



879309
UNIVERSIDAD LASALLISTA BENAVENTE

FACULTAD DE DERECHO 56

Con Estudios Incorporados a la Universidad Nacional
Autónoma de México. 24
Clave: 879309

**NATURALEZA JURIDICA DE LOS CONTRATOS
DE ARRENDAMIENTO Y COMODATO
CELEBRADOS POR LA ADMINISTRACION
PUBLICA MUNICIPAL**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

CARLOS ROBLES FERNANDEZ

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

ASESOR:

LIC. FRANCISCO JAVIER GUIZA ALDAY

CELAYA, GTO.

ABRIL DE 1996



**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central

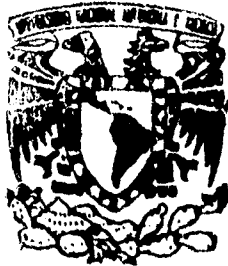


UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



279309
UNIVERSIDAD LASALLISTA BENAVENTE

FACULTAD DE DERECHO 56

Con Estudios Incorporados a la Universidad Nacional
Autónoma de México. 24
Clave: 879309

**NATURALEZA JURIDICA DE LOS CONTRATOS
DE ARRENDAMIENTO Y COMODATO
CELEBRADOS POR LA ADMINISTRACION
PUBLICA MUNICIPAL**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

CARLOS ROBLES FERNANDEZ

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

ASESOR:

LIC. FRANCISCO JAVIER GUIZA ALDAY

CELAYA, GTO.

ABRIL DE 1996



INDICE GENERAL

INTRODUCCION

CAPITULO I

EL MUNICIPIO EN MÉXICO

1.1. Origen y Evolución del Municipio Mexicano	2
1.2. El Municipio en la Constitución de Querétaro.....	8
1.3. El Estatuto Municipal en Nuestros Días.....	17

C A P I T U L O II

EL GOBIERNO MUNICIPAL EN EL ESTADO DE GUANAJUATO. EL AYUNTAMIENTO.

2.1. Concepto de Ayuntamiento y sus Características	31
2.2. Instalación del Ayuntamiento.....	35
2.3. Organización del Ayuntamiento.....	37
2.4. Funcionamiento del Ayuntamiento.....	39
2.5. Competencia del Ayuntamiento.....	47
2.6. Desaparición del Ayuntamiento.....	51

C A P I T U L O III

EL PRESIDENTE MUNICIPAL

3.1. Concepto y Generalidades.....	54
3.2. Atribuciones.....	54
3.3. Formas de Suplir las Faltas.....	57
3.4. Suspensión y Revocación del Mandato.....	59

C A P I T U L O IV

EL SINDICO

4.1. Concepto y Generalidades.....	65
4.2. Atribuciones.....	65
4.3. Forma de Suplir las Faltas.....	67
4.4. Suspensión y Revocación de Mandato.....	68

C A P I T U L O V
LOS REGIOORES MUNICIPALES

5.1. Concepto y Características.....	72
5.2. Atribuciones.....	73
5.3. Modo de suplir las Faltas.....	74
5.4. Suspensión y Revocación del Cargo de Regidor.....	74

C A P I T U L O VI
PROBLEMATICA JURIOICA OERIVAOA DE LOS CONTRATOS DE ARRENOAMIENTO Y COMOATO
CELEBRADOS POR LA ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL.

6.1. Bienes Propiedad del Municipio.....	78
6.2. Naturaleza Jurídica de los Contratos de Arrendamiento y Comodato en el Código Civil del Estado de Guanajuato	86
6.3. El Contrato Administrativo	96
6.4. Propuesta de Solución a la Problemática Oerivada de los Contratos de Arrendamiento y Comodato Celebrados por el Municipio.....	99

CONCLUSIONES	105
BIBLIOGRAFIA	111

INTRODUCCION

La presente investigación, que conforma mi trabajo de Tesis, con miras a la obtención de mi Título de Licenciado en Derecho, tiene como objeto principal el estudiar la Administración Pública Municipal, partiendo de sus antecedentes históricos, tocando el marco jurídico legal que la reglamenta, desde el artículo 115 de la Constitución Política Federal, hasta la Ley Organica Municipal para el Estado de Guanajuato, analizando su funcionamiento y organización en general.

Dentro de las actividades que realiza el Ayuntamiento, tuvo especial interés e inspiró el tema central de este trabajo, la realización de actos jurídicos que con frecuencia actualiza, concretamente, la celebración de contratos de arrendamiento y comodato con particulares, y que en consecuencia otorga el uso y disfrute de bienes de dominio privado propiedad del municipio.

En efecto, es común, ya sea por necesidades económicas, políticas o sociales, que los Municipios otorguen en arrendamiento o en comodato los bienes que conformen el patrimonio municipal, ya sea a personas físicas o morales; y sin embargo, es también común que al término de los mismos, los particulares pretendan obtener beneficios personales, negándose a la devolución y entrega de los inmuebles, aprovechando muchas veces que con los cambios de Administración, las nuevas autoridades ignoren la clase de relación jurídica que existe con los mismos: ello da lugar a pugnas

públicas entre los partidos políticos que buscan el poder, y en consecuencia el perjuicio al patrimonio municipal que va a afectar a toda la colectividad que conforma la población del Municipio.

Ante esta situación y a efecto de resolverla, o en su caso de evitarla, es que el presente trabajo plantea como alternativa de solución, la creación de las figuras del contrato de arrendamiento y comodato administrativos, donde se regulen por normas de Derecho Público, ajenas a aquellas del Derecho Privado propia de los contratos de naturaleza civil, estableciendo las bases jurídicas necesarias para ello, con base en argumentos sólidos y razonamientos válidos, en un afán de vincular la realidad social que vivimos con el texto de nuestras leyes.

EL SUSTENTANTE

CAPITULO I

EL MUNICIPIO EN MÉXICO

SUMARIO

1.1. Origen y Evolución del Municipio Mexicano. 1.2. El Municipio en la Constitución de Querétaro. 1.3. El Estatuto Municipal en Nuestros Días.

1.1. ORIGEN Y EVOLUCION DEL MUNICIPIO MEXICANO.

El municipio es una de las grandes innovaciones instituidas en la Carta de Querétaro, una verdadera decisión política, fundamental porque es una de las piezas básicas de la arquitectura constitucional y del sistema orgánico de México. Los numerosos y variados elementos de la solución municipal de 1917 arrojan a una verdadera jungla temática, la cual reclama un tratamiento sistemático: la evolución histórica de la institución municipal, incluida la postura de las sucesivas constituciones, primero; la naturaleza jurídico-política y territorial del municipio, después y, por lo tanto, sus relaciones con los poderes estatales y con los nacionales; su arreglo orgánico y el consecuente reparto de competencias, así como las relaciones de las autoridades municipales con la ciudadanía.

Se deja constancia de que la etapa prehispánica, sobre todo el imperio azteca, conoció fórmulas de la organización político-territorial semiautónoma, y de participación popular en la prestación de los incipientes servicios públicos, particularmente los de policía y salubridad; que con cierta liberalidad analógica podrían tenerse por antecedentes municipales. (1)

La etapa de la conquista, colonización y virreinato encuentra uno de sus hitos en la formación del Ayuntamiento de la Villa Rica Veracruz, maniobra jurídica de Hernán Cortés -al fin ex-estudiante de leyes de la Universidad de Salamanca- para extinguir definitivamente los lazos de dependencia que lo vinculaban con Diego Velázquez, gobernador de la isla La Española (Cuba).

(1) ROCHERO Vargas e Iturbide, Ignacio Organización Política de los Pueblos de Anáhuac, México, Libros Luciénaga.

Es interesante resaltar el acto cortesiano de la creación del primer Ayuntamiento mexicano vincula directamente la empresa de la conquista con los Reyes Católicos, y que al efecto se echa mano de la tradición municipalista castellana: los pueblos tienen derecho a reunirse ("ayudarse") y en el cabildo examinar los asuntos de interés común, así como a designar a las autoridades que han de conducir al poblado y defenderlo (alcaldes y regidores), y a quienes lo representen (procuradores) ante los propios monarcas.

Paso a paso de la construcción de la nueva sociedad política novohispana, se extendió la institución municipal, recreándose el legado ibérico, por un extremo, y captado, por el otro las modalidades que la demografía indígena hacía indispensables. (2)

El municipio español, o sea para peninsulares y criollos, fue al mismo tiempo un aglomerado de elementos democráticos y de elementos oligárquicos; dado que la estructura de las cortes como fórmula de representación política, así fuera discontinua, no tuvo sitio en el enjambre institucional de la Nueva España, los Ayuntamientos son los únicos cuerpos representativos siempre amagados por la barroca y centralizadora organización política colonial.

Por el otro lado, los cabildos españoles -distintos por cierto, a los cabildos eclesiásticos- absorbieron tendencias oligárquicas, y aún aristocratizantes, pues los cargos edilicios fueron recayendo en unas cuantas familias nobles o de comerciantes y mineros, a través de su adquisición

(2) ZAVALA, SILVIO, El Mundo Americano en la Época Colonial. México, Porrúa, 1967 Tomo I, p. 398

en propiedad o arrendamiento. Era frecuente que varias regidurías fueran también hereditarias. (3)

Aunque a principio la corona resolvió que los Ayuntamientos indígenas se confiaran a los caciques aborígenes, al correr del tiempo sufrieron el asedio de las encomiendas y las reducciones y de las autoridades coloniales superiores. (4)

El siglo XIX, con la independencia, la búsqueda de la organización política y la reforma social, y la dictadura porfiriana, dejó su huella en el municipio. Se estrena el siglo pasado con motivo de la caída de la dinastía borbónica en España y la usurpación bonapartista popular, excita al virrey a que tome todas las providencias necesarias para preservar la integridad de lo colonial hasta que tuviera lugar la restauración y convoca a todos los Ayuntamientos novo hispanos a hacer lo propio. (5)

En esos momentos aciagos se miró a los cabildos como verdaderas corporaciones representativas y expresiones soberanas.

La Carta de Cádiz, no obstante sus vicisitudes aplicativas, aporta al constitucionalismo mexicano los fundamentos primero del federalismo, según lo demostró la profesora Benson. (6) con las diputaciones provinciales; y el carácter constitucional de la institución municipal, y con ello, trazó el

(3) OCHOA Camoos, Moisés. La Reforma Municipal. Porrúa, p.p. 33 y 34.

(4) GIBSON Charles. Los Aztecas Bajo el Dominio Español 1519-1610. siglo XVI, pp. 158-195.

(5) VILLORO, Luis. El Proceso Ideológico de la Revolución de Independencia. México, UNAM, 1967.

(6) BENSON Mettellee. La Diputación Provincial y el Federalismo Mexicano. México, El Colegio de México, 1955.

camino para un arreglo políticamente descentralizado.

La descentralización política, a través de las diputaciones y los Ayuntamientos, es congruente con las otras soluciones que llevó al triunfo el liberalismo en el constituyente gaditano, como la separación de poderes, el parlamentarismo y la monarquía constitucional.

La Constitución de Cádiz dispuso que " para el gobierno interior de los pueblos habria Ayuntamiento", y preciso las distintas modalidades del encargo edilicio y su carácter electivo, prohibió la reelección inmediata, y le definió su competencia, inclusive la reglamentaria.⁽⁷⁾

El Reglamento Provisional del Imperio de Iturbide únicamente se refirió al municipio para determinar que los Ayuntamientos serian electivos.⁽⁸⁾

Las Bases del Plan, Constitución Política de 1823, prescribían el número de alcaldes regidores y síndicos en función de la población y otorgando al Congreso Nacional la facultad de definir los ingresos tributarios de los Ayuntamientos, pero se quedan cortos si se les compara con la Constitución de 1812.

Por contrario, el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana y la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, ambas de 1824, no

(7) SAYEG, Helú Jorge, *Federalismo y Municipalismo Mexicanos*, México, Cámara de Diputados, 1984.

(8) VILLARROYA, Joaquín Tomas, *Breve Historia del Constitucionalismo español*, Centro de Estudios Constitucionales, 1987.

(9) El Análisis de los Sucesivos textos constitucionales se fundó en la obra *Los Derechos del Pueblo Mexicano*, 3^a Ed., México Angel Porrúa, 1987, tomo VIII.

niciaron mayor referencia a los municipios o a sus cuerpos de gobierno.

La Primera Constitución Centralista (Las Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836-), por su parte, no sin cierto laconismo, resolvió que habrá Ayuntamientos, los cuales serian de elección popular, y que estaría a su cargo la recaudación e inversión de "los propios y arbitrios".

La Segunda Constitución Centralista (Las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843), igualmente laconica, apunta sólo que las asambleas departamentales -que sustituyeron a los Congresos Locales de la Constitución de 1824 -aprobarian los planes de arbitrios municipales y los presupuestos anuales de gastos municipales.

Ambas cartas adoptaron la figura del jefe politico o prefecto que consagró la Constitución de Cádiz.

El Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 1865, virtual Constitución Centralista de Maximiliano de Habsburgo, contiene varios preceptos de contenido municipal: "cada población tendrá una administración municipal propia y proporcionada al número de sus habitantes", y esa administración se depositaria en un alcalde (de designación) y un Ayuntamiento (de elección popular).

Las contribuciones serian decretadas por "el emperador".

La Constitución Federal de 1857, precisamente por una mala inteligencia del federalismo, rechazó la propuesta del diputado Castillo Velasco y se resolvió implícitamente por dejar a los estados la regulación de la institución municipal.

A pesar de ello, algunos preceptos de esta Carta demuestran que el Constituyente daba por descontado que existían y existirían los Municipios (obligación ciudadana a contribuir a los gastos municipales y de inscribirse en el padrón municipal, por ejemplo).

El Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, que expidieron los liberales en 1856 al triunfo definitivo de la Revolución de Ayutla, atribuye a los gobernadores la creación de municipios, la aprobación de ingresos y presupuestos de egreso municipales y la vigilancia de su administración y uso.

En el siglo XIX, ya bajo la Constitución de 1857, los planes políticos que Profirió Díaz expidió en sus rebeliones contra Juárez y Lerdo de Tejada, sostienen la reivindicación de la libertad municipal.

La reconstrucción de la historia constitucional de México, no debe omitir, por penoso que sea, que las leyes de desmortización, deseosas de liquidar el patrimonio inmobiliario de la Iglesia Católica, y de favorecer la extensión de la propiedad privada al calor del optimismo liberal, desposeyeron

de sus bienes raíces tanto a las corporaciones indígenas como a las municipalidades, con lo que estas últimas vieron severamente debilitada su capacidad material para atender con eficacia las necesidades colectivas.

Las previsiones federalistas no se realizaron suficientemente puesto que las sucesivas constituciones locales no desarrollaron sistemáticamente el estatuto de la institución municipal. En ocasiones tocó a las leyes secundarias hacer la regularización, o bien, ésta se hizo a través de ordenanzas administrativas. En las primeras décadas del siglo XIX se siguieron aplicando cuerpos normativos de la época colonial.

La insuficiente legislación estatal llevó a que se consolidaran los reglamentos autónomos, es decir, bandos municipales no sustentados en bases normativas sistemáticas y expresas de las entidades federativas.

1.2. EL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCIÓN DE QUERETARO.

En el pensamiento de los precursores de la Revolución Mexicana y en los momentos culminantes de ese movimiento social, estuvo presente el municipio. En el Programa del Partido Liberal Mexicano de 1906 se reclamó la desaparición del escalón que en el siglo XIX se colocó entre las autoridades de los estados, y los Ayuntamientos, conocido como jefe político, delegado o prefecto; y se demandó, así mismo, la restauración de los municipios que hubieran sido suprimidos, y el "robustecimiento del poder municipal". (10)

(10) GONZÁLEZ Ramírez, Manuel. La Revolución Social de México. FCE, 1960

Sólo llamamos la atención sobre la expresión "poder municipal", pues líneas abajo despejaremos la cuestión.

El Apóstol de la Democracia, Don Francisco I. Madero, incorporó al Plan de San Luis (que llevaría a la renuncia del Presidente Díaz) el asunto municipal: exigió la libertad municipal y condenó que los Ayuntamientos fueran designados por los gobernadores.

Pascual Orozco, en el Pacto de la Empacadora, postula la supresión de los jefes políticos.

A Venustiano Carranza correspondía el mérito de incorporar la institución a la más alta jerarquía normativa. Primero, con las adiciones al Plan de Guadalupe el movimiento constitucional pugnó porque la libertad municipal se llevara fundamentalmente; y después, con el decreto que expidió el Primer Jefe en 1914, se prescribió que los estados tendrían "como base de división territorial y de su organización política, el Municipio Libre", es decir, avanzaba la depuración del concepto municipal, que finalmente recogería la Constitución de Querétaro. La adición añadía que la administración municipal recaería en un Ayuntamiento de elección popular directa y que no habría autoridad intermedia.

El proyecto de reformas que sometió Carranza a la Asamblea Constituyente buscaba, al decir el primer jefe, no sólo garantizar la libertad política del

municipio, sino también la económica, asegurándole los fondos y recursos indispensables para hacer frente a sus necesidades. La propuesta municipal carrancista, contenida en el artículo 115, se descompone como sigue: a) la naturaleza del municipio; b) el gobierno municipal; c) la libertad política...:

La propuesta, modificada por el dictamen de la 2ª Comisión, fue objeto de perfeccionamiento y suscitó acalorados debates.

En primer término, la Comisión precisó la naturaleza de la institución cuando señaló que el municipio sería la base de la división territorial de los estados y de su organización política, pero también de la administrativa, con lo que encuentra su perfil definitivo: es el municipio de un ente territorial político y administrativo a la vez. Por otro lado, la Comisión hizo suya la idea carrancista de que los Ayuntamientos serían de elección directa y también popular, para cerrar el paso a fórmulas reglamentarias que pudieran escamotear la injerencia inexcusable de la ciudadanía.

Se conserva la prevención carrancista de que los gobernadores -y el Ejecutivo Federal se reserven el mando de la fuerza pública en los municipios en los que residieren habitual o transitoriamente. Se insinúa así lo que de manera rotunda se establece en el artículo 73; que el Distrito Federal (asiento habitual del Ejecutivo) se organizará en función de municipalidades.

(11) RUIZ MASSIEU, José Francisco, Estudios de Derecho Político de Estados y Municipios, Edit. Porrúa, 1986.

La Comisión Dictaminadora de Querétaro no se circunscribió a perfeccionar la iniciativa de Carranza; le agregó elementos de la mayor trascendencia para la vida del municipio revolucionario, si se advierte que tendría personalidad jurídica y administrará libremente su hacienda. Ambos elementos a la postre sería aprobados por el Constituyente.

Sin embargo, la cuestión de la recaudación tributaria y la consecuencia de las controversias fiscales entre los municipios y los estados, después de la encendida polémica que se instauró entre los diputados, hubieron de ser desechadas.

Se desechó la propuesta de la Comisión, consistente en que fueran los Ayuntamientos quienes recaudaran todo tributo local contribuyendo a los gastos estatales, ante lo cual el Ejecutivo podría designar inspectores "para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio". Ese rechazo se entiende porque la exaltación de la libertad municipal no debería hacer negatorio el federalismo supeditándose los estados libres y soberanos a la eficiencia y a la manipulación de los ediles y administradores municipales.

Por consiguiente, tampoco se aprobó la sugerencia de la Comisión de los diferendos que al respecto surgieran entre estado y municipio se conocieran por la Suprema Corte de Justicia, pues ello habría sido una intromisión

central en el régimen interior de los estados, con lo que éstos quedarían colocados en un plano de absoluta igualdad con los municipios en perjuicio del régimen federal que la propia Constitución ratificaba.

Finalmente, el Constituyente resolvió que la hacienda de los municipios se formarían con las contribuciones que las Legislaturas señalaran, y las cuales serían suficientes para atender a sus necesidades.

En el artículo 73, por otra parte, se otorga desde 1917 al Congreso de la Unión, la facultad de legislar en todo lo relativo al Distrito y territorios federales, los cuales habrían de dividirse en municipalidades a cargo de Ayuntamientos de elección popular directa. Como se examinará adelante, en 1928 se extinguió la institución municipal en el Distrito Federal y en los territorios.

En otros artículos de la Carta de Querétaro se regulan distintos aspectos de la cuestión municipal: la obligación de los mexicanos de contribuir al gasto municipal (artículo 31, fracción IV); inscribirse en el catastro municipal (artículo 36, fracción I); desempeñar cargos concejiles (artículo 36, fracción V).

El régimen municipal de la Constitución se ha modificado en varias ocasiones en sus 75 años de vigencia. La primera reforma al estatuto municipal se dio por vía oblicua; reformando la fracción VI del artículo 73.

en 1928 para suprimir la institución municipal en el Distrito Federal y en los territorios federales.

Ese cambio constitucional encuentra su lógica en el propósito de que esas entidades federativas previnieran los conflictos propios a la yuxtaposición de autoridades, toda vez que estaban gobernados por el presidente de la República a través de un funcionario de designación (los gobernadores, libremente nombrados y removidos por el titular del Poder Ejecutivo). Ya en la época obregonista habían tenido lugar conflictos entre el Ayuntamiento de la ciudad de México y el gobierno federal cuando ambas responsabilidades recayeron en partidos políticos distintos.

Más tarde, para conservar esta modificación constitucional, se ha considerado que el creciente tamaño demográfico y urbano del asentamiento los de poderes e inclusive el fenómeno de la conurbación con municipalidades del Estado de México, así como los costos financieros de la infraestructura y los servicios municipales del Estado de México, dan fundamento al estatuto sui generis del Distrito Federal.

No puede dejarse de lado, como lo han demandado juspublicistas y políticos, que esta solución limita severamente los derechos políticos de los capitalinos.

Por lo que hace a los territorios, una reforma que tuvo lugar en 1940

restauró los municipios.

En 1971 se reformó la fracción I del artículo 74, para establecer que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión estaría facultada para suspender y destituir a los ediles municipales, y designar a quienes debieran relevarlos en los territorios.

La propuesta era consecuente con el carácter que esa Cámara tenía de legislatura local tratándose de territorios federales. En 1974 se suprimió esa adición por haberse transformado los territorios en estados libres y soberanos.

En 1933 se modificó por primera vez el artículo 115 para que captara la prohibición de la reelección inmediata de los ediles a influjo de la prohibición de la reelección del Presidente de la República y de los gobernadores, con motivo del asesinato de Alvaro Obregón. Esta enmienda fue propicia para aclarar el Constituyente Permanente la tipología de los cargos edilicios: presidente municipal, regidores y síndicos.

Treinta años después de la entrada en vigor de la Carta de Querétaro, se modificó por segunda vez, este precepto, con el propósito de otorgar a las mujeres el derecho a votar y a ser votada en los comicios municipales, adelanto ciudadano que llegaría a su cumplimiento con el cambio de 1957, que

extendía a las mujeres el voto activo y el pasivo en todo tipo de comicios. Ello hizo que se suprimiera la adición de 1974 por innecesaria.

La explosión demográfica y la aceleración del proceso de urbanización llevaron a que junto con sendas adiciones a los artículos 27 y 73, se incorporara al 115 una fracción para regular los asentamientos humanos y las conurbaciones que comprendan a distintas municipalidades, otorgándose facultades de regulación de Ayuntamientos.

El impulso al proceso democrático de México se expresó con una nueva legislación electoral y para los partidos políticos en 1977, se comprendió también a los Ayuntamientos como cuerpos de representación popular. Así, se dispuso con una nueva reforma al 115 que en la integración de los cabildos se daría paso a la representación proporcional.

Debe señalarse que en ocasión del Poder Revisor distinguió incontrovertiblemente entre ese principio plurista y el de la representación de minorías, que debe ser tomado en cuenta sólo en la formación de los congresos locales.

Finalmente, la larga e irregular, evolución histórica del municipio mexicano llegó a su cenit cuando en 1983 entraron en vigor las reformas radicales al artículo 115, para dar pie a una verdadera reforma municipal dentro de un proceso de descentralización nacional de gran aliento. Esa

adición recoge viejas y reiteradas demandas de la doctrina, los partidos y la ciudadanía en su conjunto, para abrir nuevos ámbitos al juego democrático y ganar en eficiencia de los servicios públicos.

Aunque la parte final de este trabajo versará sobre el análisis del estatuto actual del municipio, conviene hacer apretadísimo inventario de las innovaciones de 1983, que no fueron otras que la definición de una competencia mínima para los Ayuntamientos, la fijación de fuentes tributarias, la salvaguarda de los cuerpos edilicios frente a los ejecutivos locales, y el señalamiento del estatuto laboral de los servidores municipales.

En 1987, sólo finalidades de sistematización legislativa, se tocó por última vez el artículo 115, asignándolo en exclusiva al estatuto municipal, y para trasladar los contenidos relacionados con los poderes públicos estatales al artículo 116.

Por la vía de las reformas al artículo 73 del régimen del municipio se ha modificado en varias ocasiones, sin considerar las enmiendas ya comentadas. Primero en 1934, y más tarde en 1935, para establecer la participación de las municipalidades en el rendimiento de ciertos tributos; después para establecer la corresponsabilidad municipal en asuntos educativos y, finalmente, en 1987, para asignar facultades en cuanto a ecología.

En tres ocasiones se ha reformado el artículo 3º para definir el papel del municipio en la educación dentro de un concepto amplio de estado, que comprende a los tres órdenes de gobierno (en 1934, 1946 y 1948).

El nuevo artículo 115 fue la piedra de toque de un vigoroso proceso de modernización legislativa en todos los estados de la Unión. Se reformaron las constituciones locales y se expidieron leyes orgánicas municipales y otros ordenamientos para reglamentar y ampliar las bases de organización de los Ayuntamientos y para establecer los fundamentos normativos de la reglamentación que a la sazón empezaron a expedir los cabildos.⁽¹²⁾

1.3. EL ESTATUTO MUNICIPAL EN NUESTROS DIAS.

La evolución histórica del municipio y su régimen constitucional proporcionaron los elementos necesarios para precisar la naturaleza jurídico-político del municipio, sobre todo si se le compara con las soluciones que se han implantado en otros sistemas políticos.⁽¹³⁾

Una manera pragmática de aproximarse al asunto es cotejar el instituto municipal con los estados en una República Federal. El federalismo mexicano consiste en dos órdenes coextensos, normativos y de competencias, de la misma jerarquía.

Los dos órdenes, el federal o nacional y el estatal o local, sometidos a

(12) TENA, Ramírez Felice, Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, 1991.

(13) RUIZ Masetu, Francisco, Op. Cit., supra nota 16

la Constitución General de la República, de suerte que si entre ellos se suscita un conflicto, éste se resuelve en favor del orden que coincida con lo prevenido en la norma fundamental. La instancia nacional no ejerce control de tutela alguno sobre la instancia local.

Los órganos del poder político de los estados se integran a través del sufragio de la ciudadanía local (Congreso y Poder Ejecutivo), o bien con la concurrencia de los dos órganos políticos del estado (Poder Judicial), pero sin que participe la esfera nacional.

La única excepción es la prevenida en el artículo 76, para el caso de la desaparición de poderes, y siempre que la constitución local no establezca otro procedimiento; el Senado, a propuesta del Presidente de la República, designa a quien haya de hacerse cargo del Poder Ejecutivo.

La relación entre los poderes del estado y los Ayuntamientos es diametralmente distinta. Un órgano estatal -una comisión estatal- suele organizar los comicios para renovar a los Ayuntamientos, y dichos comicios son calificados por un órgano también estatal, como lo es el Congreso. El Congreso, y en menor medida desde 1983 el Ejecutivo, ejercen potestades de tutela sobre los Ayuntamientos. La legislatura aprueba las contribuciones para que los Ayuntamientos capten los recursos que les permitan financiar sus

actividades, y revisar a las aplicaciones de sus fondos cuando examina la cuenta pública. Más aún, el Congreso, con la intervención del Ejecutivo, así sea moderada, tiene competencia para suspender, revocar o destituir a un Ayuntamiento o a alguno de sus integrantes.

El análisis del artículo 41 de la Constitución General de la República aclara la cuestión, pues en ese precepto se señala que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos establecidos por la Constitución General y las Constituciones de los propios estados. En dicho artículo, que es el eje de la vida republicana y democrática de México, no se hace referencia alguna a los Ayuntamientos, puesto que éstos no son poderes públicos, en la terminología del constitucionalismo mexicano.

El alcance de tan importante precepto es mayor cuando se examina los artículos 103, 105 y 107 de la Carta de Querétaro, por medio de los cuales se otorgan a la Suprema Corte de Justicia la competencia de resolver las controversias que se susciten entre las esferas federal y local, o entre los distintos estados, o bien entre los poderes de un mismo estado, sin hacer referencia alguna a los municipios, precisamente por éstos elementos del régimen interior de los propios estados federados, y de distinta jerarquía.

La soberanía de los estados en el federalismo mexicano, por otro lado, entraña su capacidad para darse a sí mismos su propia constitución, sin más límite que el de no violar lo prevenido por la Constitución de la República, lo que conlleva la capacidad de definir sus propias competencias.

Al efecto, en el artículo 124 de la Carta Fundamental se prescribe que " las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados ". Por contra, los Ayuntamientos no tienen potestad para asignarse sus competencias ni para expedir sus normas fundamentales, porque ello es propio de la Constitución General de la República y de la Constitución Política del estado de que se trate o bien de la legislatura local.

Múltiples actos meramente administrativos de los Ayuntamientos, como son la venta de inmuebles o la celebración, requieren, para su perfeccionamiento jurídico, de la autorización de un órgano estatal (el Congreso).

Finalmente, por lo que atañe a las diferencias radicales que el sistema constitucional asigna a los estados y municipios, puede apuntarse que en el federalismo impera el principio de la igualdad entre los estados federados, mientras que en el régimen municipal, como lo confirma el inciso i) de la fracción III del artículo 115, es aplicable al principio opuesto, es de la

desigualdad, para que cada municipio sea tratado en proporción a su tamaño demográfico y recursos técnicos, financieros, territoriales y socioeconómicos.

Todavía en el campo de la definición de la naturaleza jurídico política del municipio mexicano, conviene abundar. El municipio de México no está sometido al poder jerárquico de las otras esferas de gobierno, porque ese poder es propio de los arreglos meramente administrativos, y conlleva los poderes de designación y mando; se trata, en realidad, de un poder de tutela, normalmente excepcional y expreso.

El sometimiento del municipio al poder jerárquico es propio de los regimenes unitarios o centralizados, que se expresan en una verdadera pirámide en cuya cúspide se colocan los poderes nacionales.

Tampoco es el municipio mexicano un ente soberano, pues ya se ha dicho que no tiene la aptitud para darse su propia constitución, ni para integrar a los titulares de sus órganos representativos sin injerencia de otra esfera de competencia. La llamada soberanía municipal emerge al fragor de la Revolución Francesa.

El instituto municipal que perfila la Constitución de 1917 tampoco es sólo un ente administrativo que en exclusiva preste servicios públicos para atender necesidades colectivas de orden material. El Ayuntamiento, el órgano

máximo de un municipio, es un cuerpo de representación política, un verdadero cuerpo gubernativo, y, por ende, su conformación emana el sufragio ciudadano.

De ahí la diferencia entre el municipio, y otros acomodos territoriales de naturaleza técnica o administrativa, como lo son las delegaciones de las agencias públicas con miras a desconcentrar el manejo de los asuntos para elevar los índices de eficiencia y pertinencia.

El municipio mexicano es un ente territorial de naturaleza política y administrativa a la vez, como muy bien hace ver en el primer párrafo del artículo 115, en donde se manifiesta que es base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados. Se trata de una modalidad de la descentralización política y administrativa; un municipio es un ente político por la manera como se integran sus órganos, por sus funciones gubernativas y por su carácter electivo; y es administrativo al tiempo, porque presta servicios públicos y tiene a su cargo actividades de carácter técnico para cubrir las necesidades de los administrados municipales.

Desde el punto de vista político, el municipio está revestido de libertad ("la libertad municipal"), que denota un margen de autarquía en el uso y reglamentación de sus competencias, distinta de la autonomía de los estados (soberanía, según terminología histórica) y de la soberanía popular y nacional.

En el terreno de lo administrativo, el municipio cuenta con la llamada autonomía orgánica para ejercer por sí las competencias, y oponerlas jurídicamente a cualquier otro orden de gobierno que pretenda usuriarlas.

El municipio, en la Teoría del Estado mexicano, por lo que hace al régimen interior de los estados federados, comparte con el principio de división de poderes la misma finalidad: este último principio distribuye funcionamiento entre distintos órganos el poder público para que se manifieste separada pero cordialmente la soberanía popular; y el de la institución municipal hace un reparto del poder desde el punto de vista territorial entre distintos órganos (los Ayuntamientos).

El órgano máximo para la administración del gobierno municipal es el Ayuntamiento integrado por un presidente municipal, uno o varios síndicos y un número variable, en función de la población, de regidores. Como miembros que son del Ayuntamiento, cada uno de sus integrantes posee un voto, excepto el presidente, quien suele tener voto de calidad para los casos de empate y derecho de voto. Los ediles son elegibles por voto universal y directo a través de planillas. Desde la enmienda de 1977, en el artículo 115 se previene que habrá regidores de representación popular. No obstante esa disposición, es frecuente que no se observe el criterio de la proporcionalidad sino que haya únicamente representación para las minorías, siempre y cuando se obtengan arriba de un mínimo de sufragios.

Como el Ayuntamiento no es un poder -según hemos expuesto, ya-, no entra en colisión con el principio de división de poderes, es piedra angular del constitucionalismo democrático.

La solución mexicana se aparta de la adoptada en otros países en los que el cuerpo edilicio nombra al presidente municipal sobre todo en aquellos que se han dado un régimen parlamentario.

Los presidentes son los jefes de la administración pública municipal; los síndicos tienen a su cargo la vigilancia financiera y la representación jurídica de la comuna; en tanto que los regidores supervisan por ramas las distintas labores administrativas.

Esta prohibida la reelección inmediata, que incluye la imposibilidad de que quien figure en un Ayuntamiento pueda formar parte de otro, así sea en una modalidad edilicia distinta.

Los ediles están revestidos de fuero, y para encausarlos penalmente es indispensable desenvolver un juicio de procedencia.

La estructura orgánica del gobierno municipal se completa con órganos de inferior jerarquía y de carácter territorial, sean de elección popular o vecinal como las comisarias o ayudantías, o bien de designación, denominadas

comúnmente delegaciones. Estas últimas se suele establecer en áreas que al paso del tiempo se convirtieron en urbanas o suburbanas.

Los Ayuntamientos celebran sesiones ordinarias y extraordinarias, y, en varias ocasiones anualmente se reúnen en cabildo abierto para que la ciudadanía participe libremente.

Los cambios constitucionales de 1983 limitaron severamente la injerencia de los gobernadores en la remoción total o parcial de los cuerpos edilicios. Toca a los congresos, cuando haya desaparecido un Ayuntamiento o se trate de la falta absoluta de la mayoría de sus miembros, y siempre que no proceda que entren en funciones los suplentes ni que se celebren elecciones extraordinarias, designar entre los vecinos a los consejos municipales.

Así mismo, por acuerdo de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso, podrá suspender Ayuntamientos, declarar que han desaparecido, y suspender o revocar el mandato a alguno de los ediles en caso de causas graves y después de desenvolver un procedimiento que respete la garantía de audiencia. Estos asuntos están contemplados tanto en las constituciones como en las leyes de responsabilidad de los servidores públicos.

El principal mérito del nuevo artículo 115 fue el de designar a través de la norma jurídica de más alto rango (la Constitución General de la República la competencia mínima de los Ayuntamientos, puesto que a partir de

1983 los cabildos tienen a su cargo los siguientes servicios públicos: agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpieza, mercados y centrales de abastos, panteones, rastros, calles, parques y jardines, y seguridad pública y tránsito.⁽¹⁴⁾

Esas competencias propias se contemplan por las constituciones locales o por la legislación secundaria según las potencialidades y recursos de las municipalidades, las cuales suelen clasificarse por rangos.

A partir de las modalidades relativamente recientes del federalismo cooperativo y del uso de algunas veces más extendido de convenios públicos para coordinar el uso de facultades, llevar a cabo programas conjuntos y mezclar fondos públicos de facto se asigna la administración, municipal, en tratándose de asuntos específicos; el carácter de delegación. Así, se le transfiere la responsabilidad a los Ayuntamientos de ejecutar una obra o prestar un servicio público con apoyos financieros total o parcialmente aportados por el gobierno federal o el gobierno del estado, siempre que se ajusten a normas técnicas y procedimientos, y se permita la implantación de instrumentos y control.

El legislador, consciente de las limitaciones financieras a las que han de hacer frente a los Ayuntamientos, en el artículo 115 contempla que varios municipios puedan coordinarse y aun asociarse para la más eficaz prestación de sus respectivos servicios públicos.

(14) HUERTA Barrera, Teresita, *Derecho Municipal*, México, Porrúa, 1985.

Por otro extremo, varias leyes federales y estatales tiene a los Ayuntamientos y a las administraciones públicas municipales como autoridades auxiliares, cuando así se les requiera.

Si bien la Constitución de Querétaro no repartió expresamente las competencias tributarias de los Ayuntamientos, algunas referencias marginales a la participación municipal en los rendimientos de los tributos federales se encuentra en la Carta de Querétaro desde 1917.⁽¹⁵⁾

No fue hasta 1983 cuando sin subsanar esas omisiones en tratándose de los estados, se establecieron con claridad las fuentes del ingreso fiscal de las municipalidades: participaciones en los tributos federales según las bases, montos y plazos que determinen las legislaturas; los ingresos derivados de los servicios públicos y las contribuciones que los estados tenían sobre la propiedad inmobiliaria.

Ese señalamiento confirma la vieja demanda revolucionaria de que los Ayuntamientos administren su hacienda y posean los elementos indispensables para el cumplimiento de sus cometidos, pero en congruencia con la distinta naturaleza jurídico-política de los poderes estatales y de los Ayuntamientos, y según tradición remontísima, se encarga en exclusiva a los congresos locales que así como definen los tributos estatales incluidas sus tasas, se haga lo propio con los tributos municipales.

(15) YANEZ Ruiz, Manuel. El Problema Fiscal en las distintas Etapas de Nuestra Organización Política. México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1958.

Es así como se observa el viejo criterio de que toda carga que grave fiscalmente a los ciudadanos ha de aprobarse por la representación popular.

En el mismo artículo 115 se prohíbe que las leyes locales establezcan exenciones o subsidios respecto de las contribuciones, y define que las legislaturas aprobarán las leyes de ingresos, lo que se cumple anualmente.

Acordes con la libertad hacendaria que poseen los municipios -y es otro de los méritos de la enmienda de 1983-, los presupuestos de egresos ya no son aprobados por el congreso, es examinada por éste.

La explosión urbana que advierte en México hizo necesario que en 1976 se adicionara el artículo 115 para depositar en los Ayuntamientos la responsabilidad de concurrir a la regulación y planificación del desarrollo urbano, expedir planes directos y planes parciales, fijar las normas para las densidades y usos del suelo, y para crear y administrar reservas territoriales.

Igualmente, junto con la Federación y los estados toca a los municipios coadyuvar a la planificación y regulación de las conurbaciones.

Para evitar conflictos entre los distintos órdenes de gobierno y salvaguardar la integridad fiscal del presidente de la República y de los

gobernadores. los titulares de los poderes ejecutivos tendrán el mando de la fuerza pública en aquellos municipios donde residieran habitualmente o transitoriamente. En el resto de las municipalidades ese mando corresponde a los Ayuntamientos.

En 1983 se resolvió, a través del artículo 115, el añejo problema del estatuto aplicable a las relaciones entre la administración pública municipal y sus servidores públicos. De manera definitiva se resolvió que ese estatuto ya no pertenece al derecho administrativo, sino que se ubica en el mundo del derecho del trabajo, y por ello se previene que los congresos locales expedirán leyes que al efecto reglamentan el artículo 123 de la Constitución General de la República.

CAPITULO II

EL GOBIERNO MUNICIPAL EN EL ESTADO DE GUANAJUATO. EL AYUNTAMIENTO.

SUMARIO

2.1. Concepto de Ayuntamiento y sus características. 2.2. Instalación del Ayuntamiento. 2.3. Organización del Ayuntamiento. 2.4. Funcionamiento del Ayuntamiento. 2.5. Competencia del Ayuntamiento. 2.6. Desaparición del Ayuntamiento.

2.1. CONCEPTO DE AYUNTAMIENTO Y SUS CARACTERÍSTICAS.

Ayuntamiento es, por regla general el Órgano Municipal integrado por un Presidente Municipal y el número de Síndicos y Regidores que señale la Ley Orgánica Municipal para cada Municipio.

Sus miembros son electos popularmente por elección directa y no pueden ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de cargos, cualquiera que sea la denominación que se le de, no podrán ser electas para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplente pero los que tengan el carácter de suplentes, sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio; lo anterior por disposición expresa del Art. 115 de la Constitución General de la República.

Todos los Ayuntamientos se integran por un Presidente Municipal, de los 46 Ayuntamientos del Estado de Guanajuato 5 de ellos tienen 2 Síndicos: Guanajuato, León, Irapuato, Celaya y Salamanca, los 41 restantes tienen solamente un Síndico.

En cuanto al número de Regidores, de los 46 Ayuntamientos del Estado de Guanajuato 6 de ellos tienen 12 Regidores: Guanajuato, León, Irapuato,

Celaya, Salamanca y Acambaro: 10 Ayuntamientos se integran con 10 Regidores; San Miguel de Allende, San Felipe, Dolores Hidalgo, Pénjamo, Salvatierra, San Luis de la Paz, San Francisco del Rincón, Moroleón, Silao y Valle de Santiago; y los 30 Ayuntamientos restantes tienen solamente 8 Regidores.

Para ser miembros de un Ayuntamiento debe reunirse los requisitos que exige la Constitución Política del Estado de Guanajuato, en los términos siguientes:

ARTICULO 110.- Para ser Presidente Municipal, Síndico o Regidor, se requiere:

I.- Ser ciudadano Guanajuatense en ejercicio de sus derechos civiles y políticos y no haber sido condenado ejecutoriamente por delito grave del orden común;

II.- Tener, por lo menos, veintiún años cumplidos al día de la elección; y,

III.- Tener cuando menos 2 años de residir en el lugar en donde deba desempeñar el cargo, al tiempo de la elección.

Por otro lado la misma Constitución Política del Estado establece que personas se encuentran impedidas para ocupar un cargo dentro del Ayuntamiento, señalado al respecto los siguientes:

ARTICULO 111.- No podrán ser Presidente Municipal, Síndicos o Regidores.

I.- Los militares en servicio activo o ciudadanos con mando en fuerzas en el Municipio donde deba efectuarse la elección, ni el Secretario y Tesorero del Ayuntamiento a no ser que se separen de sus cargos cuando menos con noventa días de anticipación al de la elección;

II.- Los que sean Ministros de algún culto religioso; y

III.- Los integrantes de los Organismos Electorales en los términos que señale la Ley de la Materia.

Agrega nuestra Constitución Política en el Estado que los Presidentes Municipales, Regidores o Síndicos electos popularmente duran en su cargo 3 años, iniciando sus actividades el día 1º de enero del año en que empiece su ejercicio. Estableciendo que ningún ciudadano puede renunciar ni excusarse de servir al cargo de Presidente, Síndico o Regidor, salvo por causa justificada, a juicio del Congreso del Estado, o de la diputación permanente, en su caso. Lo anterior en los términos de los Artículos 112, 113, 114 y 116 del Ordenamiento Legal mencionado.

También establece nuestra Constitución Local que por cada Regidor, y

Síndico Propietario se elegirá un suplente; y que para la elección del Presidente Municipal y los Síndicos se aplicará el principio de mayoría relativa, en tanto que para la elección de los Regidores deberá aplicarse el principio de representación proporcional.

Finalmente, debe tenerse presente que cada Ayuntamiento tendrá un Secretario, un Tesorero y los demás funcionarios y empleados que señale el Reglamento Interior y Presupuestos de Egresos; precisando que tanto el Secretario como el Tesorero, así como los demás funcionarios son nombrados por el Ayuntamiento por mayoría absoluta de votos a propuesta del Presidente Municipal, tales facultades derivan del Art. 4º de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, igualmente prevé la Ley en cita, en su Art. 9º, que el Ayuntamiento debe tener su residencia en la cabecera del Municipio y solo por Decreto del Congreso del Estado y por razones de conveniencia pública, podrá trasladarse a otro lugar siempre y cuando quede comprendido dentro de la circunscripción territorial.

Excepcionalmente, el Gobierno Municipal puede recaer en un Consejo Municipal designado directamente por el Congreso del Estado en forma provisional, en tanto se convoca a nuevas elecciones, cuando son declaradas nulas éstas; o bien, en aquellos casos en que es declarado desaparecido un Ayuntamiento, de acuerdo con el Procedimiento establecido por la Ley Orgánica

Municipal para el Estado de Guanajuato. Cabe subrayarse que para ser miembro de un Consejo Municipal deberán satisfacer los mismos requisitos que la Constitución exige para ser miembro del Ayuntamiento, mismos que fueron señalados con anterioridad.

2.2. INSTALACIONES DEL AYUNTAMIENTO.

Las reglas para la instalación de los Ayuntamientos se encuentran comprendidas en el Reglamento Interior que cada uno de ellos elabora, aprueba y publica, en los 46 diversos Municipios que conforman el Estado de Guanajuato.

En el caso concreto del H. Ayuntamiento del Municipio de Celaya, Gto., se establece en su Reglamento Interior, que el día 1º del año siguiente al de la elección, en el lugar y hora fijados mediante convocatoria por el Presidente Municipal electo, se reúnen los miembros del nuevo Ayuntamiento y celebran Sesión Solemne para la toma de posesión del cargo de Presidente y rendición de protesta por parte de este y los demás miembros que integran el Ayuntamiento.

A la hora señalada en la Convocatoria, da inicio la Sesión Solemne en el lugar señalado, dándose lectura a la declaratoria de la Legislatura, relativa a la integración del Ayuntamiento; acto seguido rinde su Protesta Constitucional el Presidente Municipal, electo quien la presentará ante la

ciudadanía Celayense presente, y pronunciará las frases solemnes: "Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las Leyes y Reglamentos que de ella emanen, así como las resoluciones del Ayuntamiento y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente del Municipio de Celaya, Gto., que el pueblo me ha conferido para bien y propiedad del Municipio; si así no lo hiciere que el pueblo me lo demande".

Posteriormente, ante el Presidente Municipal los demás miembros del Ayuntamiento, presentarán la siguiente protesta: " Protestamos guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la del Estado de Guanajuato, la Ley Orgánica Municipal y las Leyes y Reglamentos que de ella se emanen, así como nuestros acuerdos y decisiones, los actos de quien los ejecute y desempeñar leal y patrióticamente el cargo que el pueblo nos ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad del Municipio. El Presidente Municipal dirá: Si así no lo hiciere que el pueblo de Celaya os lo demande". Acto seguido, el Presidente Municipal dirigirá un mensaje a la ciudadanía.

El mismo día el Presidente Municipal en la Sesión Solemne propone los nombramientos del Secretario del Ayuntamiento y Tesorero Municipal, para la aprobación, en su caso, por parte del Ayuntamiento. De ser conveniente, en la misma Sesión Solemne, o bien en la Primera Sesión Ordinaria, el Presidente

Municipal hará la propuesta al Ayuntamiento para su aprobación correspondiente de los demás funcionarios que estime pertinente.

El Secretario del Ayuntamiento, el Tesorero Municipal, y los demás funcionarios nombrados por el Ayuntamiento, por mayoría de votos, a propuesta del Presidente Municipal, ocupara sus cargos, tomándose el Presidente Municipal la Protesta de Ley y procederán a levantar el Acta de Recepción-Entrega en la oficina que les corresponda, remitiendo un tanto al Presidente Municipal y otro al Secretario del Ayuntamiento, quien estará presente en cada Dependencia al momento de levantarse el acta, informando al Ayuntamiento de los pormenores de estos actos, en la siguiente sesión.

Finalmente, es importante subrayar, que en las sesiones del Ayuntamiento, el Presidente Municipal ocupa la parte central del Presidium; colocándose, a su izquierda el Secretario del Ayuntamiento; a la derecha los Síndicos y después los Regidores a ambos lados. Todo lo anterior en los términos de lo previsto por los Artículos 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 6º y 7º, del Reglamento Interior del H. Ayuntamiento del Municipio de Celaya, Gto.

2.3. ORGANIZACION DEL AYUNTAMIENTO.

Una vez instalado el Ayuntamiento, procede la integración de las comisiones conformadas por los miembros que este mismo designe, con la finalidad de vigilar y mejorar el ramo de la administración que a cada una se le encomienda.

El Secretario del Ayuntamiento asentará en el Acta de la Primera Sesión los nombres de los Síndicos y Regidores asignados en las Comisiones, que serán las siguientes:

- 1.- Hacienda Municipal.
- 2.- Gobernación, Reglamentos y Regularización Urbana.
- 3.- Seguridad Pública, Tránsito, Vialidad y Bomberos.
- 4.- Salud Pública, Agua Potable y Alcantarillado.
- 5.- Asistencia Social, Educación y Recreación.
- 6.- Obras Públicas, Promoción de Obras, Calles, Pavimento y Nomenclatura.
- 7.- Alumbrado Público, Limpia, Recolección de Basura y Parques y Jardines.
- 8.- Mercados, Abasto y Rastros.
- 9.- Bienes Municipales, Estacionamientos Públicos y Panteones.
- 10.- Fomento Agropecuario, Industrial y Turístico y Zona Rural.
- 11.- Deportes.

Las comisiones nombradas por el Ayuntamiento pueden ser unitarias o conjuntas, permanentes o temporales y específicas concretas, dependiendo de las necesidades de la propia administración.

Para cambiar a los comisionados para modificar las comisiones se

requiere el voto mayoritario de los miembros del Ayuntamiento, debiéndose dar a los integrantes de la Comisión respectiva en cada caso concreto.

La finalidad primordial de las comisiones es la de emitir por escrito un dictamen sobre el estudio real, haciendo las propuestas necesarias para mejorar y vigilando permanentemente el ramo que les corresponda, según la naturaleza de cada comisión.

Es obligación de los comisionados, para el cumplimiento de su misión, sujetarse al plan de Gobierno Municipal y a las bases del presupuesto de Egresos, y de vigilar que cada una de las Dependencias cumpla satisfactoriamente con sus obligaciones, debiendo contar con el pleno apoyo de la Presidencia Municipal para su buen desempeño, facilitándole, desde luego, todos los recursos que sean necesarios y tendrá todas las atribuciones que el propio Ayuntamiento determine para cada Comisión. Todo lo anterior de conformidad por lo dispuesto por los Arts. 8, 9, 10, 11, 12, 13 y 14 del Reglamento Interior del H. Ayuntamiento del Municipio de Celaya, Gto.

2.4. FUNCIONAMIENTO DEL AYUNTAMIENTO.

La Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato establece las reglas generales para el funcionamiento de los Ayuntamientos, señalando en sus Artículos 12, 13, 14 y 15 que los Ayuntamientos funcionaran en base a

sesiones públicas, en las cuales analizarán, discutirán y resolverán todos los asuntos que para tales efectos sean considerados en el Orden del día; precisándose que dichas sesiones podrán ser secreta cuando exista una causa justificada a juicio del Organo de Gobierno Colegiado.

Para que los acuerdos tomados por el Ayuntamiento sean válidos y obligue su cumplimiento se requiere la asistencia de la mayoría de sus miembros, ya que se requiere la mayoría de votos, salvo aquellos casos que por disposición de esta misma Ley se exija una mayoría especial; advirtiéndose que para el caso de empate, el Presidente Municipal tiene voto de calidad.

Aclara la Ley en cuestión que para el caso de que en una sesión de Ayuntamiento no asista la mayoría de sus miembros, se deberá convocar a una nueva sesión, la cual será válida con el número de miembros del Ayuntamiento que asistan, a menos que en ella deba tratarse un asunto que por disposición legal requiere una mayoría especial.

En cuanto al número de sesiones que deben celebrarse estas serán en relación al número que se contemple en el Reglamento Interior de cada Ayuntamiento, las cuales nunca podrán ser menos de 2 al mes. Con motivo de cada sesión se levantará acta circunstanciada, en la cual se asentarán todos los asuntos tratados y los acuerdos tomados, utilizándose un libro especial autorizado por el propio Ayuntamiento.

De manera preventiva señala la Ley Orgánica Municipal que todos aquellos casos que no se encuentren previstos en las mismas, se resolverán de acuerdo con las reglas que se establezcan en el Reglamento Interior de cada Ayuntamiento, y en defecto de ello, se estará al acuerdo tomado por las dos terceras partes de sus integrantes, siendo este uno de los casos concretos que exigen la votación de una mayoría especial.

Por otra parte, las reglas específicas para el funcionamiento de los Ayuntamientos se encuentran contenidas en el Reglamento Interior de los mismos; en el caso concreto del Municipio de Celaya, Gto., se establece que las sesiones del Ayuntamiento pueden ser de 3 tipos: Ordinarias, Extraordinarias o Solemnes; pudiendo ser las dos primeras públicas o secretas.

En cuanto al número de sesiones ordinarias, estas deberán ser dos al mes y estarán sujetas al Orden del Día que con anticipación se notifique. Las convocatorias para las sesiones ordinarias del Ayuntamiento las hará el Presidente Municipal o el Secretario del Ayuntamiento, notificando por escrito a todos los miembros del Órgano Colegiado con la debida anticipación.

En tanto que las sesiones extraordinarias se harán cuando lo solicite el Presidente Municipal o la mayoría de los miembros del Ayuntamiento, en el momento que sea necesario y en ellas se tratarán exclusivamente los asuntos para el que fueron convocados.

Las Sesiones Solemnas, todas serán públicas y específicamente en los casos siguientes:

- a).- La instalación y toma de la protesta del Ayuntamiento electo;
- b).- Los informes anuales del Presidente Municipal; y
- c).- Las demás que determine el Presidente Municipal o el Ayuntamiento.

Ahora bien, respecto del carácter público de las sesiones deberá entenderse en el sentido de que cualquier ciudadano tiene todo derecho de acceso a las mismas, sin embargo no podrán tener ningún tipo de intervención, ni siquiera exteriorizar manifestación alguna, teniendo la calidad simplemente de espectadores. El Presidente Municipal tiene facultades para llamar al orden en caso necesario, inclusive para hacer salir a la persona y arrestarla si es preciso, haciendo uso de la fuerza pública.

En caso de que las circunstancias existentes así lo requieran el Presidente Municipal para cumplir con su deber de mantener el orden de las sesiones, podrá ordenar en su caso el desalojo de la sala de Cabildos y continuar con la sesión dándole el carácter de secreta.

Todas las sesiones se desarrollan apegándose estrictamente al Orden del Día; iniciándose con el pase de lista de asistencia y a continuación el Secretario del Ayuntamiento dará lectura al acta anterior, con la finalidad de que se apruebe o reforme en su caso; acto seguido, se procederá al desahogo de

los puntos subsecuentes. Finalmente, cabe subrayar que los temas abordados en el punto de asuntos generales en las sesiones ordinarias, pueden ser resueltos por votación en la misma, o bien a criterio del Presidente Municipal, diferir su resolución para la siguiente sesión, debiéndose incluir en punto específico dentro del Orden del Día de la sesión respectiva. Todo lo anterior de conformidad con lo dispuesto por los Arts. 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23 y 24 del Reglamento Interior del H. Ayuntamiento del Municipio de Celaya, Gto.

Por otro lado, de conformidad a lo establecido por los Arts. 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, y 36 del mismo ordenamiento legal citado, las discusiones en la sesión del Ayuntamiento deben apegarse a la reglas siguientes:

El Presidente Municipal presidirá la sesión y dirigirá los debates en la misma; sometiendo al Ayuntamiento la aprobación del Orden del Día, haciendo la declaratoria de existencia de Quórum y declarando abierta la Asamblea, en su caso.

Los miembros del Ayuntamiento pueden hacer uso de la voz hasta en dos ocasiones, respetando el lapso de 10 minutos como máximo, excepto cuando sean autores del dictamen que se discuta o cuando se hagan nociones o proposiciones.

Cuando una propuesta se pone a discusión sin que ninguno de los miembros del Ayuntamiento haga uso de la voz para refutar alguna cuestión, se someterá a votación de manera inmediata.

Cuando alguno de los miembros del Órgano de Gobierno haga uso de la palabra tendrá plena libertad para expresarse, sin más límites que el de abstenerse de ofender a alguien y respetando el tiempo que tenga para su intervención.

La intervención de los miembros del Ayuntamiento deberá ser centrada siempre al tema de discusión, de no ser así será llamado al orden y si después de 2 llamadas de atención no entiende las indicaciones, el Presidente Municipal podrá hacerle salir de la sesión.

Tratándose de la discusión de un dictamen o propuesta que conste de más de un artículo, fracción, inciso o apartado, se discutirá primeramente en lo general y si es necesario votar se hará, para discutirse posteriormente las partes en lo particular, esto con la finalidad de facilitar su discusión, votándose cada aspecto también en lo particular.

En un caso concreto, si se propusieran modificaciones a un proyecto, el autor del mismo deberá manifestar su conformidad con las enmiendas; de no estar conforme el autor con las modificaciones sugeridas, se discutirá su

proyecto tal y como lo propuesto originalmente: en el supuesto de que su proyecto original hubiese sido desechado si podrá discutirse las enmiendas o modificaciones, pues en este caso estaremos en presencia de un proyecto diverso.

Ningún proyecto podrá discutirse en el seno del Ayuntamiento si el autor se encuentra ausente con causa justificada, salvo que este hubiese dejado su consentimiento por escrito; cuando el autor sea colectivo, bastará que la autorización la exprese uno de ellos.

El Presidente Municipal es el responsable de ejecutar todos los acuerdos emanados del Ayuntamiento, informando de ello en las sesiones posteriores.

En otro orden de ideas, cabe advertirse que por disposición del Reglamento Materia de Análisis, en sus numerales 37, 38, 39, 40, 41 y 42, las votaciones son de 3 clase:

a).- La votación económica, que consiste en levantar la mano los que aprueben; y no hacerlo los que votan en sentido negativo.

b).- La votación nominal, que consiste en preguntar personalmente a cada uno de los ediles si aprueba o desaprueba, debiendo contestar con un si o con un no.

c).- La votación secreta, que consiste en emitir el voto a través de cédulas especiales y de manera impersonal.

Cuando se trata de nombrar al Secretario del Ayuntamiento, Tesorero Municipal y demás funcionarios, el Ayuntamiento decidirá por mayoría de votos, utilizando la votación económica o nominal si se nombra a la persona propuesta por el Presidente Municipal. Si la propuesta se desecha, el nombramiento se hará utilizando la votación secreta, pudiendo suspenderse este acto por una sola sesión.

En la votación de los asuntos deberán abstenerse de votar los que tengan interés personal en el negocio, así como los que fueren apoderados de la persona interesada o parientes de la misma, dentro del tercer grado de consanguinidad o segundo de afinidad.

Si el Presidente Municipal se ubicara en el supuesto anterior, no podrá ejercer su voto de calidad en caso de empate, y si diera este, se suspenderá el asunto para discutirse y volverse a votar en otra sesión.

Finalmente, cabe advertir que los acuerdos del Ayuntamiento solo podrán revocarse por el voto de la mayoría absoluta de sus miembros.

También es importante resaltar que no podrá solicitarse la revocación de un acuerdo que se haya tomado en la misma sesión, sino que esta deberá ser solicitada en la siguiente sesión ordinaria, expresamente en el Orden del Día del acuerdo que se pretenda revocar.

Cuando alguno de los miembros del Ayuntamiento no pueda asistir por causa justificada a una sesión en que deba tratarse la revocación de un acuerdo, podrá dejar por escrito su voto firmando en sobre cerrado, mismo que abrirá el Secretario en el momento de la votación, contándose el voto conjuntamente con los demás que se emitieron, sin que ello obste para tener por presente el ausente, para efectos diversos al voto específico.

2.5. COMPETENCIA DEL AYUNTAMIENTO.

La competencia del Organó de Gobierno Municipal se encuentra delimitada en el artículo 16 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, mismo que en su parte conducente señala lo siguiente:

- I.- Iniciar Leyes ante el Congreso del Estado:
 - II.- Prestar y administrar, dentro de las modalidades que la Ley establezca, los servicios públicos en su cargo:
 - III.- Fomentar los intereses materiales, cívicos y culturales del Municipio:
 - IV.- Auxiliar a las autoridades sanitarias en la planeación y ejecución de sus disposiciones.
 - V.- Elaborar los censos de su municipio y auxiliar a las autoridades
-

federales y estatales en la formación de los censos y estadísticas de toda índole:

VI.- Realizar los trabajos electorales en la esfera de su competencia;

VII.- Elaborar conforme a las leyes respectivas las listas de ciudadanos para la insaculación de jurados;

VIII.- Aprobar conforme a esta Ley y demás disposiciones aplicables, su Presupuesto de Egresos, remitiendo al Congreso del Estado, copia autorizada del mismo y vigilar su exacta aplicación.

IX.- Formular el pronóstico de ingresos y someterlo para su conocimiento al congreso del Estado, en los primeros diez días del mes de noviembre;

X.- Determinar la forma y casos en que se deba caucionar el manejo de los fondos públicos;

XI.- Formar y mantener los cuerpos de seguridad pública;

XII.- Nombrar y remover al Secretario del Ayuntamiento, al Tesorero Municipal y a los demás funcionarios, por mayoría absoluta de votos, a propuesta del Presidente Municipal;

XIII.- Establecer el territorio del municipio las delegaciones que se hagan necesarias.

XIV.- Nombrar Delegados Municipales, propietarios y suplentes, a propuesta del Presidente Municipal.

XV.- Expedir su reglamento interior, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos circulares y disposiciones administrativas de observancia general;

XVI.- Proponer y, en su caso, aprobar las bases para la celebración de contratos y empréstitos y cualquier otro acto jurídico que pueda afectar el patrimonio del municipio, observando la Ley de Deuda Pública para el Estado y Municipio.

XVII.- Celebrar convenios con el Gobierno del Estado para la ejecución y operación de obras y de coordinación fiscal, colaboración administrativa y presentación de servicios;

XVIII.- Auxiliar a las autoridades de la Federación y del Estado en las funciones de su competencia;

XIX.- Dentro del mes de diciembre de cada año, rendir a la ciudadanía un Informe por conducto del Presidente Municipal en sesión pública y solemne, del estado que guarda la administración municipal;

XX.- Conceder licencia hasta por dos meses para separarse de sus cargos a los regidores y a los síndicos del Ayuntamiento, y autorizar al Presidente Municipal para ausentarse del municipio por un término de quince días:

XXI.- Distribuir entre síndicos y regidores, las comisiones unitarias o conjuntas permanentes o temporales, para la atención de los diversos asuntos del Municipio, y conferir eventualmente a los regidores, comisiones específicas concretas:

XXII.- Impartir la instrucción cívica y militar a que se refiere la fracción II del artículo 31 de la Constitución Federal de la República:

XXIII.- Dictar las disposiciones que se estimen pertinentes para hacer efectiva la obligatoriedad de la enseñanza primaria, en los términos del artículo tercero de la Constitución Federal de la República:

XXIV.- Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo municipal, participar en la creación y administración de sus reservas territoriales, intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra; otorgar licencias y permisos para construcciones y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas, en los términos de las leyes federales y locales relativas:

XXV.- Establecer en forma general las bases bajo las cuales han de celebrarse los contratos de obras fuera de concurso, y, en su caso, las

modalidades para la celebración de éste:

XXVI.- Proponer la apertura o amplificación de las vías públicas y decretar la nomenclatura de calles, plazas y jardines públicos, así como el alineamiento y numeración oficial de avenidas y calles, conforme al reglamento correspondiente;

XXVII.- Nombrar apoderados y representantes en asuntos jurídicos concretos, excepto en negocios judiciales;

XXVIII.- En general, promover en la esfera administrativa todo lo necesario para la creación y sostenimiento de los servicios municipales; y para el acrecentamiento del patrimonio del municipio;

XXIX.- Los demás que le confieran las leyes.

2.6. DESAPARICION DEL AYUNTAMIENTO.

De conformidad con lo dispuesto por el Art. 97 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, el Congreso del Estado, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, puede declarar la desaparición de un Ayuntamiento, siguiendo para ello el procedimiento legal previamente establecido en este mismo ordenamiento jurídico.

La desaparición de un Ayuntamiento será procedente solo por falta

absoluta de la mayoría de sus miembros. Entendiéndose por falta absoluta de la mayoría, cuando la mitad más uno de los miembros del Ayuntamiento, o del Consejo en su caso, abandonen sus funciones por más de quince días consecutivos, sin causa justificada. Esta causal la contempla la Ley mencionada en su Art. 98.

Señala por otro lado el Art. 109 de la mencionada Ley, que cuando la denuncia se deba a la ausencia absoluta de la mayoría de sus miembros propietarios, bastará que las comisiones receptoras de la misma verifique el hecho para que en forma inmediata se someta a la denuncia al dictamen del Congreso, el cual emitirá resolución declarando procedente la desaparición del Ayuntamiento y en la misma resolución procederá a designar el Consejo Municipal nombrando a los ciudadanos que considere conveniente. El procedimiento en este caso no podrá tardar más de 15 días naturales y mientras tanto actuarán los suplentes.

Las resoluciones emitidas en esta materia son inatacables y no admiten ningún recurso. Una vez dictadas, se dejan ejecutar en un plazo máximo de 5 días.

CAPITULO III

EL PRESIDENTE MUNICIPAL

SUMARIO

3.1. Concepto y Generalidades. 3.2. Atribuciones. 3.3. Formas de Suplir las Faltas. 3.4. Suspensión y Revocación del Mandato.

3.1. CONCEPTO Y GENERALIDADES.

El Presidente Municipal es el órgano que ostenta la representación legal del municipio y tiene encomendado el gobierno y administración de los intereses públicos de su territorio.

El Presidente Municipal, como cualquier otro miembro del Ayuntamiento, debe llenar los requisitos que exige la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, en su artículo 110; además, cabe agregar que para dicho cargo deberá aplicarse el Principio de Mayoría Relativa en relación con la elección del mismo. También por disposición de la misma Constitución durará en su cargo tres años y no podrá ser reelecto para el mismo cargo en el periodo inmediato. Es importante subrayar también, que ningún ciudadano puede renunciar ni excusarse de servir al cargo de Presidente Municipal, sólo que sea por una causa justificada, a juicio del Congreso del Estado; o de la Diputación Permanente en su caso. De la misma forma, al igual que los demás miembros del Ayuntamiento, deberá reunirse el día 1º de Enero del año en que empiece su ejercicio, para dar inicio a sus actividades correspondientes.

3.2. ATRIBUCIONES.

Respecto a las atribuciones del Presidente Municipal, éstas son señaladas por la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, mismas que tienen el carácter de enunciativas al no ser limitativas, considerando.

por nuestra parte que el legislador se limitó a enunciar aquellas que consideró elementales para el buen funcionamiento para el Organo Municipal. Estas son las siguientes:

Artículo 17 de la Ley Orgánica Municipal. Compete al Presidente Municipal.

I.- Ejecutar las determinaciones del Ayuntamiento.

II.- Cuidar del buen orden y operatividad de los servicios municipales.

III.- Convocar al Ayuntamiento a sesiones ordinarias y extraordinarias de acuerdo con lo establecido en esta Ley y el Reglamento Interior del Ayuntamiento.

IV.- Presidir las sesiones del Ayuntamiento, en las que tendrá además de su voto particular el de calidad.

V.- Representar al Municipio en la celebración de actos y contratos previamente aprobados por el Ayuntamiento.

VI.- Representar al Municipio en todos los actos oficiales o delegar esa representación.

VII.- Dirigir el funcionamiento de los servicios municipales mediante las dependencias administrativas que se establezcan.

VIII.- Proponer al Secretario, Tesorero y demás funcionarios ante el Ayuntamiento y nombrar a los empleados municipales.

IX.- Publicar en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado los Bandos de Policía y Buen Gobierno, Reglamentos Circulares y Disposiciones Administrativas de Observancia General.

X.- Organizar, dirigir e inspeccionar las dependencias municipales.

XI.- Calificar las faltas y sancionar a los infractores de los reglamentos gubernativos y de policía y de los demás reglamentos y disposiciones administrativas. Esta facultad podrá ser delegada.

XII.- Cuidar el buen estado y mejoramiento de los bienes de aprovechamiento común, de los efectos a un servicio público y de los propios del Municipio.

XIII.- Disponer de los elementos de seguridad pública municipal para la conservación del orden y la tranquilidad pública.

XIV.- Ejercer las atribuciones que le confieran las leyes federales o locales.

XV.- Avisar a la Secretaría del Ayuntamiento, cuando pretenda ausentarse del municipio por más de veinticuatro horas y hasta por quince días consecutivos. Cuando la ausencia exceda de este lapso, requerirá la autorización del Ayuntamiento.

XVI.- Las demás que le confiera las leyes y reglamentos.

3.3. FORMAS DE SUPLIR LAS FALTAS.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 17 Fracción XV de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, un Presidente Municipal puede ausentarse del Municipio por más de veinticuatro horas y hasta por quince días consecutivos, debiendo avisar solamente al Secretario del Ayuntamiento para que este en su ausencia se encargue del despacho de los asuntos.

Previendo la misma Fracción que cuando el Presidente Municipal requiere de ausentarse del Municipio por tiempo que exceda de quince días, necesita solicitar la autorización correspondiente al Ayuntamiento respectivo.

Por otro lado, la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato contempla un capítulo especial denominado precisamente " Del modo de suplir las faltas "; en dicho capítulo se precisa con toda claridad la forma en que deberá substituirse a los miembros del Ayuntamiento, así como la de aquellos

funcionarios que por la naturaleza de su función son consideradas de suma importancia para el correcto funcionamiento del gobierno y de la administración Municipal.

En efecto, por lo que se refiere específicamente al cargo de Presidente Municipal, señala la Ley Orgánica mencionada en su artículo 30, que cuando este requiera de ausentarse del Municipio por más de quince días y hasta por dos meses, sus faltas temporales se cubrirán con el nombramiento de un Presidente Municipal Provisional, que deberá ser electo dentro de los demás miembros del Ayuntamiento por mayoría de votos.

Ahora bien, para el caso de que el Presidente Municipal, requiera de licencia por más de dos meses, sus faltas serán cubiertas, con el nombramiento de un Presidente Municipal Interino, quien podrá recaer o no en los demás miembros del Ayuntamiento, en ambos casos la elección deberá ser decidida por mayoría de votos de la totalidad de los miembros del Ayuntamiento.

Finalmente, el Ayuntamiento podrá proceder a nombrar por mayoría de votos de la totalidad de integrantes, un Presidente Municipal sustituto, cuyo nombramiento podrá recaer o no en uno de los miembros de éste. Esta modalidad deberá adecuarse en los supuestos siguientes:

a).- Por falta absoluta del Presidente Municipal electo. Esta hipótesis se dará en aquellos casos en que el Presidente Municipal abandone su cargo sin causa justificada, por causa de muerte, por negativa injustificada

a tomar posesión de su cargo, etc..

b).- Por revocación del mandato. Debiéndose entender en la presente hipótesis deberá existir una resolución emitida por el Congreso del Estado en donde se haya seguido el procedimiento que se encuentra establecido para tales casos en la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato.

c).- Por declaración de procedencia, en cuyo caso el Presidente sustituto desempeñará la función durante el transcurso del juicio hasta que se dicte sentencia firme, si está fuere condenatoria, el Presidente Municipal electo por el Ayuntamiento, concluirá el periodo correspondiente. En el caso concreto nos estamos refiriendo a una conducta cuya sanción no se limita simplemente una responsabilidad administrativa sino incluso de carácter civil o penal.

3.4. SUSPENSIÓN Y REVOCACIÓN DEL MANDATO.

El Presidente Municipal, dentro de la Administración Pública esta sujeto a la Ley como el más modesto de los servidores públicos. De tal forma que su conducta como gobernante debe sujetarse escrupulosamente a un marco jurídico.

En este orden de ideas, la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato establece cual es la normatividad que debe aplicarse para aplicar las sanciones correspondientes en el supuesto de que el Presidente Municipal incurra en las hipótesis jurídicas que a juicio del legislador así lo ameritan.

Así, pues empieza señalando la mencionada legislación que el Congreso del Estado, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrá declarar la desaparición de un Ayuntamiento, suspender o revocar el mandato a uno o varios de sus miembros, previo respeto de su derecho a la defensa, ofreciendo pruebas y rindiendo alegatos.

Son causas de suspensión del mandato al Presidente Municipal las siguientes:

a).- La declaración de procedencia dictada por el Congreso del Estado en los términos de la Ley de responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y de los Municipios.

b).- La incapacidad física o mental para el desempeño del cargo.

En tanto que para la revocación del mandato la Ley considera como causas:

I.- El ataque a las instituciones democráticas.

II.- El ataque á la forma de gobierno republicano, representativo y federal.

III.- Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Constitución Política del Estado de Guanajuato.

IV.- El ataque a la libertad del sufragio.

V.- Cuando la infracción a la Constitución y a las leyes de que ella emanen, cause perjuicios graves al municipio o se motiven trastornos en el funcionamiento normal de la institución, y

VI.- Las violaciones sistemáticas y graves a los planes, programas y presupuestos de la administración pública y a las leyes que determinen el manejo de los recursos económicos.

Ahora bien, en cuanto al procedimiento legal para decretar la suspensión y revocación del Mandato al Presidente Municipal, este puede ser iniciado por cualquier ciudadano bajo su más estricta responsabilidad.

Las formalidades deben ser las siguientes: La denuncia será por escrito, precisando la causa de suspensión o revocación que pretenda hacer valer y aportar las pruebas correspondientes, debiendo presentarse ante el Congreso del Estado.

Presentada y ratificada la denuncia dentro del plazo de tres días naturales, se turna a Comisiones de Gobernación y de Justicia del Congreso del Estado para que determinen si la causa atribuida corresponde a las mencionadas con anterioridad y resuelva si la denuncia es procedente ameritando incoar el proceso.

Verificado lo anterior, la denuncia se turnará a la Comisión de Gran Jurado cuyo Presidente emplazará al Presidente Municipal, quien tendrá derecho a nombrar defensor o a que se le nombre uno de oficio, salvo que decida defenderse por sí mismo.

La Comisión de Gran Jurado actuará como sección instructora del Congreso y abrirá un período de pruebas por treinta días hábiles común para ambas partes. Para su desahogo es aplicable supletoriamente el Código de Procedimiento Civiles del Estado.

El término ordinario de prueba es prorrogable en caso de ser necesario y una vez concluido el expediente se pondrá a la vista de las partes para que produzcan sus alegatos.

Presentados o no los alegatos, la Comisión procederá a formular sus conclusiones con carácter de dictamen, se presentara al pleno del Congreso en la sesión más próxima.

Cuando el Congreso del Estado dicte la declaración de procedencia contra el Presidente Municipal en los términos de la Ley de responsabilidades de los servidores públicos, procediéndose a nombrar un Presidente Municipal Substituto, pudiendo recaer o no tal nombramiento en los demás miembros del Ayuntamiento, en los términos de los artículo 32 y 33 de la Ley de la Materia.

Finalmente, cabe señalar que la resolución dictada por el Congreso es inatacable, no admite ningún recurso y una vez dictada debe ejecutarse en un plazo máximo de cinco días.

CAPITULO IV

EL SINDICO

SUMARIO

4.1. Concepto y Generalidades. 4.2. Atribuciones. 4.3. Forma de suplir las faltas. 4.4. Suspensión y Revocación de Mandato.

4.1. CONCEPTO Y GENERALIDADES.

El Síndico es un miembro del Ayuntamiento electo popularmente, bajo el principio de mayoría relativa, al igual que el Presidente Municipal, encargado de representar al gobierno municipal ante las autoridades judiciales. Podríamos afirmar que el Síndico es el abogado del Municipio.

Para ser Síndico de un Ayuntamiento también se requiere llenar los mismo requisitos que el Presidente Municipal y los Regidores.

Los Ayuntamientos en el Estado de Guanajuato se integran además del Presidente Municipal y los Regidores, con un Síndico, a excepción de los de Guanajuato, León, Irapuato, Celaya y Salamanca que tiene dos, por cada propietario se elige un suplente, duran en su cargo tres años y no pueden reelegirse para el período inmediato, salvo que sea para diferente cargo.

4.2. ATRIBUCIONES.

La Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato y los Reglamentos Interiores de cada Municipio, marcan cuales son las atribuciones de los Síndicos.

Debe aclararse que la norma jurídica por ser general y abstracta, solo contempla aquellas que son consideradas prioritarias a todo Municipio, dejando a cada uno de éstos la facultad de particularizar sus funciones en razón a

sus necesidades locales y a sus posibilidades en materia de recursos humanos y financieros, sin soslayar la problemática que presenta su propia realidad social.

De esta manera, el artículo 18 de la Ley Orgánica Municipal prevé la competencia mínima del Síndico del Ayuntamiento, señalando de manera enunciativa las siguientes atribuciones:

I.- Asistir puntualmente a las sesiones del Ayuntamiento.

II.- Desempeñar las comisiones que le encomiende el Ayuntamiento informando su resultado.

III.- Representar al Ayuntamiento ante toda clase de autoridades judiciales, pudiendo delegar, bajo su más estricta responsabilidad, esa representación en negocios judiciales concretos.

IV.- Asumir las funciones de Ministerio Público en los términos de la Ley Orgánica de la Institución y

V.- Las demás que le señalen las leyes y los reglamentos.

Agregar la misma legislación que en aquellos Municipios en donde existan más de un Síndico, que éstos ejercerán sus funciones en los términos del Reglamento Interior.

Por nuestra parte señalamos que es necesario reformar la Ley con la finalidad de ampliar la competencia del Síndico, pues la complejidad de la vida municipal es mayor cada vez más. Muestra de ello es como en la práctica en la mayoría de los Municipios del Estado de Guanajuato, los Síndicos ocurren ante todo tipo de autoridades representando al Municipio, sin importar que no sean específicamente judiciales como lo prevé la Ley, sino de naturaleza diversa como son las de carácter laboral, administrativos y hasta legislativas; sin pasar desapercibido también como interviene de hecho en la celebración de todo acto jurídico donde va de por medio el interés de la municipalidad. Es por éste que pugnamos por la adecuación de la Ley a la realidad que reglamenta, de otra forma pronto estaremos en presencia de ordenamientos normativos obsoletos, superados e ineficaces.

4.3. FORMA DE SUPLIR LAS FALTAS.

Como cualquier servidor público, el Síndico es titular de derechos y obligaciones; por tanto, en este renglón la Ley orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato prevé que las faltas definitivas y las temporales del Síndico propietario se cubrirán con su respectivo suplente. De lo anterior se desprende que el Síndico tiene derecho a solicitar licencia para separarse de su cargo por tiempo determinado o por tiempo indefinido; debiéndose entender que en el primero de los casos esta en todo su derecho a ocupar su cargo una vez agotado el tiempo

de su licencia, en tanto que en el segundo de los supuestos lo podrá hacer en cualquier momento que lo solicite.

Por otra parte, la propia legislación también contempla a manera de sanción que para aquellos casos en que el Síndico se separe de su cargo sin la licencia correspondiente y sin causa justificada por más de dos meses, se considerará como abandono de cargo, perderá todo derecho al mismo y se llamará a su suplente. Infiriéndose que en el caso de que éste no acuda al llamado, deberá permanecer vacante dicho cargo por lo que resta al periodo.

4.4. SUSPENSIÓN Y REVOCACION DE MANDATO.

En complemento de lo anterior, cabe mencionar que la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, prevé la posibilidad de una conducta grave por parte del Síndico de un Ayuntamiento, estableciendo como consecuencia de derecho a tal supuesto jurídico una sanción de igual naturaleza a la falta que va desde la suspensión hasta la revocación del mandato.

En efecto, establece el artículo 99 de la mencionada ley como causas de suspensión para los miembros del Ayuntamiento, la declaración de procedencia dictada por el Congreso del Estado en los términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y de los Municipios; así como la incapacidad física o mental para el desempeño del cargo, cuando

fuere por causas independientes a su voluntad, más que una sanción este sería un impedimento para ocupar el cargo.

En tanto que el artículo 100 de la misma ley señala que son causas de revocación del mandato, las siguientes.

I.- El ataque a las instituciones democráticas.

II.- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal.

III.- Las violaciones graves y sistemáticas las garantías individuales o sociales consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en la Constitución Política del Estado de Guanajuato.

IV.- El ataque a la libertad del sufragio.

V.- Cuando la infracción a la Constitución y a las leyes que de ella emanen, cause perjuicios graves al Municipio o se motiven trastornos en el funcionamiento normal de la institución, y

VI.- Las violaciones sistemáticas y graves a los planes, programas y presupuestos de la administración pública y a las leyes que determinen el manejo de los recursos económicos.

Es el Congreso del Estado, siguiendo el procedimiento previsto por la ley, ya detallado en el capítulo anterior, el encargado de decretar y ejecutar ambas sanciones.

CAPITULO V

LOS REGIDORES MUNICIPALES

SUMARIO

- 5.1. Concepto y Características. 5.2. Atribuciones. 5.3. Modo de suplir las faltas. 5.4. Suspensión y Revocación del cargo de Regidor.

5.1. CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS.

Los regidores son los miembros del Ayuntamiento encargados de gobernar y administrar, como cuerpo colegiado los intereses del Municipio. Carecen de facultades de gobierno en forma individual, pues esta queda delegada en el Presidente Municipal, quien para tales efectos hace las veces de ejecutivo, sin embargo, los regidores deben cumplir con las comisiones que les señale el Ayuntamiento, de acuerdo con las que se encuentren debidamente específicas en el reglamento interior de cada uno de los Ayuntamientos y con las modalidades que establezcan al respecto.

Los regidores son funcionarios de elección popular, que se eligen bajo el principio de representación proporcional; consecuentemente a cada partido político corresponderá un número determinado de regidurías en proporción a la cantidad de votos obtenidos en la contienda electoral, de acuerdo con las bases señaladas por la Ley de la materia.

Cualquier ciudadano puede válidamente aspirar un cargo de regidor en un Ayuntamiento, sólo tendrá que llenar los requisitos que establece su Constitución local, como son los que señala el artículo 110 en el caso del estado de Guanajuato. A menos que sea una de las personas que por disposición Constitucional se encuentre impedida por encontrarse en alguno de los supuestos contemplados en dicha Ley. Fuera de los requisitos enumerados por la Constitución no existe limitación alguna de carácter cultural, económica, religioso o social para formar parte del órgano de gobierno Municipal.

5.2. ATRIBUCIONES.

Respecto a las atribuciones que competen a los regidores en su calidad de miembros de un Ayuntamiento o un Consejo Municipal, en su caso, estas se encuentran perfectamente precisadas en la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, mismas que en su parte conducente señala:

Artículo 19.- Compete a los regidores:

- 1.- Asistir puntualmente a las sesiones del Ayuntamiento;
- 2.- Desempeñar las comisiones que les encomiende el Ayuntamiento informando de su resultado;
- 3.- Proponer al Ayuntamiento los acuerdos que deben dictarse para el mejoramiento de los servicios municipales y en especial de aquellos cuya vigilancia les haya sido encomendada;
- 4.- Citar a sesiones ordinarias y extraordinarias del Ayuntamiento si no lo hace el Presidente Municipal, en los términos de esta Ley y del reglamento interior;
- 5.- Recabar en las dependencias municipales los datos de información que requiera para el mejor desempeño de sus funciones; y
- 6.- Los demás asuntos que esta Ley y los reglamentos le señalen.

5.3. MODO DE SUPLIR LAS FALTAS.

El cargo de regidor es irrenunciable en virtud de ello la Ley Orgánica Municipal establece modos para separarse del mismo, para ello señala el artículo 28 que las faltas definitivas y las temporales por licencia de más de dos meses, los regidores propietarios, se cubrirán con los suplentes.

Igualmente, la Ley establece como sanción el abandono de cargo para aquellos regidores que falten a su función por más de dos meses, en forma continua y sin causa justificada, debiéndose llamar en tales casos al respectivo suplente.

5.4. SUSPENSIÓN Y REVOCACIÓN DEL CARGO DE REGIDOR.

En el presente caso, nos encontramos frente a dos supuestos diferentes. El primero de ellos puede tener naturaleza de sanción o de remedio, el segundo se aplica solamente como sanción.

En efecto, establece la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato en su artículo 99 que podrá decretarse por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Congreso del Estado la suspensión en el cargo a un regidor de un Ayuntamiento si se encuentra en alguna de las siguientes hipótesis:

a).- Por haber incurrido en responsabilidad en los términos de la Ley de responsabilidades de los servidores Públicos del Estado y de los Municipios.

b).- Por incapacidad física.

c).- Por incapacidad mental.

Por otra parte, señala en el artículo 100 del mismo ordenamiento legal mencionado en el párrafo anterior, la revocación del mandato al regidor o regidores podrá decretarse con las mismas formalidades cuando incurran en las siguientes causales:

a).- El ataque a las instituciones democráticas;

b).- El ataque a la forma de Gobierno Republicano, Representativo y Federal;

c).- Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales consagradas en la Constitución Federal y Local;

d).- Por ataque a la libertad de voto;

e).- Cuando la infracción a la Constitución local y a las leyes que de ella emanen, ocasionen graves perjuicios al Municipio o serios trastornos al funcionamiento normal de la institución;

f).- Por violaciones sistemáticas y graves a los planes, programas y presupuestos de la administración pública y a las leyes que determinen el manejo de los recursos económicos.

En todos los casos deberá seguirse el procedimiento y respetarse las formalidades que para tales efectos se establezcan en un capítulo especial de la Ley Orgánica Municipal para el estado de Guanajuato, mismo que quedo debidamente analizado en el tema referido al Ayuntamiento como Organo de Gobierno Municipal.

CAPITULO VI

PROBLEMATICA JURIDICA DERIVADA DE LOS CONTRATOS DE ARRENDAMIENTO Y COMODATO CELEBRADOS POR LA ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL.

SUMARIO

6.1. Bienes Propiedad del Municipio. 6.2. Naturaleza Jurídica de los Contratos de Arrendamiento y Comodato en el Código Civil del Estado de Guanajuato. 6.3. El Contrato Administrativo. 6.4. Propuesta de Solución a la Problemática derivada de los Contratos de Arrendamiento y Comodato Celebrados por el Municipio.

6.1. BIENES PROPIEDAD DEL MUNICIPIO.

Es ahora cuando llegamos al Capítulo final de este trabajo de Tesis, parte medular del mismo, y a efecto de analizar los contratos que celebra la Administración Municipal respecto de sus bienes, es que surge la necesidad de que en primera instancia se defina lo que es el Patrimonio de esta entidad gubernamental.

Así pues, en términos generales, patrimonio "es el conjunto de obligaciones y derechos susceptibles de una valorización pecuniaria, que constituyen una universalidad de derecho. El patrimonio de una persona estará siempre integrado por un conjunto de bienes, de derechos y, además, por obligaciones y cargas; pero es requisito indispensable que estos derechos y obligaciones que constituyen el patrimonio sean siempre apreciables en dinero, es decir, que puedan ser objeto de una valorización pecuniaria." (1)

Por tanto, "el conjunto de bienes materiales que de modo directo o indirecto sirven al Estado para realizar sus atribuciones constituye el dominio o patrimonio del propio Estado." (2).

Como se observa en esta definición de patrimonio del Estado, habla de bienes materiales, por ello ahora se procede a conceptualizar que se entiende

(1) ROJINA Villegas Rafael, Compendio de Derecho Civil, T. II, Bienes, Derechos Reales y Sucesiones, Porrúa, México 1986, p. 67.

(2) FRAGA Gabino, Derecho Administrativo, Porrúa, México, 1989, p. 343.

por bien, para poder definir cuales constituyen el patrimonio del Municipio.

Coloquialmente hablando, un bien es "un objeto o prestación que satisface una necesidad: hacienda, riqueza, caudal." (3)

En sentido jurídico, la ley entiende por bien todo aquello que puede ser objeto de apropiación. Económicamente, es todo aquello que puede ser útil al hombre.

Para el maestro Rafael de Pina (4), Bien es la cosa material o inmaterial susceptible de producir algún beneficio de carácter patrimonial.

Toda vez que la presente investigación es referida a la entidad de gobierno llamada Municipio, es que se atenderá a su marco jurídico aplicable, así la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, en el Título Tercero, Capítulo Único, del Patrimonio y Hacienda Municipal, en el artículo 36, establece que:

"Los bienes que conforman el patrimonio municipal son:

I.- De Dominio Público; y

II.- De Dominio Privado."

Así mismo, en el artículo 37, se dispone que :

(3) AUTORES Diversos, Diccionario Porrúa de la Lengua Española, Porrúa, México, 1983, p. 97.

(4) DE PINA Rafael y De Pina Vara Rafael, Diccionario de Derecho, Porrúa, México, 1986, p. 123.

"Son bienes de dominio publico:

I.- Los de uso común;

II.- Los inmuebles destinados a un servicio publico;

III.- Los inmuebles y muebles de valor histórico y cultural que le pertenezcan; y

IV.- los demás que señalen las leyes."

Finalmente, el artículo 38 del mismo Ordenamiento legal, a la letra dice:

"Son bienes de dominio privado los que ingresen al patrimonio municipal, no comprendidos en el artículo anterior."

Por su parte, la Ley de Bienes Inmuebles del Estado, Municipios y Organismos Descentralizados de los mismos abunda y aclara dichos términos, cuando expresa,

ART. 4.- "Son bienes inmuebles de dominio publico de los municipios:

I.- Los de uso común.- Entendiéndose como de uso común aquellos cuya construcción o conservación este a cargo de los gobiernos municipales y que

puedan usar, sin mas restricciones que las establecidas por las leyes y reglamentos administrativos, los habitantes o transeúntes del municipio, tales como: plazas, paseos, parques, calles e instalaciones deportivas.

II.- Los destinados por los gobiernos municipales a un servicio publico, tales como: oficinas, almacenes, centros educativos, centros recreativos, bibliotecas, museos, centros asistenciales;

III.- Los inmuebles de valor histórico o cultural que le pertenezcan;

IV.- los que adquiera o ingresen a su patrimonio y tengan por objeto la constitución de reservas territoriales para la solución de problemas de habitación popular, desarrollo urbano o la regularización de la tenencia de la tierra; y

V.- Los demás que se equiparen a los anteriores por su destino o fin."

ART. 5.- "Son bienes inmuebles de dominio privado de los municipios:

I.- Los bienes del dominio publico que por decreto del Congreso del Estado sean desincorporados para que puedan estar afectos a enajenación o gravámenes;

II.- Los bienes inmuebles que por decreto del Congreso del Estado dejen de destinarse a la prestación de un servicio publico; y

III.- Los demás que, formando parte de su patrimonio, no queden comprendidos en el artículo anterior."

Resumiendo, el municipio como persona jurídica colectiva que es, cuenta con un patrimonio propio, generalmente regulado en la Constitución Política Local, y complementada con disposiciones de leyes orgánicas, y del Código Civil estatal. El acervo patrimonial de estos entes de derecho público está integrado, además de los derechos y recursos financieros que le correspondan, por bienes, tales como mercados, calles, jardines, plazas, escuelas, centros penitenciarios, palacios de los poderes locales, caminos vecinales, museos, bibliotecas, centros de salud, pequeñas obras de irrigación, redes de alcantarillado y agua potable, instalaciones de alumbrado público, rastro, panteones, transportes urbanos, equipo y mobiliario de las oficinas, archivos, documentos públicos, algunos centros recreativos, talleres gráficos, etc.

De cualquier modo, cada entidad Federativa determina cuáles bienes pertenecen a ella y cuáles a los municipios, conforme a sus particulares circunstancias y antecedentes históricos; en todo caso, la regulación debe respetar derechos adquiridos, el contenido del artículo 115 Constitucional y el principio de legalidad.

Ya con antelación se hacía referencia a los dispositivos de la Ley Orgánica Municipal en lo concerniente a los bienes; estableciéndose la

división en bienes de Dominio Público Y Privado, de esta misma clasificación se ocupa el Código Civil para el Estado de Guanajuato en sus artículos 806 al 308.

Sin embargo, para comprender el sentido de dichas disposiciones, se cree indispensable, estudiar brevemente, los alcances de la expresión "dominio público" y "dominio Privado".

El concepto y las palabras de dominio público, aparecen en su significado moderno en el siglo XIX, cuando se hace presente la necesidad de resucitar el término de inalienabilidad con un sentido diferente al que en la época de la monarquía se aplicaba a los bienes de la Corona. Se sostuvo en el siglo pasado, que el dominio público se sustraía al comercio ordinario o de derecho común, y a las normas que regulan los bienes muebles e inmuebles entre particulares y que transformarían a la propiedad pública y a su rey.

Así, el dominio público como un régimen de derecho público sobre los bienes del Estado trae consigo lo siguiente:

1.- Pertenece a personas públicas (Federación, Entidades Federativas y Municipios) y en ciertos casos Organismos públicos descentralizados que presten servicios públicos.

2.- Su régimen es estrictamente de derecho público.

3.- Implica: a) Inalienabilidad, que significa que esos bienes no pueden ser objeto de propiedad privada, ni tampoco están en el comercio; b) que esos bienes no pueden ser poseídos permanentemente y a título de dueño por los particulares; c) que no son susceptibles de que sean adquiridos por prescripción por los particulares, y d) que no son embargables bajo ningún criterio, ni bajo ningún régimen.

Por lo que toca a los bienes de dominio privado del Estado, igualmente en el siglo XIX y a principios del actual en la doctrina y en la legislación, le llamaron bienes propios. Lo que daba lugar a confusiones, pues tanto los bienes de dominio público como lo de dominio privado, son propios en el sentido de la propiedad del Estado o de las personas públicas, como lo son las Entidades Federativas y los municipios.

Desde luego, el dominio privado está constituido por lo que algunos autores han llamado un concepto residual, que quiere expresar que se trata de todos aquellos bienes que no son de uso común, y que no están destinados a un servicio público, y que en España se identificaban con la propiedad privada de la Corona.

Existen autores que afirman en España y en Francia, que los bienes de dominio privado del Estado, se regulan por normas de Derecho Civil, y también en México fue sustentado en una época este criterio por autores distinguidos.

Sin embargo, es de comentar que en México actualmente el dominio privado de los bienes del Estado, no esta sujeto al Derecho Civil, sino mas bien, existen normas de Derecho Publico que son evidentes exclusiones del Derecho Civil o si se quiere entender en otro concepto, un régimen exorbitante de Derecho Publico y por exclusión de Derecho Privado.⁽⁵⁾

Esta afirmación del maestro Acosta Romero, se basa en que en sentido estricto ya no rige el Derecho Civil para esta categoría de bienes puesto que a nivel Federal, la Ley General de Bienes Nacionales contiene disposiciones que efectivamente dan a esta categoría de bienes un tratamiento mas de Derecho publico, que de Derecho Privado, al considerar que este tipo de bienes se rigen por la Ley mencionada y solo en forma supletoria, por el Código Civil para el Distrito Federal. Además es mas contundente afirmar características de dominialidad que expresamente determina que los bienes inmuebles de dominio privado de la Federación, son inembargables e imprescriptibles, y tanto la doctrina como las leyes, consideran estas dos características como integrantes de la dominialidad de los bienes. En consecuencia, al ser inalienables e inembargables ¿no están asimilándose a un régimen de dominio publico?

Esto ya puede afirmarse con toda precisión y como puede verse, el régimen de los inmuebles de dominio privado es meramente transitorio mientras se destinan a otras dependencias o se disponen para su transferencia.

(5) ACOSTA Romero Miguel, Segundo Curso de Derecho Administrativo, Porrúa, México, 1969, p. 149, 150 y 171.

Aplicadas estas consideraciones a nuestra legislación local, la Ley Orgánica Municipal, en el artículo 40 expresamente dispone que "los bienes que componen el patrimonio y la Hacienda municipales son inembargables. Los de dominio público y los de uso común, serán, además, inalienables e imprescriptibles."

Por lo cual, los bienes de dominio privado que conforman el patrimonio municipal, pueden estar sujetos, siguiendo el razonamiento moderno del Dr. Acosta, a un régimen de Derecho Público, y desde ahora vamos adelantando la posibilidad de crear figuras de Derecho Público como contratos administrativos de arrendamiento y comodato de bienes del municipio.

6.2. NATURALEZA JURIDICA DE LOS CONTRATOS DE ARRENDAMIENTO Y COMODATO EN EL CÓDIGO CIVIL DEL ESTADO DE GUANAJUATO.

Primeramente se definirá lo que es convenio, como un acuerdo de voluntades para crear, transmitir, modificar o extinguir obligaciones y derechos reales o personales, por lo tanto el convenio tiene dos funciones, una positiva: que es crear o transmitir obligaciones y derechos, y otra negativa: modificarlos o extinguirlos. Por su parte, el contrato se considera que es un acuerdo de voluntades para crear o transmitir derechos y obligaciones, es una especie dentro del genero de los convenios.

Ahora bien, hay arrendamiento cuando las dos partes contratantes se obligan recíprocamente: una, a conceder el uso o goce temporal de una cosa, y la otra a pagar por ese uso o goce un precio cierto (artículo 1899 del Código Civil). Así pues, se trata de un contrato traslativo de uso.

Destacan de esta definición los elementos importantes: la obligación del arrendador consistente en la enajenación temporal del uso o el uso y goce de una cosa y la temporalidad: el arrendamiento no puede exceder de quince años para los bienes destinados a la habitación, de veinte para los bienes destinados al comercio y de veinticinco para los bienes destinados al ejercicio de una industria (artículo 1900 del Código Civil).

El contrato de arrendamiento en nuestro derecho es un contrato principal ya que tiene su propia finalidad, es bilateral por que se pactan obligaciones recíprocas; es oneroso por que existen provechos y gravámenes recíprocos; es conmutatorio por que las prestaciones son ciertas al momento de celebrarse el contrato; es formal por regla general, como lo establece el artículo artículo 1908 del Código Civil para el Estado de Guanajuato, atendiendo al monto de la renta; es temporal por las razones anteriormente expuestas y finalmente es de tracto sucesivo. (6)

Es conveniente enunciar las obligaciones de las partes en el contrato:

A.- Obligaciones del arrendador:

(6) ROJINA Villegas Rafael, ob., T IV, p. 230

a).- Conceder el uso o el goce o a la vez el uso y el goce de la cosa o del derecho arrendado.

b).- Entregar al arrendatario la finca arrendada con todas sus pertenencias y en estado de servir para el uso convenido y si no hubo convenio expreso para aquel a que por su naturaleza estuviere destinado.

c).- Conservar la cosa en el mismo estado, haciendo para ello toda clase de reparaciones necesarias.

d).- No estorbar, ni embarazar de manera alguna el uso de la cosa arrendada, a no ser por causa de reparación grave de la cosa.

e).- Garantizar el uso o goce pacifico de la cosa por todo el tiempo convenido.

B. - OBLIGACIONES DEL ARRENDATARIO:

a).- Satisfacer el precio en la forma, lugar y tiempo convenidos.

b).- Conservar la cosa arrendada en el estado en que se recibió.

c).- Servirse de la cosa solamente para el uso convenido o conforme a la naturaleza y destino de ella.

d).- Poner en conocimiento del arrendador en el menor tiempo posible, la necesidad de reparaciones al objeto arrendado así como de toda usurpación o novedad dañosa que otro haya hecho, so pena de pagar daños y perjuicios que se causen por su omisión.

e).- Restituir la cosa arrendada al terminar el contrato.

Finalmente, conforme al artículo 1990 del Código Civil, el contrato de arrendamiento puede terminar:

1.- Por haberse cumplido el plazo fijado en el contrato o por la ley, o por estar satisfecho el objeto para que la cosa fue arrendada;

2.- Por convenio expreso;

3.- Por nulidad;

4.- Por rescisión o resolución;

5.- Por confusión;

6.- Por pérdida o destrucción de la cosa arrendada hecho por caso fortuito o fuerza mayor;

7.- Por expropiación de la cosa arrendada hecha por causa de utilidad pública;

8.- Por evicción de la cosa dada en arrendamiento.

Sin embargo, pese a que una de las principales causas de terminación del contrato de arrendamiento lo es la culminación del plazo concedido, surge

constantemente la prorroga anual de su vigencia, como un derecho del inquilino cuando se encuentre al corriente del pago de la renta, y ello provoca en muchos casos, que el asunto finalmente se lleve a los tribunales judiciales, por que el inquilino no solo reclama su derecho a prorroga sino que agota la misma y continua en la posesión del inmueble arrendado... situación que constantemente se presenta en los inmuebles arrendados por los gobiernos municipales, por ello aquí se busca una solución, que se planteara mas adelante en este trabajo.

Por cuanto al contrato de Comodato, este termino proviene del latin commodatum, que significa préstamo. Es un contrato traslativo de uso por el cual uno de los contratantes se obliga a conceder gratuitamente el uso de una cosa no fungible y el otro contrae la obligación de restituirla individualmente (artículo 2007 del Código Civil para el Estado de Guanajuato).

Es un contrato de tracto sucesivo: sinalagmatico, consensual, gratuito e intuiti personae. Puede ser principal o accesorio.

De los elementos esenciales, el consentimiento sigue las reglas generales planteadas en la legislación; el objeto solo puede ser constituido por cosas no fungibles dada la obligación que tiene el comodatario de restituir el bien dado en comodato en su individualidad, por analogía puede considerarse como objeto del comodato los bienes inmuebles; pero será objeto del contrato el uso de la cosa prestada, mas no de sus frutos y acciones.

De los requisitos de validez señalados por la ley, solo se aplica a este contrato la capacidad, la voluntad exenta de vicios y el objeto lícito; la forma no es un requisito de validez en virtud de tratarse de un contrato consensual.

Tanto al comodante como al comodatario les basta la capacidad general para contratar; sin embargo, a los tutores, curadores y en general todos los administradores de bienes ajenos, deberán solicitar autorización especial para dar en comodato los bienes confinados a su guarda, por tratarse de un contrato gratuito.

Las obligaciones del comodante son:

a).- Conceder el uso temporal de una cosa no fungible, en forma gratuita;

b).- Reembolsar al comodatario los gastos extraordinarios y urgentes que hubiere tenido que erogar para conservar el bien; y

c).- Indemnizar al comodatario los perjuicios que le hubieren causado los defectos del bien, si el comodante los conocía y no dio aviso oportuno al comodatario.

Las obligaciones del comodatario son:

a) - Conservar la cosa;

b).- Usar la cosa personalmente y en la manera convenida o conforme a la naturaleza de la misma.

c).- restituir la cosa.

Ahora bien, son causas de terminación de este contrato:

- 1.- El vencimiento del plazo;
- 2.- El requerimiento del comodante, aun antes de que termine el plazo convenido, cuando tenga necesidad urgente de la cosa;
- 3.- El perecimiento de la cosa o por enajenación de la cosa prestada; y
- 4.- La muerte del comodatario.

6.3. EL CONTRATO ADMINISTRATIVO.

Ya se comentaba en el punto anterior, la definición de contrato desde el punto de vista del Derecho Civil. En este apartado, se comenzara por dar una conceptualización del contrato administrativo, para lo cual se tomara el pensamiento de diversos autores, para después analizar brevemente sus elementos constitutivos.

Para Rafael I. Martínez Morales, los contratos administrativos se pueden definir como aquellos que celebra la administración a efecto de cumplir con un fin publico o que por cuyo medio se pretende satisfacer una necesidad publica.⁽⁷⁾

(7) MARTÍNEZ Morales Rafael I., Derecho administrativo, Segundo Curso, Haris, México, 1991, p. 121.

Gabino Fraga, considera que cuando el objeto o la finalidad del contrato estén íntimamente vinculados al cumplimiento de las atribuciones estatales de tal manera que la satisfacción de las necesidades colectivas no sea indiferente a la forma de ejecución de las obligaciones contractuales, entonces se entenderá en el dominio del contrato administrativo.⁽⁸⁾

El maestro Serra Rojas, le define como un acuerdo de voluntades celebrado, por una parte la Administración Pública, y por la otra personas privadas o públicas, con la finalidad de crear, modificar o extinguir una situación jurídica de interés general o en particular relacionada con los servicios públicos, que unen a las partes en una relación de estricto Derecho Público, sobre las bases de un régimen exorbitante del Estado.⁽⁹⁾

Si pretendemos establecer un común denominador en estas definiciones, lo será el hecho de que un contrato administrativo tiene que estar celebrado por la Administración Pública y un particular con el objeto de satisfacer el interés general.

Por otra parte, los elementos de los contratos administrativos son:

a).- Sujetos: Son por una parte, el particular, persona física o jurídica colectiva, por la otra la Administración Pública.

(8) FRAGA Gabino, ob. cit., p. 398-400.

(9) SERRA Rojas, cit. por Diccionario Jurídico Mexicano, ob. cit., p. 694.

b).- Consentimiento: Presupone el acuerdo de voluntades; el particular externa su voluntad en una forma simple y llaña como lo haría respetando las normas del Derecho Privado; para la Administración Pública, no es tan sencillo, ya que su consentimiento va precedido de ciertos requisitos que debe cubrir, ya sean legales o formales, como pueden ser la convocatoria y licitación pública, la autorización de la partida correspondiente, la verificación de que el particular se encuentra inscrito en el padrón de proveedores, etc.

c).- Objeto: Como todo contrato, es necesario que se contenga en estos instrumentos un objeto determinado, lícito y posible.

d).- Forma: Los contratos administrativos no están sujetos en lo general a determinadas condiciones de forma, pero no puede admitirse un contrato basado en el silencio de la Administración o en su aceptación tácita, de los que se desprende que los contratos administrativos deben guardar la forma escrita.

e).- Causa: es lógico pensar que cada uno de los contratantes tenga diversas razones para obligarse, de un lado el particular busca obtener un lucro como causa determinante de su actuación, en tanto que los entes de la administración tendrán como causa fundamental alcanzar sus cometidos o el interés público.

f).- Licitación: Este elemento es introducido en los contratos administrativos como un mecanismo de control al gasto que realizan los entes públicos. La licitación pública es una institución típica de garantía del interés público (moralidad y conveniencia administrativas). Es decir, se trata de un procedimiento administrativo que consta de varias etapas y por el cual se selecciona la mejor oferta en precio y calidad de un bien o servicio que requiere la Administración Pública. Tiene su base constitucional en el artículo 134, sin embargo, las leyes utilizan el término concurso como sinónimo.

Los concursos pueden ser de acuerdo al monto, mayores o menores; conforme a la procedencia de los bienes, nacionales e internacionales.

Si los elementos del llamado contrato administrativo no nos sirve para distinguirlo del contrato civil, debemos tomar los criterios de distinción que establece al efecto el Dr. Acosta Romero (10), que nos ilustran y no dejan lugar a duda en cuanto a la necesidad de establecer dicha distinción.

I.- Criterio objetivo o intrínseco.

Indica que será contrato administrativo aquel cuyo objeto vaya íntimamente relacionado con la actividad de la Administración Pública o con el mismo se satisfaga el interés general.

(10) ACOSTA Romero Miguel, ob. cit., p. 473-476

II.- Criterio relativo a la jurisdicción de los tribunales que se encargan de conocer de las controversias surgidas con motivo de la interpretación y cumplimiento de los contratos administrativos.

En nuestro país, los problemas derivados de los contratos administrativos se resolvían tradicionalmente por los tribunales federales (Juzgados de Distrito), sin embargo, el legislador reformó el Código Fiscal de la Federación para incluir como competencia de las Salas del tribunal Fiscal de la Federación para conocer de los conflictos relativos a los contratos de obra pública. En cualquier otro contrato celebrado por la Administración Pública, en caso de controversia, será conocido por los Tribunales Federales dependientes del Poder Judicial, situación que se pretende reformar en cuanto a los contratos de arrendamiento y comodato celebrados por los Municipios para que conozca el Tribunal Contencioso Administrativo Local.

III.- Criterio del régimen a que están sujetos los contratos administrativos: a) De Derecho Privado y b) Régimen de Derecho Público.

En México se ha comentado por los tratadistas este punto, sin llegar a uniformarse el criterio, pues hay contratos que se les aplique el régimen de Derecho Privado y a otros del régimen de Derecho Público, verbigracia, la venta de un inmueble de dominio privado de la Federación se hace a través de

un contrato de compraventa ante Notario Público; o cuando la Federación arrienda un edificio para escuela, en estos casos se aplica el Derecho Civil.

Hay otros contratos que son típicos de Derecho Público, como son los de obras públicas, sujetos a régimen de Derecho Público. No hay criterio unitario en este aspecto más que el formal, esto sin dejar de considerar que el Estado también puede celebrar contrato de Derecho Civil exorbitante.

IV.- Criterio de las cláusulas exorbitantes:

Se señala en la doctrina que es típico de los contratos administrativos el que contenga cláusulas exorbitantes, es decir en las cuales la Administración Pública tiene una serie de derechos que en cierta forma rompen con el principio tradicional de Derecho Civil, de igualdad de las partes en un contrato, esas cláusulas son, por ejemplo, en el contrato de obra, las de especificaciones y planos que se imponen al contratista, la de suspensión de obra y modificación de las mismas sin indemnización, la cláusula de rescisión unilateral así como las que establecen la intervención de otros órganos de la Administración Pública.

Algunos autores consideran que en el contrato administrativo tiene que concurrir típicamente un contrato de adhesión, en el cual las cláusulas están previamente determinadas por la autoridad y que el particular únicamente expresa su voluntad en obligarse sin condiciones. Además se sustrae al

régimen ordinario para cumplir con las finalidades que persigue el Estado al realizarlo, que son satisfacer el interés público mediante actividad. Desde luego, aún en este aspecto, se necesita el concurso de la voluntad del contratante para que se lleve a cabo el contrato.

V. - Hechos del príncipe.

En relación a la voluntad de las partes que intervienen en ellos se ha aceptado que el Estado siempre está en ventaja jurídica respecto al contratante, pues tiene facultad de dejar sin efecto al contrato administrativo en caso de su incumplimiento o en el supuesto de que las necesidades colectivas o el interés general así lo requieran, de variar las condiciones y circunstancias del contrato dentro de ciertos límites, de variar la extensión de la obligación del contratante, de rescindir unilateralmente el contrato, de ejecutarlo forzosamente o por tercero, en caso de morosidad. A estas circunstancias les llama la doctrina "hechos del príncipe".

Así, para André de Laubadère el contrato reúne los siguientes requisitos: "es un acuerdo de voluntades creador de situaciones jurídicas concretas, su régimen jurídico es de Derecho Público y profundamente autónomo inspirado en las exigencias del interés general".

Macel Waline, considera al contrato administrativo como un negocio bilateral que el Estado realiza con una o varias personas privadas o públicas.

con propósitos de utilidad pública para constituir, modificar o extinguir un vínculo patrimonial o económico regulado por leyes de interés público.

Miguel Angel Bercaitz, los define como sigue: "Son aquellos celebrados por la Administración Pública con el fin público o que en su ejecución pueden afectar la satisfacción de una necesidad pública colectiva, razón por la cual están sujetos a reglas de Derecho Público exorbitante del Derecho Privado que colocan al contratante de la Administración Pública en una situación de subordinación jurídica".

Y también serán contratos administrativos aquellos que el legislador somete a las reglas de Derecho Público.

6.4. PROPUESTA DE SOLUCIÓN A LA PROBLEMÁTICA DERIVADA DE LOS CONTRATOS DE ARRENDAMIENTO Y COMODATO CELEBRADOS POR EL MUNICIPIO.

La problemática que encuentro relacionada con los bienes inmuebles del dominio privado del Municipio y que son materia de contratos traslativos de uso, concretamente arrendamiento y comodato, es en el sentido de una Administración Municipal los celebra con particulares y con ello permite el uso y disfrute de inmuebles propiedad del pueblo, en forma gratuita o bajo un precio de renta ínfimo, con un deterioro en sus fincas debido al uso; apartándose de un legítimo objetivo como lo podría ser el utilizar dichos bienes para fines de utilidad pública como lo sería el establecimiento de una

escuela, de un museo, de un centro juvenil, de un centro recreativo infantil, de una casa de cultura, etc., y en cambio, es común que los funcionarios municipales arrienden o permitan la posesión gratuita a sus amigos o compadres sobre este tipo de predios sin ningún límite de tiempo; y que agotadas las Administraciones Municipales que concedieron dicha posesión, el particular beneficiado, lejos de hacer la entrega voluntaria de estos bienes o acercarse a la nueva autoridad municipal a arreglar las condiciones, o bien a renovar su contrato, aprovechen el cambio administrativo, que un nuevo Ayuntamiento trae consigo, muchas veces con cierta ignorancia de la situación y así el poseedor de fincas municipales prolongue su uso en forma indeterminada y ahora ya sin ningún costo; y que si la nueva autoridad municipal le requiera sobre el pago de la renta, éste aproveche la situación para alegar a su favor un usufructo gratuito y vitalicio; a más de los casos, que no sea hasta que un mandato judicial legítimo ocasione el desalojo y entrega material del inmueble. lógicamente después de todo un proceso civil ante los Tribunales Judiciales del fueron común, en que el Ayuntamiento se vea obligado a iniciar bajo el costo del Erario Municipal; y todavía más, logre el poseedor un beneficio adicional amparándose bajo la protección de la Justicia Federal, situación que paradójicamente no es irreal, porque sucede en Municipios de nuestra entidad Federativa.

Esta situación causa perjuicios a los gobiernos municipales, ya que si no se cuenta con los recursos económicos para emplear este tipo de inmuebles

para ocuparlos en utilidad pública en los ejemplos que se citaban, al menos el Municipio podría recibir una renta real, es decir, cotizada correctamente y bajo los usos y costumbres de las plazas, ya que es común que las "rentas" que se pagan son meramente simbólicas.

También si consideramos la alternancia en el poder que hoy en día se presenta, y con la cual, un Gobierno Municipal es de cierta extracción partidista y luego en la siguiente administración surge un proceso democrático un nuevo Gobierno Municipal de diversa ideología política del que está dejando el poder, ocasionaría que el inquilino o comodatario fuese simpatizante de diverso Partido Político del que ahora detenta el gobierno, lo que haría que el problema surcara rumbos políticos, ya ni económicos ni contractuales, si no que se utilizarán situaciones de este tipo como banderas ideológicas o rencillas políticas.

En nuestra Entidad Federativa, la legislación al respecto, considero, no soluciona todas estas cuestiones que de hecho ocurren: ya con antelación se hizo referencia a la Ley Orgánica Municipal, misma que en el artículo 44, dispone que:

"El arrendamiento de los bienes del municipio se sujetarán a las disposiciones que, al celebrarlo, establezca el Ayuntamiento. Sin embargo, cuando el término estipulado en el contrato exceda el periodo de la

Administración Municipal que lo celebre, será necesaria la ratificación del mismo por las subsecuentes administraciones municipales".

Como se ve, la propia Ley Orgánica Municipal faculta a los Ayuntamientos a celebrar contratos bajo las modalidades y condiciones que más le favorezcan, siguiendo una reglamentación especial, entendida ésta como de carácter administrativo, lo cual no ocurre ya que conviene en los términos de la Ley Civil porque no se cuenta con disposiciones propias en la materia; y cuando el término de dichos contratos excedan su periodo de gobierno, los subsecuentes ratifiquen los contratos anteriores, es ahí donde aumenta el problema, ya que el particular ni siquiera se interesa en dicha renovación, ya que continúa de hecho en la posesión del inmueble.

Parecería que la solución es la ley de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios relacionados con Bienes Muebles e Inmuebles Propiedad del Estado, sin embargo, expresamente no establece tener competencia en el ámbito municipal ya que únicamente se refiere a los bienes del dominio o propiedad del Estado.

Por lo cual, propongo una reforma a la Ley Orgánica Municipal, en el sentido de crear la figura de los contratos administrativos, precisamente de Arrendamiento y Comodato, celebrados por los Municipios con los particulares respecto de inmuebles de su propiedad.

En cuanto al arrendamiento, que se celebre por tiempo determinado, que no exceda el término de la Administración Municipal que le concede; que sea otorgado al particular que mejor garantice al cumplimiento de sus obligaciones arrendatarias (principalmente, el pago de la renta), y bajo el precio de la renta real que provoque una ganancia lícita al Municipio y no un pago simbólico al mismo, determinando su monto mediante avalúo realizado por las Oficinas de Catastro que correspondan. Y en caso de que el inquilino no cubra dos mensualidades consecutivas, la autoridad municipal de por terminado el contrato procediendo sin más trámite al desalojo administrativo del inmueble objeto del arrendamiento.

Por cuanto al contrato de Comodato, en virtud de su naturaleza gratuita, que sólo se conceda a instituciones de beneficencia pública o de interés social y con término expresamente determinado, nunca mayor el periodo del Ayuntamiento que lo celebre, y que en caso de que se le dé un uso o destino diverso al pactado, pueda validamente la autoridad desalojar administrativamente dicho inmueble, terminando el contrato respectivo.

De esta manera, considero que un tratamiento en Derecho público a estos tipos de contrato, traería como consecuencia las siguientes ventajas para la autoridad municipal:

1.- En caso de controversia en la aplicación o interpretación de los contratos, traería consigo ya no la competencia del Poder Judicial del Estado.

sino el Tribunal Contencioso Administrativo Local, mucho más desahogado para resolver en forma pronta y expedita.

2.- Se eliminaría el sentido proteccionista que el actual Código Civil concede para el inquilino, en el caso del Arrendamiento, ya que su normatividad tiende a proteger al arrendatario quien carece de casa-habitación propia, y que le prolonga el uso y disfrute de lo arrendado cuando reconoce la prórroga del contrato y la tácita reconducción. Y en cambio, se atendería más al interés público que a un interés privado o particular.

3.- Para el caso del Comodato, se tendría un mayor control para otorgar bienes de dominio privado del municipio sólo en caso de beneficio social, satisfaciéndose así necesidades de carácter común.

4.- Le daría a la autoridad municipal la posibilidad de recuperar su peculio inmobiliario en forma rápida y no después de un prolongado proceso judicial que le ocasiona merma en sus recursos económicos, mediante el desalojo administrativo ordenado por el Ayuntamiento y ejecutado por el Personal que al efecto se designe.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- En la evolución del concepto moderno del Municipio en México, es necesario remontarse a sus antecedentes más lejanos. Así hasta antes de la llegada de los españoles y la conquista correspondiente, el grado superior de Organización Social lo constituía la tribu, como producto de la unión de varios calpullis, que era determinada por la conexión de grupos consanguíneos y la tierra que ocupaban.

SEGUNDA.- Posteriormente, en 1519 Hernán Cortés funda el primer Municipio en México, en lo que denominaría Villa Rica, Veracruz, bajo un gobierno centralista como característica del período Virreinal. Es por ello, que en el movimiento de Independencia surge como principio insurgente una renovación de los poderes municipales.

TERCERA.- Es en la Constitución Federal de 1917 donde se sientan las bases para una regulación sistemática del Municipio, estableciéndose los principios de libertad y soberanía para su autogobierno y administración; concretamente el artículo 115 al establecerlo como base de la división territorial y organización política y administrativa de los Estados.

CUARTA.- Constitucionalmente, se establece que el Municipio tiene personalidad jurídica y patrimonio propios, con potestad para administrar en forma libre su Hacienda, sin existencia de vínculo de subordinación jerárquica con la Entidad Federativa a que pertenece. Esto último, quedando en la práctica entredicho, por la sujeción real que existe entre estos dos niveles de gobierno.

QUINTA.- En atención a la jerarquía de la ley, la normatividad del Municipio parte de la Constitución Política Federal, para también ser regulada por la Constitución Política de nuestra Entidad Federativa, y tal ordenamiento primario es reglamentado a su vez, por la Ley Orgánica Municipal para el Estado.

SEXTA.- La estructura, funcionamiento y organización de todo municipio, se encuentran administrados por un órgano colegiado de elección popular directa denominado Ayuntamiento. Este se conforma por un Presidente Municipal, y por un número determinado de Regidores y Síndicos, que varían de acuerdo a las diferentes necesidades y factores económicos, geográficos, culturales y sociales de cada Municipalidad. Además, se integra por otros órganos auxiliares como lo son: el Secretario, el Tesorero y Delegados, que colaboran conjuntamente para lograr el mejor desempeño de las funciones municipales y así poder obtener el bien público.

SEPTIMA.- Por una parte, el Presidente Municipal es el órgano que ostenta la representación legal del Municipio y tiene encomendado el gobierno y administración de los intereses públicos de su territorio. El síndico se encarga principalmente de representar al gobierno municipal ante las autoridades judiciales, pudiéndose afirmar así que es el abogado del Municipio. Y los Regidores gobiernan y administran como cuerpo colegiado los intereses del Municipio, por tanto, carecen de facultades para gobernar en forma individual, sin embargo, deben cumplir con las comisiones que le señale el Ayuntamiento.

OCTAVA.- Todo Municipio, a efecto de cumplir los fines sociales razón de su existencia, debe contar con un patrimonio propio; así, los bienes que lo conforman pueden ser; de dominio público y de dominio privado; en donde, los bienes de uso común, los destinados a servicio público y los de valor histórico y cultural, constituyen los bienes de dominio público municipal y por exclusión, todos aquellos que no tengan estas características serán parte del dominio privado de esta entidad gubernamental.

NOVENA.- Actualmente el dominio privado de los bienes del Estado, es un concepto que se aparta del tratamiento tradicional en el sentido de ser regulado por las normas del Derecho privado, concretamente del Derecho Civil, puesto que a raíz del pensamiento del maestro Miguel Acosta Romero, se

establece la posibilidad de que encuentre su reglamentación en el ámbito del Derecho Público, y ello nos da la posibilidad de crear las figuras de los contratos de arrendamiento y comodato administrativos.

DECIMA.- Por un contrato administrativo, se entiende que es un acuerdo de voluntades celebrado, por una parte, por la Administración Pública, y por la otra, un particular, con el objeto de satisfacer un fin público o una necesidad social. La doctrina reconoce elementos propios aplicables a este tipo de contratos, tales como sujetos expresamente determinados, cierto consentimiento, un objeto lícito y cierta forma, con modalidades como la causa y la licitación en ciertos contratos. Igualmente los tratadistas establecen diversos criterios de diferenciación entre el contrato administrativo y el contrato civil.

DECIMA PRIMERA.- Desde mi punto de vista, el hecho de que los Municipios que conforman nuestra Entidad Federativa celebren contratos bajo la legislación civil y con ello se conceda la posesión a los particulares a través de arrendamientos y comodatos, causa ciertos problemas, ante el incumplimiento de éstos, para la recuperación de los inmuebles además del perjuicio al Erario Municipal provocado por el hecho de no obtener renta alguna, o bien, por ser ésta de carácter meramente simbólico, o al recuperarlos sólo después de un procedimiento judicial en que se desaloja al poseedor.

DECIMA SEGUNDA. - Ante esta problemática, es que se propone la creación de las figuras del arrendamiento y comodato administrativo en la Ley Orgánica Municipal, en virtud de que su actual artículo 44 no soluciona este tipo de conflictos que en la vida práctica se presenta con relativa frecuencia.

Para tal efecto, propongo que el contrato de Arrendamiento Administrativo se celebre por un tiempo determinado, que no exceda el término de la Administración Municipal que lo concede, que sea otorgado al particular que mejor garantice el cumplimiento de sus obligaciones y bajo un precio real de renta: que para el caso de que el inquilino no cubra dos mensualidades consecutivas, pueda la Autoridad Municipal dar por terminado dicho contrato y proceder al desalojo administrativo del inmueble arrendado.

Por cuanto al contrato de Comodato Administrativo, en virtud de su naturaleza gratuita, que sólo se conceda éste a instituciones de beneficencia pública por un tiempo expresamente determinado y nunca mayor al período del Ayuntamiento que lo celebre, y que en caso de un cambio en el destino o uso de lo pactado, pueda la autoridad dar por terminado el contrato y desalojar administrativamente por dicha circunstancia.

DECIMA TERCERA. - De esta forma, considero como ventajas para la Autoridad Municipal al crear los contratos de arrendamiento y comodato administrativo, que en caso de controversia en la aplicación e interpretación de los mismos,

conocería entonces el Tribunal Contencioso Administrativo Local, mucho más desahogado que cualquier juzgado miembro del Poder Judicial; igualmente, en consecuencia, se eliminaría el sentido proteccionista que el Código Civil concede para que el inquilino, en tratándose del arrendamiento, ya que en este caso se atendería más al interés público que a un interés particular. En cuanto al comodato se tendría un mejor control para otorgar los bienes del Municipio sólo en caso de beneficio social. Y con todo esto el Municipio tendría la posibilidad, ante el incumplimiento del particular contratante, de recuperar su propiedad inmobiliaria en una forma más pronta y expedita.

B I B L I O G R A F I A

I.- LIBROS Y TEXTOS

- 1.- ACOSTA, Romero Miguel, Segundo Curso de Derechos Administrativos, 1ª Edic., Edit. Porrúa, S.A. México, 1989.
- 2.- ACOSTA, Romero Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, 8ª Edic., Edit. Porrúa, S.A., México, 1988.
- 3.- AUTORES Diversos, Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 3ª Edic., Edit. Porrúa, S.A. México, 1989.
- 4.- AUTORES Diversos, Diccionario Porrúa de la Lengua Española, Edit. Porrúa, S.A. México, 1983.
- 5.- DE PINA, Rafael y De Pina Vara Rafael, Diccionario de Derecho 14ª Edic., Edit. Porrúa, S.A. México, 9186.
- 6.- FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, 28ª Edic., Edit. Porrúa, S.A., México, 1989.
- 7.- GERALDO, Venegas Rubén, Régimen Constitucional de los Municipios y Examen del Juicio a los Ayuntamientos y sus miembros, Editado por el C.N.E.M., México, D.F., 1986.

- 8.- GUERRERO, Orozco Omar. Introducción a la Administración Pública. 1ª Edic., Edit. Harla. México, 1985.
- 9.- LORET, de Mola Rafael. Problemática del Municipio sin Recursos. Textos Universitarios. S.A., México, D.F., Agosto de 1976.
- 10.- MARTINEZ, Morales Rafael. Derecho Administrativo, Segundo Curso. 1ª Edic. Edit. Harla. México, 1991.
- 11.- OCHOA, Campos Moisés. La Reforma Municipal. 4ª Edic., Edit. Porrúa, S.A. México, 1985.
- 12.- OCHOA, Campos Moisés. El Municipio su Evolución Institucional. Publicaciones del Instituto de Asesoría y Capacitación Financiera, año de 1981.
- 13.- RENDON, Huerta Teresita. Derecho Municipal. Edit., Porrúa, S.A., México, D.F., 1985.
- 14.- ROJINA, Villegas Rafael. Compendio de Derecho Civil, T. II. Bienes. Derechos Reales y Sucesiones, Edit. Porrúa, S.A., México, 1986.
- 15.- RUIZ, Massieu José Francisco. Estudios de Derecho Político de Estados y Municipios. Edit. Porrúa, S.A., México, D.F., 1990.
- 16.- SERRA, Rojas Andrés. Derecho Administrativo, T. Y. 14ª Edic., Edit. Porrúa, S.A., México, 1988.

17.- VAZQUEZ, Héctor. El Nuevo Municipio Mexicano. 1ª Edic. Editado por la Secretaría de Educación Pública, México D.F., 1986.

II.- CODIGOS Y LEYES.

1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Edit. Porrúa, S.A., México, D.F., 1992.

2.- Constitución Política para el Estado de Guanajuato. Editada por la Legislatura del Gobierno del Estado de Guanajuato, 1984.

3.- Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato. Editada por la Legislatura del Gobierno del Estado de Guanajuato, 1984.

4.- Ley de Bienes Inmuebles del Estado, Municipios y Organismos Descentralizados de los Mismos.

5.- Ley de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles e Inmuebles Propiedad del Estado.

III.- REVISTAS Y FOLLETOS.

1.- Democratización Integral, Reforma Municipal Tomo I. Editada por la Secretaría de Gobernación, México, D.F., 1983.

2.- Desaparición, Suspensión y Revocación del Mandato del Ayuntamiento. Tomo X, Editada por el C.N.E.M., México, D.F., Julio de 1986.

- 3.- El Municipio Mexicano. Editado por el C.N.E.M., México, D.F., 1985.
- 4.- El Desafío Municipal. Editado por el C.N.E.M., México, D.F., 1985.
- 5.- Estudios Municipales. Política, Gobierno, Derecho, Administración, Tomo XIX. Editado por el C.N.E.M., México, D.F., Enero-Febrero de 1988.
- 6.- Encuentro de Presidentes Municipales. Los Municipios de la Frontera Norte III. Editada por el C.N.E.M., del Estado de Sonora, México, D.F., 1987.
- 7.- Encuentro de Presidentes Municipales. Los Municipios de la Frontera Norte II. Editada por el C.N.E.M., del Estado de Piedras Negras, Coahuila, México, 1986.
- 8.- Encuentro de Presidentes Municipales. el Municipio y el Desarrollo de los Transportes y las Comunicaciones. Editada por el C.N.E.M., México, D.F., 1987.
- 9.- Revista del Ayuntamiento Mexicano No. 14. El Municipio. Editada por el C.N.E.M., México, D.F., Agosto de 1987.
- 10.- Revista del Ayuntamiento Mexicano No. 28. El Municipio. Editada por el C.N.E.M., México, D.F., Octubre de 1988.
- 11.- Revista del Ayuntamiento Mexicano No. 29. El Municipio. Editada por el C.N.E.M., México, D.F., Noviembre de 1988.