IV, se le impondrá de tres meses a cinco años de prisión de veinte a doscientos días-multa y destitución e inhabilitación de tres meses a cinco años para desempeñar empleo, cargo o comisión públicos.

Artículo 139.- Se impondrá de tres meses a cinco años de prisión y destitución del cargo e inhabilitación de tres meses a cinco años para desempeñar empleo, cargo o comisión públicos, al servidor público que en razón de sus funciones y excediéndose en su ejercicio realice dolosamente un hecho arbitrario o indebido. . .

Artículo 142.- Comete el delito de concusión el servidor público que a título de impuesto, contribución, derechos, recargos, cooperación, renta, rédito, salario o emolumento, exija, en beneficio propio, por sí o por interpósita persona, dinero, valores, servicios o cualquier cosa no debida o en mayor cantidad de la que señala la Ley.

No será posible la conducta antes señalada originada por error de otros, o por fallas de máquinas o aparatos con los que se realicen los cálculos correspondientes.

Al que comete este delito, se le impondrán las siguientes sanciones:

I.- De tres meses a tres años de prisión, o de treinta a quinientos días-multa o ambas sanciones, destitución e inhabilitación de tres meses a tres años para desempeñar empleo, cargo o comisión públicos, cuando la cantidad o el valor de lo exigido no exceda del equivalente de noventa veces el salario mínimo diario general vigente en la zona económica donde se cometa el delito o no sean cuantificables; y

II.- De tres a nueve años de prisión, de quinientos a un mil días-multa, destitución e inhabilitación de tres a nueve años para desempeñar empleo, cargo o comisión público, cuando la cantidad o el valor de lo exigido exceda de noventa veces el salario mínimo diario general vigente en la zona económica donde se cometa el delito.

CAPITULO XIII

PECULADO

Artículo 143.- Comete el delito de peculado, el servidor público que disponga en beneficio propio o indebidamente para terceros, de dinero, rentas, fondos o valores, o sus rendimientos que tenga confiados en razón de su cargo ya sea del Estado, Municipios, Organismos Auxiliares, Empresas de Participación Municipal Mayoritaria, Fideicomisos Públicos o de Particulares.

Incorre en el mismo delito el servidor que disponga indebidamente con ánimo de lucro, de bienes públicos en beneficio propio o de terceros.

Al que cometa este delito, se le impondrá las siguientes sanciones:

I.- De tres meses a tres años de prisión o de treinta a quinientos días-multa o ambas sanciones, destitución e inhabilitación de tres meses a tres años para desempeñar empleo, cargo o comisión públicos, cuando la cantidad o el valor de lo que se haya dispuesto no exceda del equivalente de noventa veces el salario mínimo diario general vigente en la zona económica donde se cometa el delito o no sea cuantificable; y

II.- De tres a diez años de prisión, de quinientos a un mil días-multa, destitución e inhabilitación de tres a diez años, para desempeñar empleo, cargo o comisión públicos, cuando la cantidad o el valor de lo que se haya dispuesto, exceda de noventa veces el salario mínimo general vigente, en la zona económica donde se cometa el delito.

La disposición de bienes para asegurar su conservación y evitar su destrucción y siempre que se destinan a la función pública, no será sancionada.

C A P I T U L O X I V

ENRIQUECIMIENTO ILICITO

Artículo 144.- Comete el delito de enriquecimiento ilícito el servidor público que obtenga un lucro evidentemente desproporcionado con la percepción que su empleo, cargo o comisión tenga asignada presupuestariamente, sin demostrar la honesta procedencia de los bienes.

Al que cometa este delito, se le impondrán de dos a once años de prisión, de trescientos a un mil días-multa, destitución, inhabilitación de dos a once años para desempeñar empleo, cargo o comisión públicos y -

decomiso en beneficio del Estado de aquellos bienes cuya honesta procedencia no acredite ". (56)

La responsabilidad penal, se desprenden los anteriores preceptos legales transcritos con anterioridad, en la que podemos concluir que el Presidente Municipal debido al cargo que ostenta de no dirigirse correctamente, y de acuerdo a los lineamientos expresados por las leyes que regulan su actuar puede incurrir en diversos delitos como el establecido en el artículo 110, del Código Penal para el Estado de México, ya que si no guarda la reserva y discreción de algunos documentos que le fueran conferidos o información proporcionada al mismo incurriría en el delito contra la Seguridad del Estado establecido en el citado precepto legal.

El artículo 119, del mencionado ordenamiento legal establece una responsabilidad penal atribuida al Presidente Municipal en caso de no observar lo establecido por el artículo 28 de la Ley Orgánica Municipal, mismo que establece que los cargos de elección popular son irrenunciables.

(56) Código Penal del Estado de México, Ed. Cajica, ed. 8a. Puebla Puebla 1982. p. 71 a la 105.

Así como en el caso del artículo 135 del citado Código Penal, establece que incurre en responsabilidad penal en caso de incumplir en sus obligaciones como lo señala el Artículo 44, fracción I de la Ley Orgánica Municipal, al tratar de impedir el cumplimiento de una ley o decreto de observancia general, así como el no promulgar y publicar el Bando Municipal teniendo como objeto impedir su observancia.

En su artículo 171 del Código Penal, supracitado señala la obligación de rendir la protesta constitucional al asumir el cargo o comisión por lo que de no realizarlo incurre en el delito de ejercicio indebido de la función pública como lo establece el artículo 136, fracciones I y II.

La Ley Orgánica Municipal, en su artículo 45, señala que los Presidentes Municipales, no pueden realizar diversas actuaciones como es el caso de las fracción VI por lo que en caso de realizarlo incurren en el delito de concusión, como lo establece el artículo 142 del Código Penal - antes señalado y 143 incurre en el delito de Peculado.

4.3) Responsabilidad Administrativa de los Presidentes Municipales en el Estado de México.

De la Ley de Responsabilidades de los servidores públicos del Es-

tado y Municipios, se desprende la responsabilidad a que pueden ser objeto los Presidentes Municipales del Estado de México, y para analizar la misma es necesario tener presente algunos preceptos legales como:

LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES
PUBLICOS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS

T I T U L O P R I M E R O

CAPITULO UNICO

Disposiciones General.

Artículo 2o. Son sujetos de esta Ley, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión, de cualquier naturaleza en la administración pública estatal o municipal, en sus Organismos Auxiliares y Fideicomisos Públicos y en los Poderes Legislativo y Judicial del Estado, con independencia del acto jurídico que les dió origen.

También quedan sujetos a esta Ley, aquellas personas que manejen o administren recursos económicos estatales, municipales, concertados o convenidos por el Estado con la Federación o con sus Municipios; y aquellas que en los términos del artículo 73 de esta Ley, se beneficien con adquisiciones, enajenaciones, arrendamientos, mantenimientos y construcción de obras públicas, así como prestación de servicios relacionados,

que deriven de actos o contratos que se realicen con cargos a dichos recursos.

TITULO TERCERO

DE LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

CAPITULO I

DE LOS SUJETOS

Artículo 41.- Son sujetos de responsabilidad administrativa, los servidores públicos y todas aquellas personas a que se refiere el artículo 2o. de esta Ley.

CAPITULO II

DE LAS OBLIGACIONES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

Artículo 42.- Para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad imparcialidad y eficiencia que deban ser observadas en el servicio público, independientemente de las obligaciones específicas que correspon-

dan al empleo, cargo o comisión, todo servidor público, sin perjuicio o independiente de sus derechos y deberes laborales tendrá las siguientes - obligaciones de carácter general.

I. Cumplir con la máxima diligencia el servicio público que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido un empleo, cargo o comisión;

II. Formular y ejecutar legalmente, en su caso los planes programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos.

III. Abstenerse de causar daños y perjuicios a la Hacienda Pública Estatal o Municipal, sea por el manejo irregular de fondos y valores Etatales o Municipales o por irregularidades en el ejercicio o pago de recursos presupuestales del Estado o Municipio, o de los concertados o convenidos por el Estado con la Federación, o sus Municipios;

IV.- Utilizar los recursos que tenga asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las facultades que le sean atribuidas o la información reservada a que tenga acceso por su función exclusivamente para los fines a que estén afectos;

V.- Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, conserve bajo su cuidado o la cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebida de aquellas;

VI.- Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste;

VII.- Observar en la dirección de sus subalternos las debidas reglas de trato y abstenerse de incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad;

VIII.- Observar respeto y subordinación legítimas con respecto a sus superiores inmediatos o mediatos, cumpliendo las disposiciones que estos dicten en el ejercicio de sus atribuciones;

IX.- Comunicar por escrito al Titular de la Dependencia u Organismo Auxiliar en el que presten sus servicios el cumplimiento de las obligaciones establecidas en este artículo o las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba;

X.- Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión después de concluido el período para el cual se le designó o de ha

ber cesado, por cualquier otra causa, en el ejercicio de sus funciones;

XI.- Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores, más de quince días continuos o treinta discontinuos en un año, así como otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones, cuando las necesidades del servicio público no lo exijan;

XII.- Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la Ley prohíba;

XIII.- Abstenerse de nombrar, contratar o promover como Servidores Públicos, a personas con quienes tenga parentesco consanguíneo hasta el cuarto grado, por afinidad o civil, y que por razón de su adscripción dependan jerárquicamente de la unidad administrativa de la que sea titular. Cuando al asumir el servidor público el cargo o comisión de que se refiere, y ya se encontrara en ejercicio de una función o responsabilidad pública el familiar comprendido dentro de la restricción prevista en esta fracción, deberá preservarse los derechos previamente adquiridos por éste último. En este caso, el impedimento será para el fin de excusarse de intervenir en cualquier forma, respecto del nombramiento de su familiar;

XIV.- Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquellos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consaguíneos hasta el cuarto grado por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales o de negocios, para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte;

XV.- Informar por escrito al Jefe Inmediato y en su caso, al superior jerárquico, sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia la fracción anterior y que sean de su conocimiento y, observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación o resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;

XVI.- Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir por sí o por interpósita persona, dinero, objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al que el bien de que se trate tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo cargo o comisión, para sí o para las personas a las que se refiere la fracción XIII, y que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor -

público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión;

XVII.- Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIV;

XVIII.- Abstenerse de intervenir o participar en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII;

XIX.- Presentar con oportunidad y veracidad la Manifestación de bienes ante la Secretaría de la Contraloría en los términos que señala la Ley;

XX.- Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaría de la Contraloría conforme a la competencia de ésta;

XXI.- Informar al superior jerárquico de todo acto u omisión de los servidores públicos sujetos a su Dirección, que pueda implicar inobservancia de las obligaciones a que se refieren las fracciones de este artículo, y en los términos de las normas que al efecto se expidan.

Cuando el planteamiento que formule el servidor público a su superior jerárquico deba ser comunicado a la Secretaría de la Contraloría, el superior, procederá a hacerlo sin demora, bajo su estricta responsabilidad, poniendo el trámite en conocimiento del subalterno interesado, si el superior jerárquico omite la comunicación a la Secretaría de la Contraloría, el subalterno podrá practicarla directamente informando a su superior acerca de este acto;

XXII.- Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique cumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público;

XXIII.- Abstenerse de impedir, por sí o por interpósita persona utilizando cualquier medio, la formulación de quejas y denuncias; o que con motivo de las mismas realice cualquier conducta injusta u omita una justa y debida que lesione los intereses de los quejosos o denunciantes;

y

XXIV.- Las demás que le imponga las Leyes y disposiciones reglamentarias administrativas.

Artículo 43.- Se incurre en responsabilidad administrativa, por el incumplimiento de cualesquiera de las obligaciones a que se refiere el artículo anterior, dando lugar a la instrucción del procedimiento administrativo ante los órganos disciplinarios y a la aplicación de las sanciones que en esta Ley se consignan, atendiendo a la naturaleza de la obligación que se transgreda.

C A P I T U L O I I I

SANCIONES DISCIPLINARIAS Y PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA APLICARLAS.

Artículo 45.- En las dependencias de la Administración Pública, en los Organismos Auxiliares y fideicomisos públicos y en los Ayuntamientos, se establecerán módulos específicos a los que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, con las que se iniciará, en su caso el procedimiento disciplinario correspondiente.

. . . .

Artículo 47.- El Tribunal Superior de Justicia del Estado esta blecerá los organos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades de sus servidores públicos, derivadas del incumplimiento de las obligaciones a que se refiere el artículo 42, así como para aplicar las sanciones contempladas en el presente capítulo, por conducto del superior jerárquico, o en los términos de su correspondiente Ley Orgánica.

Lo propio hará la Legislatura, respecto a sus servidores y conforme a la Legislación respectiva; siendo también competente para identificar, investigar y determinar las responsabilidades a que se refiere es te artículo, tratándose de Presidentes Municipales, Regidores y Síndicos así como para aplicarles las sanciones que correspondan en los términos de esta Ley.

Artículo 49.- Las sanciones por responsabilidad administrativa consistirán en:

- I.- Amonestación;
- II.- Suspensión del empleo, cargo o comisión;
- III.- Destitución del empleo, cargo o comisión;
- IV.- Sanción económica;

V.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos cargos o co misiones en el servicio público.

Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un ac- to u omisión que implique beneficios o cause daños y perjuicios, será - de seis meses a tres años, si el monto de aquellos no excede de doscien- tas veces el salario mínimo mensual vigente en la capital del Estado, y de tres a diez años si excede dicho límite; y

VI.- arresto hasta por 36 horas en los términos de la Ley de Se guridad Pública del Estado.

Artículo 50.- Las sanciones administrativas se impondrán consi- derando las siguientes circunstancias:

I.- La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la con veniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma las dis posiciones de esta Ley o las que se dicten con base en ella;

II.- Las circunstancias socio-económicas del servidor público;

III.- El nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones - del infractor;

IV.- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;

V.- La antigüedad en el servicio;

VI.- La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones; y

VII.- El monto del beneficio, daño o perjuicio económico, derivado del incumplimiento de obligaciones.

Artículo 52.- Para la aplicación de las sanciones que establece el artículo 49 de esta Ley, se observarán las siguientes prescripciones:

...

Tratándose de Presidentes Municipales, Regidores y Síndicos, la aplicación de las sanciones a que se refiere este artículo, corresponde a la Legislatura y respecto a los demás servidores públicos Municipales, su aplicación corresponde a los Ayuntamientos en los términos del tercer párrafo del artículo 47 de esta Ley ". (57)

(57) Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, Edo. de México, Secretaría de la Contraloría. p. 27 a la 36.

De lo antes transcrito concluimos que el Presidente Municipal, incurre en responsabilidad administrativa en caso de incumplir con sus obligaciones señaladas en el artículo 44 de la Ley Orgánica Municipal y 45; - así como lo indicado por el artículo 42 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.

Siendo la autoridad competente para conocer con respecto a dicha responsabilidad la Legislatura local.

La Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México, nos marca claramente la responsabilidad administrativa en - que incurren los servidores públicos de dicho estado, mismo que enmarca en tal concepto a los Presidentes Municipales, y asimismo, indica el procedimiento a seguir.

Los Municipios del Estado de México son: (anexo uno)

Acambay
Acolman
Aculco
Almoloya de Alquisiras
Almoloya de Juárez
Almoloya del Río
Amanalco
Amatepec
Amecameca
Apaxco
Atenco
Atizapan
Cuautitlán Izcalli
Cuautitlán de Romero Rubio
Chalco
Atizapan de Zaragoza
Atlacomulco
Atlanta
Axapusco
Ayapango
Calimaya
Capulhuan
Coacalco
Coatepec Harinas
Cocotitlán

Coyotepec
Cuautitlán
Morelos
Naucalpan
Chapa de Mota
Chapultepec
Chiautla
Chicoloapan
Chincocoac
Chimalhuacán
Donato Guerra
Ecatepec
Ecatzingo
El Oro
Huehuetoca
Hueypoxtla
Huixquilucan
Isidro Fabela
Ixtapaluca
Ixtlahuacan
Jalatlaco
Ixtapan del Oro
Jaltaco
Jilotepec
Jilotzingo
Jiquipilco
Jocotitlán
Joquicingo
Nextlalpan
Nezahualcoyotl

Nicolas Romero
Nopaltepec
Ocoyacac
Ocuilan
Oczoloapan
Otzolotepec
Otumba
papálotla
palotitlán
Rayón
San Antonio de Isla
San Felipe del Progreso
San martín de las Pirámides
San Mateo Atenco
San Simón Guerrero
Santo Tomás
Soyaniquilpan de Juárez
Sultepec
Tecāmac
Juchitepec
La Paz
Lerma
Malinalco
Melchor Ocampo
Metepec
Mexicalcingo
Tenango del Aire
Tenango del Valle
Teoloyucan
Teotihuacan
Tepetlaoxtoc

Tepetixtla
Tequixquiac
Tepozotlán
Texcaltitlán
Texcalyacac
Texcoco
Tianguistenco
Timilpan
Tlalmanalco
Tejupilco
Temamatla
Temascalapa
Temascalcingo
Temascaltepec
Temoaya
Tenancingo
Tlatiaya
Toluca
Tonatico
Tultepec
Tultitlán
Valle de Bravo
Valle de Allende
Valle del Carbón
Villa de Guerrero
Villa Victoria
Xonacatlán
Zacazonapan
Zinacantepec
Zumpahuacan
Tlalnepantla
Zumpango

TITULO QUINTO
(anexo)

DE LOS ESTADOS DE LA FEDERACION.

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

I.- Cada Municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

Los Presidentes Municipales, Regidores y Síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes

pero los que tengan el carácter de suplentes, sí podrán ser electos para el período inmediato como propietario a menos que hayan estado en ejercicio.

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

En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros si conforme a la ley no procediera que entraren en funciones, las legislaturas designarán entre los vecinos a los consejos municipales que concluirán los períodos respectivos.

Si alguno de los miembros dejará de desempeñar su cargo, será substituido por su suplente, o se procederá según lo dispone la Ley.

II.- Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la Ley.

Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados los Bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

III.- Los municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuera necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a) Agua potable y alcantarillado
- b) Alumbrado público
- c) Limpia
- d) Mercados y centrales de abasto
- e) Panteones
- f) Rastros
- g) Calles, parques y jardines
- h) Seguridad pública y tránsito
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Los municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la Ley, podrá coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda.

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

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

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados.

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

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni -

concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las Leyes de ingreso de los Ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en su ingreso disponible.

V.- Los municipios, en los términos de las Leyes Federales y Estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tierra urbana; otorga licencias y permisos para la construcción y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarias.

VI.- Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar -

una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y -
los Municipios respectivos, en el ámbito de su competencia, planearán y re
gularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros -
con apego a la Ley Federal de la materia.

VII.- El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados ten -
drán el mando de las fuerzas públicas en los municipios donde residieren -
habitual o transitoriamente.

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

Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores,
se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con
base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución y sus dispo-
siciones reglamentarias.

IX.- (Derogada)

X.- (Derogada).

CONCLUSIONES

1.- En Grecia y Roma tenemos como antecedente inmediato del municipio, ahí podemos señalar que la gens, ya que la misma se desarrolló como una gran vida comunitaria y familiar, en virtud de que como hemos estudiado, con el paso del tiempo la gens se convirtió en patria, la cual integraba a varias gens, y después constituyó la tribu y con el paso del tiempo constituyeron aldeas éstas últimas en donde tenían una comunidad perfectamente organizada.

2.- El Calpulli en la comunidad Azteca es nuestro antecedente ya que realmente tenía una vida municipal, con una organización bastante desarrollada, en virtud que dentro de la sociedad azteca se distinguía el Calpulli rural y urbano, las cuales constituía una unidad territorial, militar económica y política además de religiosa, en donde la familia era la base primordial de la organización toda vez que la misma constituía el modelo para la estructura del Estado.

3.- La Constitución de Cádiz marca en gran parte las directrices que tendrá el municipio en el México independiente, a pesar de que como se ha estudiado en el sentido de que dicho ordenamiento, sólo tuvo una vigencia de tres meses, y sin embargo, influyó por más tiempo en la vida municipal del país en el transcurso del tiempo y sin embargo su influen-

cia duró más, ya que en la Constitución de 1824, subsistieron los lineamientos establecidos en la Constitución de Cádiz en materia municipal.

4.- En la Constitución de 1836, en materia municipal marca una forma de organización y las facultades que tendrán éstos, al señalar que habría ayuntamientos en cada capital de los departamentos, recordando que en fecha 23 de octubre de 1835, señalaron las bases constitucionales en las cuales se estableció que el territorio se dividía en Departamentos los cuales eran de elección popular, atendiendo a su población en donde los alcaldes tenían como funciones, el velar por la ejecución y cumplimiento de los reglamentos de policía, leyes, decretos y disposiciones que les comunicaran los Subprefectos y demás autoridades superiores.

5.- El Estado de México ha tenido importantes cambios en el devenir histórico, en la actualidad cuenta con 121 municipios, en donde al igual que en todo el territorio Nacional el Presidente Municipal, tiene gran importancia y su actuación se encuentra regulada por diversos ordenamientos, siendo uno de ellos principalmente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En la cual se marcan los lineamientos que regirán la vida municipal de este país, principalmente en los artículos 115, 3o., 73, fracciones XXV y XXIX y 117, fracción VIII.

6.- En la vida contemporánea los municipios, tienen gran importancia en la vida política actual, ya que los mismos es la base de la división territorial y administrativa. De acuerdo al artículo 44 de la Ley Orgánica Municipal es el órgano ejecutor de las determinaciones del Ayuntamiento, así como sus funciones y sus obligaciones, siendo éste último aspecto y el incumplimiento de las mismas lo que da origen a las responsabilidades, siendo este aspecto el tema que nos ocupa en el presente trabajo, ya que el quebrantamiento de las obligaciones de lugar a las responsabilidades que puede ser civil, penal, administrativa o política, aclarándose que en la presente tesis el estudio se avoca principalmente a las tres últimas, por tener una especial importancia y los casos y procedimientos de responsabilidad que incurre dicho Presidente Municipal, los regula específicamente la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México, y como analizamos es un procedimiento que debería ser aplicados a todos aquellos Presidentes Municipales que incurren en responsabilidades y no que se les conceda una licencia para separarse del cargo quedando hasta ahí el problema que se haya originado.

7.- Del análisis del artículo 99 de la Ley Orgánica Municipal, - se desprende que dentro de las facultades y obligaciones del Presidente Municipal es en esencia la de vigilar del cumplimiento de las disposiciones legales para el óptimo desarrollo del Municipio.

8.- La propia Ley Orgánica Municipal del Estado de México, delimita claramente las facultades y obligaciones del Presidente Municipal, así como el señalar lo que esta estrictamente prohibido para dicha autoridad ya que el artículo 45 del citado ordenamiento, señala diversas conductas que no puede realizarse el Presidente Municipal.

9.- En primer término señalamos la responsabilidad del Presidente Municipal, como servidor público, ya que el mismo es considerado como tal, en virtud de desempeñar un cargo dentro del Municipio y en consecuencia - encuadra en el supuesto del artículo 126 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin embargo, de la actuación que principalmente es tema del presente trabajo, es la que se deriva con el propósito de servir a la comunidad, ya que esta relación es con los gobernados y - de la cual deriva el concepto de responsabilidad.

10.- En el artículo 49 de la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos del Estado de México, señala las sanciones por responsabilidad administrativa, y en el apartado V, indica como una sanción la inhabilitación temporal, considero que esta inhabilitación debería ser - permanente, porque si dicho Presidente Municipal no supo dirigirse con - honestidad durante el desempeño de sus funciones resultaría difícil de - creer que el mismo haría un mejor papel en un tiempo futuro en que vuelva a ocupar un determinado cargo público.

11.- En general, considero que las sanciones se encuentran dentro de la realidad e ir de la amonestación hasta la inhabilitación, en caso - de las sanciones administrativas así como que su aplicación de dicha ley corresponda a la Legislatura del Estado correspondiente, ya que de lo con trario se pensaría que dicho Estado es incapaz de sancionar a quien incum pla la Ley.

12.- Consideró que realmente se debería valorar la importancia - que tiene el Presidente Municipal, en el desarrollo del Municipio, así como se supervice y se dé a conocer su actuación durante su cargo, indi cándose si verdaderamente cumplió con lo que la ley le establece, y que en caso contrario se le aplique todo el rigor de la Ley.

BIBLIOGRAFIA

Acosta Romero Miguel, LA REFORMA MUNICIPAL EN LA CONSTITUCION, Ed. Porrúa ed. 2a. México, 1986.

Biscaretti Di Ruffia Paolo, DERECHO CONSTITUCIONAL, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1975.

Burgos Ignacio, DERECHO CONSTITUCIONAL, Ed. Porrúa, ed. 7a. México, 1989.

Calzada Padrón Feliciano DERECHO CONSTITUCIONAL, Ed. Harla, ed. 4a. México, 1986.

Cámara de Diputados DIARIO DE LOS DEBATES DEL CONGRESO CONSTITUYENTE, México, 1982.

Carreño Alberto María, BERNAL DIAZ DEL CASTILLO DESCUBRIDOR Y CRONISTA DE LA NUEVA ESPAÑA, Ed. del Valle de México, ed. 7a. México, D. F.

Códio Penal del Estado de México, Ed. Cájica, S.A. Puebla, Puebla, Méx. 1990.

Coordinación General de la Comisión Social del Gobierno del Estado de México-Palacio de Gobierno, BIBLIOGRAFIA, GENESIS Y EVOLUCION DEL ESTADO DE MEXICO, Edo. de México, marzo 1986.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Ed. Porrúa, ed. 87 México 1989.

CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE MEXICO, Diario Oficial, 4 de agosto - de 1986.

Comisión Federal Electoral. Ley Orgánica Municipal del Estado de México, D. F. 1990.

De la Cueva Mario, APUNTES DE DERECHO CONSTITUCIONAL, UNAM, México, 1969.

De Pina Rafael, DICCIONARIO DE DERECHO, Ed. Porrúa, 5a. ed. México, 1988.

Dublán y Lozano COLECCION DE LEYES, DIARIOS Y DECRETOS, Tomo III, Ed. - Cumbre, 1975.

Enciclopedia: MEXICO A TRAVEZ DE LOS SIGLOS, Juan de Dios Arras, Alfredo Chavero, Ed. Colegio de México, ed. 2a. Tomo III, p. 184.

Flores Margadant S. Guillermo, EL DERECHO PRIVADO MODERNO, Ed. Esfinge, ed. 5a. 1987.

Guerrero Marguett Porfirio, LA ESTRUCTURA CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE MEXICO, UNAM. México, 1975.

Haurioo, PRINCIPIO DEL DERECHO PUBLICO Y CONSTITUCIONAL, Ed. Arcel, Barcelona, 1971.

Lanz Durent, LA CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE MEXICO, Ed. Porrúa, - ed. 5a. México 1972.

MANUAL DE ORGANIZACION DEL ESTADO DE MEXICO. Gobierno del Edo. de México 1991.

Ochoa Campos Moisés, LA REFORMA MUNICIPAL, Ed. Porrúa, ed. 4a. México, - 1985.

Ruiz Massie Jose F. y Valadez Diego, NUEVO DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO, 1983, México, D.F.

Sayeg Helu Jorge, INSTITUCIONES DE DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO, Ed. - Porrúa, ed. México 1987.

Smith Carl, TEORIA DE LA CONSTITUCION, Ed. Weel Madrid 1950.

Secretaría de la Contraloría del Estado de México. LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DEL ESTADO DE MEXICO Y MUNICIPIOS, Toluca México 1990.

Secretaría de gobernación EL MUNICIPIO MEXICANO, México, D.F. 1985.

Serra Rojas Andrés, DERECHO ADMINISTRATIVO, Ed. Porrúa, ed. 9a. México 1988.

Tena Ramírez Felipe, LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO 1808 a 1987, Ed. Porrúa, ed. México 1989.

Ugarte Cortés Juan, LA REFORMA MUNICIPAL Y ELEMENTOS PARA UNA TEORIA CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO, Ed. Porrúa, México 1985.