

879309

UNIVERSIDAD LASALLISTA BENAVENTE

44

ESCUELA DE DERECHO

Con estudios incorporados a la

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

Clave-879309

*NECESIDAD DE ACTUALIZACION DE LA LEY
ORGANICA MUNICIPAL, EN EL ESTADO DE GTO.*

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

Fernando Alberto Rocha Crosby

NOTA: TODA LA TESIS ESTA MANCHADA.

Celaya, Gto.,

2002

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis 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.

**NECESIDAD DE ACTUALIZACION DE LA LEY ORGANICA MUNICI
PAL EN EL ESTADO DE GUANAJUATO**

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Fernando Alberto Rocha Crosby.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

DEDICATORIAS

A MIS PADRES:

**PABLO ROCHA MALO
BERTHA C. DE ROCHA
CON TODO RESPETO, ADMIRACION,
CARINO Y AGRADECIMIENTO QUE
UN HIJO PUEDA PROFESARLES**

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

A mis Hermanos:

**Pablo, Bertha Magdalena, Luis Jaime
y Laura Marcela.**

A mis Sobrinos:

El Viejo Nieto, Morgan y Juan Cocoliso.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

**A mis Maestros
A mis familiares
A mis compañeros
A todos mis amigos**

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Especialmente a ti, María Guadalupe

MI AGRADECIMIENTO AL SR. LIC. CARLOS CHAURAND ARZATE, POR SU INVALUABLE DIRECCION EN LA REALIZACION DE ESTE TRABAJO.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

INDICE

INDICE.

	Pág.
Prólogo.	1
CAPITULO PRIMERO	
Concepto de Municipio.	5
CAPITULO SEGUNDO	
Origen Histórico del Municipio.	9
2.1. - El Municipio en Grecia.	9
2.2. - El Municipio en Roma.	10
2.3. - El Municipio en la Península Ibérica.	11
2.4. - El Municipio en México en la Epoca Colonial.	13
CAPITULO TERCERO	
Antecedentes Históricos de la Legislación Municipal en México.	15
3.1. - La Constitución de Cádiz.	17
3.2. - Constitución de 1824	21
3.3. - Constituciones de 1836 y 1843.	22
3.4. - Constitución de 1857.	23
3.5. - Constitución de 1917.	24
3.6. - Actualización y Últimas Reformas Constitucionales.	27
CAPITULO CUARTO	
La Administración Pública.	37
4.1.1. - Formas de Estado.	37
4.1.2. - Formas de Gobierno.	40
4.2. - Competencia de la Administración Pública Mexicana.	41
4.2.1. - Competencia Federal y Estatal.	42
4.2.2. - Competencia Municipal.	43
4.3. - Concepto de Administración Pública.	44
4.4. - Formas de Organización Administrativa.	47
4.4.1. - La Centralización Administrativa.	48
4.4.1.1. - El Centralismo Administrativo.	49
4.4.2. - La Desconcentración.	52
4.4.3. - La Descentralización Administrativa.	55
4.4.3.1. - La Empresa Pública en México.	59
4.4.3.2. - El Fideicomiso Estatal o Público	63

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

CAPITULO QUINTO

La Administración Pública Municipal.	65
5.1. - Características del Municipio en la Constitución Política del Estado de Guanajuato.	67
5.1.1. - De la Organización Política.	69
5.1.2. - De la Organización Administrativa.	72
5.2. La Organización Interna de la Administración Municipal.	73
5.3. Organización del Municipio en la Ley Orgánica y Reglamentaria del Artículo 14 y del Título -- Quinto Capítulo Unico de la Constitución Política del Estado de Guanajuato.	76

CAPITULO SEXTO

Hacia una nueva Legislación Municipal.	84
6.1. - Reformas a la Constitución Política del Estado de Guanajuato.	86
6.1.1. - Reformas de carácter general.	88
6.1.2. - Reformas Políticas.	88
6.1.3. - Reformas Económicas.	91
6.1.4. - Reformas Administrativas.	93
6.2. - Reformas a la Ley Orgánica y Reglamentaria del Artículo 14 Título Quinto Capítulo Unico de la -- Constitución Política del Estado de Guanajuato.	94
6.2.1. - Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal.	95
6.2.1.2. - Su estructura.	96
Conclusiones.	120
Bibliografía.	124

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

PROLOGO.

Es indiscutible que el Derecho Administrativo moderno ha adquirido una proyección trascendental que no guarda relación alguna al pasado inmediato, por su magnitud y nuevo sentido de institución. Es así mismo, una rama del Derecho Público que está en constante evolución, tanto en el campo doctrinal, como en el sistema legislativo imperante, ante la necesidad de perfeccionar los instrumentos administrativos que servirán de base para el desarrollo jurídico del Estado y de la sociedad.

De suma importancia en el campo del Derecho Administrativo, el estudio de la Administración Pública en sus diferentes esferas de competencia que nuestra Organización Administrativa contempla, por esta Organización, la base sobre la cual se sustenta la actividad fundamental del Poder Ejecutivo y dentro del cual existe la necesidad de investir al Municipio de la relación jurídica para su adecuado funcionamiento de acuerdo a los ideales que nuestro Constituyente contemplo.

Es de ahí, mi inquietud por abordar el tema de la relación jurídica del Municipio, en el Estado de Guanajuato desde el punto de vista de la Administración Pública, su Organización Administrativa, como consecuencia del marco de legalidad que le da el Derecho Administrativo.

Este trabajo tiene como objetivo principal contribuir en la medida de mi capacidad y esfuerzo al conocimiento del Derecho Municipal y a la cimentación de lo que sin duda alguna, el día de mañana será la nueva estructura Administrativa del Municipio, ante una cada día más cercana Reforma Municipal que adecúe viejos y caducos moldes administrativos, por los nuevos y avanzados conceptos doctrinales de la Administración Pública.

En este trabajo se abordará los aspectos históricos del Municipio, con la finalidad de ubicarnos en nuestro momento histórico, a fin de poder demostrar que no podemos concebir al Municipio como lo hacen los Jus-Naturalistas, explicando su existencia como una Institución del Derecho Natural impuesta por necesidades urgentes de la vida humana de la sociedad, así como tampoco lo podremos explicar en el extremo como lo hacía la Escuela Legalista al afirmar que el Municipio es una institución territorial creada por la Ley, sino que situándonos en el justo medio para poder concluir con razón de que el Municipio es una realidad social, regulada por el Derecho desde sus más remotos orígenes, dándole mayor o menor amplitud e importancia, según su evolución histórica. Así como el reconocimiento social que ha sido objeto el Municipio, según sus diferentes y variadas aplicaciones políticas.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Nos ocuparemos también en este trabajo, del análisis del concepto de Administración Pública, sus elementos y clasificación, dentro

del campo teórico del Derecho Administrativo, para estar con ello -- en posibilidades de implantar las nuevas formas de Organización -- Administrativa que ha dado en ese campo el cuerpo Legislativo que -- dá marco jurídico a la Administración y a la descentralización ad -- ministrativa, que nos ayudará al mismo tiempo a poder afirmar con certeza, que el Municipio no constituye de ninguna manera una for -- ma de descentralización por región, ni mucho menos por servicio, -- como se sostuvo tradicionalmente por denotados tratadistas de esta -- rama del Derecho y que al hacerlo relegaban a un segundo término -- el concepto de autonomía consagrado en nuestra Constitución Fede -- ral, sino por el contrario afirmar que el Municipio es una de las -- tres estructuras en que se divide su ejercicio, el Poder Público, -- constituyendo parte misma del Gobierno, con una esfera estableci -- da de competencia, pero como no es parte de la Administración Pú -- blica Federal, sino un Organó Político Administrativo dentro del -- Estado sin dependencia administrativa de ninguna especie.

Se hará también hincapié en la necesidad de adecuar la Organiza -- ción Administrativa Municipal a nuevas formas y técnicas que han -- surgido de las doctrinas y de la práctica, de una forma Administra -- tiva Federal, con la finalidad de que el Municipio esté en posibilida -- des de cumplir con sus facultades, atribuciones y cometidos que ca -- da día se amplían en la práctica y que desgraciadamente no se han -- implantado en el régimen jurídico, en la inteligencia de que es diff -- cil precisar cuales son esas facultades, atribuciones y cometidos --

de los Municipios, por la gran variedad socio-económica de los cuarenta y seis Municipios que integran nuestro Estado y en las que éstas varían considerablemente de uno a otro.

Y por último, sugerimos una serie de reformas a la Legislación Municipal del Estado de Guanajuato, para estar en posibilidades de contar con una moderna, funcional y eficiente: Ley de la Administración Pública Municipal.

Fernando Alberto Rocha Crosby

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

5
CAPITULO PRIMERO

Concepto de Municipio

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Por Municipio debemos entender el nombre específico dado a todas las ciudades o poblaciones que se gobiernan con sus Leyes propias. Entre los Romanos se daba este nombre a las ciudades libres o aliadas que se gobernaban por sus propias Leyes, cuyos vecinos podrían obtener y gozar de los derechos y privilegios de la Ciudad Romana.

Desde un punto de vista Político Administrativo, también se llama Municipio al conjunto de habitantes de determinada circunscripción territorial regido por un Ayuntamiento.

El Municipio desde el punto de vista sociológico, entre cuyos exponentes tiene especial significación para Gastón Richard, que considera el Municipio como uno de los tipos principales de las Comunidades existentes familia, iglesias, universidades, Estados, Corporaciones Profesionales, etc., lo considera como un todo, como una unidad primordial. Ninguna de estas formas sociales; La familia, la iglesia, la universidad o cualquiera de las corporaciones, pueden realizar la plenitud de la vida social y política; de aquí que haya habido necesidad de integrar otras: El Municipio y el Estado.

Consecuentemente, con este criterio la familia resulta una sociedad imperfecta; el Municipio una sociedad relativamente perfecta y el Estado la sociedad perfecta, porque cuando menos temporal-

mente satisface en gran parte las necesidades del individuo y de la sociedad, como una serie de patrones flexibles, que se adecúan a la realidad.

De lo anteriormente expuesto, resulta que el Municipio es una prolongación espontánea de la familia y el Estado una extensión también espontánea del Municipio.

Por lo tanto, consideramos que el Municipio es el segundo grado de las sociedades fundamentales que abarcan todos los aspectos de la vida humana; no es una mera circunscripción territorial para un fin político, es por el contrario una Comunidad de familias para la prosecución de todos los fines esenciales de la vida.

El Maestro Sergio Francisco de la Garza nos dice que, como Comunidad territorial al lado de otra Comunidad mayor, el Estado, el Municipio preexiste y subsiste con respecto a sus miembros, ligada a una generación actual con las precedentes en una tradición profunda llena de valores materiales y espirituales y vincula también a las generaciones pasadas y presentes con las que están por venir, en cuyo favor acumulan las obras y los servicios públicos.

En base a las ideas de Adolfo Posada, se define al Municipio como un núcleo de población asentado en un espacio territorial determinado, núcleo denso o más o menos diseminado, aunque el más característico sea predominantemente denso, en forma de ciudad y comprendido el núcleo en el régimen de una Comunidad política territorial --

más amplia, el Estado, pero reservándose aquel de alguna manera la gestión de sus propios intereses.

Así como el Estado tiene sus propias necesidades y sus propios fines, también el Municipio tiene sus necesidades y sus fines propios, los cuales pueden resumirse en la satisfacción directa de los intereses materiales y morales de la comunidad municipal, como son la comodidad y seguridad de los miembros integrantes de ella. La satisfacción de estos fines debe de ser estrictamente local-municipal, ya que es el Estado a quien corresponde la gestión del bien estatal y para cuya satisfacción el Municipio tiene sus Organos propios, a través de los cuales ejercita la autoridad que se le ha conferido.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Estos órganos que varían con las épocas son designados también de diversas maneras, pero siguiendo principalmente los principios democráticos, por eso nos dice Hans Kelsen que los Municipios son las democracias más antiguas y lo eran ya en un tiempo en que la administración central y todos los restantes dominios de la administración local se hallaban organizados sobre bases estrictamente autocráticas.

Es en el Municipio en donde se origina el conocimiento, el estudio y la solución de los problemas políticos y en donde el ciudadano se ejercita en la selección de las personas que deben encargarse de tales asuntos. Es aquí donde comienza la educación de los ciudadanos

y también a despertarse el interés por los asuntos políticos en virtud de lo cual el Maestro Francisco de la Garza afirma, siguiendo las ideas de Fritz Fleiner y Vázquez de Mella, que el Municipio es la Universidad de la ciudadanía en aquel punto en que termina la vida doméstica interior de la familia y el hombre se lanza, por decirlo así a la vida pública.

Razón por la cual se ha dicho también que los problemas y necesidades del Gobierno Municipal son de los miembros de la comunidad más directamente y que mejor sirven para estimular su interés en los problemas de vida cívica real en un Estado que carezca de Gobierno Municipal libre y que por lo tanto los ciudadanos no han tenido, ni han sido preparados para la función por una participación activa y orgánica en la resolución de sus problemas de su comunidad local, es ahí donde se construye los sistemas nacionales de gobierno y el resultado de la acción puede verse desde luego, donde la responsabilidad se precisa inmediatamente y puede hacerse concreta y exigible, donde la experiencia social puede ser realizada sin gran sacrificio y aprovecharse más directamente.

Por todo lo anteriormente comentado, nos lleva a la necesidad de entrar al Estudio del Municipio, a sus primeras manifestaciones como lo veremos en el próximo Capítulo.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPITULO SEGUNDO

Origen Histórico del Municipio

- 2.1. - El Municipio en Grecia.
- 2.2. - El Municipio en Roma.
- 2.3. - El Municipio en la Península Ibérica.
- 2.4. - El Municipio en México en la Epoca Colonial.

Desde los más remotos orígenes del hombre, se ha pensado y tratado de implantar métodos gubernativos que los lleven, a tener como fin, el interés público.

Es así que el Municipio nace como sistema gubernativo que lleve a alcanzar a los miembros de una colectividad a satisfacer sus necesidades públicas.

2.1. - El Municipio en Grecia.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Algunos autores consideran que los orígenes más remotos del Municipio, nos remontan desde los innumerables tiempos de Grecia; en donde encontramos que la Sociedad estaba formada en su contexto por "Gens", (Familias); que reconocía a un Jefe Supremo denominado Patriarca.

El pueblo de Grecia, políticamente se dividía en Tribus Rústicas o barrios. La "Polis" era una Asamblea que a sus miembros se les denominaba "Pater Familias" y eran los encargados de atender los asuntos relacionados con los ciudadanos; donde estos podían ejercer sus derechos, dedicándose al quehacer de los deberes públicos, en contra de cualquier interés privado.

Es así que Grecia aporta al mundo, uno de los primeros Métodos Gubernativos que tenían como fin, el interés público.

Aunque fué durante los Imperios de Roma y España donde el Municipio florece, como una Institución de Orden Público adecuada a cualquier cultura, como método gubernativo.

2.2. - El Municipio en Roma

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

El Imperio Romano se enfrentó a un sinnúmero de problemas eminentes Municipales, en virtud de su ya elevado número de población, a la que se sumaban las ciudades conquistadas, problemas que tenían que resolver mediante el tratamiento de la Municipalización de los servicios públicos, incorporándolas a sus sistemas de gobierno y dándoles un mayor y menor grado, la ciudadanía romana y la libertad de organizarse por sí mismas administrativamente, constituyéndose así los llamados "municipia federata" o ciudades libres que se adherían a Roma mediante la celebración de un pacto.

La autonomía municipal resultó variada en las diferentes épocas de la historia y en los distintos lugares en los que se implantó este sistema, ya que a cada ciudad se le dejaba en libertad para organizarse y para administrarse, libertad que contribuyó a darle a Roma el poderío que pueblo alguno logró alcanzar en aquella época, al grado que se afirma que la primera lección que la historia municipal del Imperio Romano nos da, es que gracias a la amplitud dejaba a

la libertad local el poder romano aumentó incalculablemente, que su gran época tuvo su más firme base en el sistema de autogobierno cívico y que el florecimiento del Imperio se mantuvo mientras se respetó la libertad municipal, siendo el origen de la decadencia y que la gran estructura se consumara rápida y fatalmente en el momento en que el despotismo dominó a las municipalidades.

Roma ejerció un sistema gubernativo, sobre las tierras conquistadas dividiéndolas en provincias, las cuales tenían como autoridad a los pretores y procónsules y éstos expedían los derechos y obligaciones a que iba a estar sujeta dicha provincia, conociéndose como "Edicture Provinciale".

Con la codicia de poder por parte de los Emperadores Romanos, se fué creando una centralización administrativa y política que terminó con principios de democracia y autonomía que se habían implantado en las provincias.

2.3. - El Municipio en la Península Ibérica

Las primeras manifestaciones de Sistemas Gubernativos por parte de los pueblos que habitaron la Península Ibérica consistía en un régimen patriarcal, en donde los jefes de la tribu resolvían los asuntos comunes, en tanto los extraordinarios eran decididos por la asamblea de tribus.

Con la conquista de la Península Ibérica por parte de los Romanos

fueron las ciudades localizadas en la Península Ibérica, donde los Romanos les concedieron una serie de derechos, que a ningunas otras ciudades bajo sus dominios les concedieron.

Con la conquista de la Península Ibérica por parte de los Visigodos, las provincias conservaron su estructura que el Imperio Romano les había legado, la aportación por parte de los godos fué la creación de figuras que desempeñaban tanto funciones judiciales como administrativas. Ejemplo: Placitum y Conventus Publicus Visinorum.

Con la tercera invasión sufrida por parte de los habitantes de la Península Ibérica, que fué por parte de los Musulmanes.

Fué en esta Epoca de la Dominación Árabe donde los Monarcas Españoles establecieron una serie de prerrogativas y derechos a sus localidades que se conocieron como "Fueros", y que tenían como finalidad el robustecimiento de sus fronteras, la creación y reestructuración de aldeas, así como aspectos: Administrativos, judiciales y económicos.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Con la creación de los fueros municipales las ciudades fueron adquiriendo fuerza e importancia, ya que implantaron importantes Sistemas Gubernativos como el "Cabildo Aberro" en donde se elegían a las autoridades que desempeñarían funciones judiciales, administrativas, políticas y económicas.

La Epoca del Florecimiento del Municipio decayó el día en que España se inició en el régimen absoluto.

A partir de entonces el Municipio Español empezó a sufrir una --
indeclinable y creciente centralización y el poder central acreditó --
ante cada uno de ellos a sus representantes, tales como los goberna-
dores, corregidores y alcaldes mayores, terminándose con los pri-
vilegios municipales regionales.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

2.3. - El Municipio en México en la Epoca Colonial.

Atendiendo al criterio sociológico, los pueblos más avanzados de
América, fueron los: Aztecas, Mayas, Zapotecas, Incas, etc., con-
taron con un sistema de organización municipal semejante, como --
fué el Calpulli Azteca, sistema que fué radicalmente modificado con
la conquista de los Españoles. El primer Municipio en la conquista --
en México, apareció con la fundación que realizó Cortés en la Villa-
Rica de la Vera Cruz, fundando el primer Municipio en la América, -
eligiendo Alcaldes y Regidores. De este modo la organización muni-
cipal de la Villa o Ciudad Española pasó al nuevo continente, regida-
entre otras por las Ordenanzas de Cortés, posteriormente las Orde-
nanzas sobre el descubrimiento, población y pacificación de las in--
dias de Felipe II y por las Ordenanzas de Intendentes.

Pocas variaciones hubo en el régimen Municipal en tiempos de la
Colonia y su reglamentación aparece en general consignada en la re-
copilación de Leyes de Indias.

Se implantó el sistema por Felipe III de que la persona que funda-
ba una población, su hijo o herederos tenían derecho a nombrar los-

Regidores. En otros casos los vecinos hacían tales designaciones, pero más tarde éstos y otros cargos eran vendidos al mejor postor.

Durante los primeros años del México Independiente, los Municipios conservaron las características adquiridas en la Colonia. La Constitución de 1824 no hace alusión a ellos; las Leyes centralizadas de 1836 y las bases Orgánicas de 1843, de alguna manera consideraron a la Institución del Municipio como veremos en el siguiente Capítulo.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

CAPÍTULO TERCERO

Antecedentes históricos de la Legislación Municipal en México.

- 3.1. - La Constitución de Cádiz.
- 3.2. - Constitución de 1824.
- 3.3. - Constituciones de 1836 y 1843.
- 3.4. - Constitución de 1857.
- 3.5. - Constitución de 1917.
- 3.6. - Actualización y últimas Reformas Constitucionales.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Los primeros Proyectos Constitucionales que se tuvieron en la Nueva España, fué a raíz de la invasión Napoleónica en España, ya que ésta, como era natural, tuvo hondas repercusiones en las posiciones vecinales Españolas en América. La Nueva España en particular, se mostró justamente preocupada por la penosa abdicación de los monarcas y la violenta ocupación de la Metrópoli. Los sucesos registrados en 1808 la conmovieron de tal forma que, además de haber estado a punto de provocarse desde ese mismo instante, una liberación política que al fin y al cabo desembocó en el primer golpe de Estado en la Historia de México, dieron lugar la afloración de una serie de ideas que forman el asiento mismo de nuestra vida Constitucional.

La Tesis de la Soberanía del pueblo, base del constitucionalismo Mexicano, que principia a ser invocada reiteradamente a partir de ese momento, adentrando la posición que nuestro pueblo adoptará para orientarle su primer paso por el camino político. En aquel tiempo y dadas las circunstancias que imperaban en España se consideró que en

ausencia del Monarca, nadie sino el pueblo, asumía la Soberanía.

Más, dentro de un Gobierno por completo ajeno al pueblo, como era el de la Colonia en que todos los altos funcionarios del Gobierno eran extranjeros, ya que éstos pertenecían a la Nobleza Española y no habían tenido de la tierra que gobernaban más idea que la que les llegaba a través de una serie de rumores y malas informaciones. Los Municipios eran las únicas instituciones políticas manejadas por un cuerpo de vecinos del lugar (criollos casi en su totalidad), llamado "Ayuntamiento". Era éste, pues, el Órgano de Gobierno que más se acercaba a una auténtica representación de la voluntad de los intereses populares.

Y tocó, consecuentemente, desde esa primera década del siglo pasado, al Ayuntamiento de la Ciudad de México, por conducto de su Regidor Don Francisco de Ascarate, de su Síndico Francisco Primo-Verdad y Ramos y de otros de sus integrantes como Jacobo de Villa-Urrutia y José Antonio Cristo, principalmente sostener la tesis de soberanía que introdujera, como fundamento mismo de nuestra estructura Constitucional, el grito de la Soberanía del pueblo. Como consecuencia de él, se estimaba que el propio reino de la Nueva España era el depositario del mismo y se abrieran los cauces legales para ser del derecho el movimiento emancipador.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

3.1. - La Constitución de Cádiz.

Los proyectos para establecer un Congreso, como consecuencia de la coyuntura que la Jefatura de los Monarcas Españoles ofreció al pueblo para recuperar sus derechos y ejercitar la Soberanía que hasta entonces había delegado a ellos, (intentos que manifestaron también entre mayor o menor grado casi todas las otras posiciones Españolas en América), hicieron despertar a España del sueño colonial que la había adormecido desde el siglo XVI, apenas conquistados los enormes dominios en América. Sus Colonias, a ese mismo tiempo empezaron a exteriorizar casi todos el descontento que ya por tres siglos habían mantenido latente y que se señaló, primeramente en ese afán de autonomía que desde este momento se dejara de sentir en todas ellas.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Ya desde fines del siglo XVII, el Conde de Aranda había previsto la ruptura entre las Colonias y su Metrópoli, emitiendo un dictamen reservado dirigido al Rey, concebía un plan para tratar de evitar ello en todo lo posible. Dicho dictamen dió cauce para corregir radicalmente la postura que España había mantenido hasta entonces hacia sus Colonias en América. El último intento para conservarlas

lo conocemos como la Constitución de Cadiz de 1812. Es aquí, en la "Cortes de Cádiz de 1812" donde encontramos las primeras manifestaciones de la Institución del Municipio en México.

Dentro del articulado de la Constitución de Cadiz, encontramos en su Artículo 309 que nos marcaba los lineamientos del Gobierno interior de los pueblos donde asentaba que los Ayuntamientos estaban compuestos por Alcaldes, Regidores y el Procurador Síndicos y que todos éstos estaban precedidos por el Jefe político

En su Artículo 310 nos marcaba que en todo pueblo compuesto por un grupo mayor de 1,000 gentes, se señalaría y nombraría Ayuntamiento.

En lo que respecta a los Alcaldes, Regidores, Procuradores y Síndicos, el Artículo 312 de dicho Ordenamiento marcaba que serán nombrados por elección de los pueblos. Los periodos de tiempo que durarían los cargos de Alcalde, Regidor y Procurador, serían de un año y en el mes de Diciembre se harían nuevas votaciones para la elección de dichos funcionarios, según lo estipulaban los Artículos 313 de la Constitución de Cádiz.

Así mismo, el Artículo 316 nos marcaba la no reelección inmediata en los puestos de funcionarios municipales si no intermediaba por lo menos un lapso de dos años.

Es así también, que los Artículos trescientos diecisiete, trescientos

tos dieciocho, trescientos diecinueve y trescientos veinte nos marca ba los requisitos e impedimentos a que estaban sujetos los que aspiraban a ser Funcionarios Municipales.

El Artículo trescientos veintiuno nos marcaba las funciones que debían desempeñar y que estaba a cargo el Ayuntamiento y que a la letra dice:

"Artículo 321. - Estará a cargo de los Ayuntamientos

Primero. - La Policía de Sanidad y Comunidad.

Segundo. - Auxiliar del Alcalde en todo lo que pertenezca a bienes de los vecinos y a conservación del orden público.

Tercero. - La administración de los caudales y árbitros conforme a las Leyes y Reglamentos, con el cargo de nombrar depositario bajo la responsabilidad de los que lo nombran.

Cuarto. - Hacer el repartimiento y recaudación de las contribuciones y remitirlas a la Tesorería respectiva.

Quinto. - Cuidar de todas las Escuelas de Primeras Letras y de los establecimientos de Educación que se pagan con fondos de la Comisión.

Sexto. - Cuidar de los Hospitales, Hospicios, Casas de Huéspedes y demás establecimientos de beneficios bajo las reglas que se prescriben.

Séptimo. - Cuidar de las construcciones y reparaciones de caminos, Calzadas, puentes y de los montes y plantíos de la Comisión y

de todas las apartadas poblaciones en necesidad, útil y ordenado.

Octavo. - Formar las Ordenanzas Municipales del pueblo y presentarlas a las Cortes para su aprobación por medio del Diputado o convencer que los acompañara con su informe.

Noveno. - Promover la Agricultura, la Industria y el Comercio, según la localidad y circunstancias de los pueblos y cuando les sea útil y beneficioso.

Los anteriores principios que fueron transcritos, tuvieron amplísimas consecuencias en el intento de robustecer al Municipio que podemos inducir de la siguiente forma:

PRIMERO: - Otorga a la Institución del Municipio un fundamento local más concreto. En cuanto a la integración del Ayuntamiento por un número de Regidores en proporción al número de habitantes.

SEGUNDO: - Dá a la Administración Local una función democrática al restaurar el sistema de elección popular directa, la no reelección de los Funcionarios Municipales y su renovación cada año.

TERCERO: - La de declarar en el desempeño de los cargos concejiles como obligación ciudadana.

No obstante estas consecuencias positivas, la Constitución de Cádiz sienta precedentes negativos, los que podemos resumir de la siguiente forma:

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

PRIMERO: - Implanta el régimen de la centralización sometiendo

al Ayuntamiento al poder de mando de los jefes políticos.

SEGUNDO: - Limita la autonomía Municipal fundamentalmente en la materia de su hacienda.

3.2. - Constitución de 1824.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Una vez que el pueblo mexicano proclamó su Independencia, promulgó, su primera Constitución, "El Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana", en la que se llegó a olvidar su origen más próximo El Municipio.

En la Constitución de 1824 que tuvo grandes fallas, no puede hablarse de una parte dogmática y de otra orgánica, ya que su desproporción era enorme, podría decirse que toda ella era orgánica, ya que son muchas y muy escasas las revelancias dogmáticas, además de que se hallan dispersas a través de todo el texto constitucional, aplicado al Municipio.

La Soberanía solo se consignó en un aspecto exterior, como libertad, Independencia de la Nación Mexicana y nada se habló de la Soberanía del pueblo.

Dicha Constitución de 1824 no dedicaba ningún Capítulo al régimen Municipal, ya que dejó en libertad a los estados en su régimen interior para adoptar lo más conveniente. Los que continuaron coplando en este aspecto a la Constitución Gaditana, bajo el título casi señorial de "Régimen Interior de los Pueblos".

3.3. - Constituciones de 1836 y 1843.

En mil ochocientos treinta y cinco, el Cuerpo Legislativo Mexicano, expidió provisionalmente, "Las Bases Constitucionales" para la Nueva Constitución, o, Las Siete Leyes Constitucionales como se conocieron más tarde. A este hecho trascendental en la historia de nuestro país que fué el triunfo del centralismo sobre el federalismo, trayendo consecuencias desastrosas como fueron la pérdida de Texas y Centroamérica.

Esta Constitución netamente centralista le dió al Municipio carácter constitucional ya que en su Artículo Sexto lo menciona como el último órgano de la nueva división territorial que era: Departamentos, Distritos, Partidos y Municipalidades; los cuales respectivamente estaban a cargo de los Gobernadores, Prefectos, Subprefectos y Ayuntamientos. Los nombramientos de los gobernadores eran hechos por el Presidente de la República; el nombramiento de los Prefectos era hecho por el gobernador del departamento; el Subprefecto era nombrado por el prefecto y el gobernador confirmaba el nombramiento, por otro lado los integrantes del Ayuntamiento eran electos popularmente.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Considerando esta situación de centralismo nos resulta imposible pensar, que esta Constitución haya considerado al Municipio como una Institución Democrata, sino que tuvo repercusiones tan graves

que exterminaron todo vestigio de libertad federal y municipal.

En la Constitución de mil ochocientos cuarenta y tres, se implantó un centralismo más radical que la Constitución de mil ochocientos treinta y seis, conservando la División Política que previera dicha Constitución y en lo referente al Municipio conservó su estructura pero sus atribuciones fueron restringidas.

3.4. - Constitución de 1857.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Esta Constitución que tiene su base fundamental en el "Plan de Ayutla", organiza al País en forma de República, Representativa, Democrática y Federal, pero la Constitución Reformista dejó sin elevar al Precepto Constitucional el régimen de las Municipalidades y solamente se ocupó del Municipio en el Distrito Federal y en los Territorios, para establecer la forma popular de elección de las Autoridades Municipales.

Es conveniente señalar que en el sentido del constituyente hubo una aportación por parte del Diputado Castillo Velasco, para presentar un proyecto de adiciones sobre Municipalidades, que lamentablemente éste atinado proyecto no fué incorporado a la Carta Constitucional de 1857 y que en sus puntos más sobresalientes nos decía:

1. - Así como se reconoce la libertad "a las partes de la Federación que son los Estados, para su administración interior, también debe reconocerse a las partes constitutivas de los Estados, que son-

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

las Municipalidades".

2. - En consecuencia, siguiendo el principio de la Soberanía popular, proponía como un Artículo Constitucional, "que toda Municipalidad con acuerdo de un Consejo electoral, pueda decretar las medidas que crea convenientes al Municipio y recaudar los impuestos que estime necesarios para las obras que acuerde, siempre que con ellas no perjudique a otras Municipalidades y Estados".

Además proponía "que todo el pueblo en la República debe de tener terrenos suficientes para el uso común de los vecinos. Los Estados de la Federación los comprarán si es necesario reconociendo el valor de ellos sobre las rentas públicas".

De lo anterior deducimos que el Sistema Municipal durante la vigencia de esta Constitución fué tutelado por el régimen de prefecturas que cada vez tuvo mayores funciones hasta convertirse años después en una Institución odiosa, interceptora de los derechos ciudadanos.

También es de considerarse que una vez expedida esta Constitución se sigue reservando a los Estados la facultad de organización interior.

3.5. - Constitución de 1917.

En la Constitución de 1917, los antecedentes referentes a su Artículo 115 que constituye la libertad Municipal que fué y es una de --

las más claras aspiraciones de nuestro movimiento revolucionario de 1910, fueron:

a) El punto cuarenta y seis del Programa del Partido Liberal -- Mexicano del primero de Julio de mil novecientos seis, que contiene la propuesta de reforma constitucional, la cual se refiere a la reorganización de los Municipios que han sido suprimidos y el fortalecimiento del Poder Municipal.

b) Dentro del Plan de San Luis el 5 de Octubre de 1910, se consideraba la libertad de los ayuntamientos y se contempla al Municipio como la célula primaria para la libertad federal.

En el Constituyente de Querétaro, los debates con respecto a la confirmación del Artículo 115 de nuestra Carta Magna son de sumo interés e importancia para la Historia del Municipio, fundamentalmente con referencia a la libertad, la Hacienda y la competencia Municipal.

El texto del dictamen que se sometió a votación es el siguiente:

Artículo 115. - Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de Gobierno Republicano, Representativo y Popular, teniendo como base de su régimen territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio libre, conforme a las bases siguientes:

I. - Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directo y no habrá ninguna Autoridad intermedia entre este y el Gobierno del Estado.

II. - Los Municipios administrarán libremente su Hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la proporción y términos que señale la Legislatura local. Los Ejecutivos podrán nombrar Inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponde al Estado y para vigilar la Contabilidad de cada Municipio. Los conflictos hacendarios entre el Municipio y los Poderes de un Estado lo resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en los términos que establezca la Ley.

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

El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán al mando de la fuerza pública en los Municipios donde residan habitual o transitoriamente.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Del texto mismo y más aún de los párrafos centrales del discurso del Diputado Heriberto Jara deducimos la mejor defensa hacia la autonomía Municipal. Tenemos la certidumbre de que en el constituyente de Querétaro predomina una clara corriente Municipalista. Ya que se aprobó desde luego la Fracción I contenida en el dictamen original, pero aunque se sometió a debate la Fracción II adicionada por la Comisión de Constitución; dicha adición se refería a la plena autonomía en lo político y económico.

Más desgraciadamente dentro del ideal de autonomía no se logró

encontrar la fórmula necesaria para regular las relaciones entre el Estado y los Municipios, bastaría analizar el argumento del Diputado Zepeda Medrano, cuando señala ante el constituyente que: "...Si nosotros negamos aprobar el dictamen de la segunda Comisión, sencillamente habremos firmado la sentencia de muerte de la mayor parte de los Estados de la República Mexicana...." En esencia, se rechazó la posibilidad de que los Municipios recaudaran todos los impuestos, más sin embargo, igualmente fueron descartadas las propuestas de que dicha recaudación se efectuara por los Gobiernos de los Estados o por el Gobierno Federal.

El texto aprobado de la Fracción II quedó como sigue:

Los Municipios administrarán libremente su Hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalan las Legislaturas de los Estados y que en todo caso serán las suficientes para atender sus necesidades.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

3.6. - Actualización y últimas Reformas Constitucionales.

Al constituyente de Querétaro se debe el segundo paso en la Reforma radical de nuestra organización edilicia de los 128 Artículos que formaba la Constitución de 1857. Habían sido modificados 49, entre ellos el 109, relativo al régimen Municipal que en síntesis establecía:

"Los Estados adoptarán el Régimen Republicano, Representativo"

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

y Popular. El Municipio base de la división territorial y de la organización política de los Estados". El Artículo 109 de la Constitución -- de 1857 pasó a ser el 115 de la Constitución de 1917, con las Reformas ya comentadas, siendo el artículo 115 la culminación de una aspiración, pero sólo era el principio del camino, en un peregrinar que ha sufrido Reformas públicas en los Diarios Oficiales de la Federación del veinte de Agosto de mil novecientos veintiocho, del veintinueve -- de Abril de mil novecientos treinta y tres, del ocho de Enero de mil -- novecientos cuarenta y tres, del doce de Febrero de mil novecientos -- cuarenta y siete, del diecisiete de Octubre de mil novecientos cincuenta y tres, del seis de Febrero de mil novecientos setenta y seis y del seis de Diciembre de mil novecientos setenta y siete y del tres de Febrero de mil novecientos ochenta y tres.

Las anteriores Reformas sufridas por el artículo 115 Constitucional han ido desde la integración de Legislaturas Estatales, hasta la -- implantación de nuevos sistemas electorales, acordes con la reforma política por la cual atraviesa el País, más sin embargo, de todos --- ellos nos ocuparemos solo de los del año de mil novecientos treinta y tres, mil novecientos setenta y seis y mil novecientos ochenta y tres, por ser éstos los que atañen directamente a la organización política, -- económica y administrativa del Municipio.

En cuanto a la reforma sufrida al referido artículo 115 Constitucional en 1933, se adicionó en los siguientes términos:

<p style="text-align: center;">TESIS CON FALLA DE ORIGEN</p>
--

"Los Presidentes Municipales, Regidores y Síndicos de los Ayuntamientos, electos popularmente por elección directa no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna Autoridad, desempeñen las funciones propias de esos sus cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser reelectos para el período inmediato.

Todos los funcionarios antes mencionados cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser reelectos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios, a menos de que hayan estado en ejercicio".

Como es de observarse en esta Reforma del 1933, se incorpora uno de los principios fundamentales de nuestro movimiento armado, al régimen Municipal y que es el de "No Reelección" que el anterior texto no contemplaba, dejando una considerable laguna jurídica.

La Reforma de 1976 que adiciona las Fracciones IV y V del Artículo 115 Constitucional, obedece a la intención del Congreso Federal a regular el desarrollo urbano de las poblaciones rural y urbana, como una consecuencia a la Reforma al Artículo 27 Constitucional que sobre esta materia se había dado, destacando que faculta al Municipio a expedir Reglamentos y Disposiciones de carácter administrativo para cumplir con los fines señalados en el Inciso IV cuarto del -

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

citado Artículo Ciento quince de la Constitución Federal y a planear y regular una forma conjunta y coordinada con la Federación y las Entidades Federativas los centros urbanos con apego a la Ley Federal de la materia. Deseo destacar que en mi criterio y coincidiendo con lo expuesto por el Maestro Andrés Serra Rojas y el Maestro Miguel Acosta Romero, que esta reforma Constitucional de ninguna manera faculta al Municipio a expedir Leyes y Reglamentos de carácter legislativo, ya que sólo los faculta como quedó dicho, expedir Reglamentos de carácter administrativo.

Sin duda alguna y sin restar importancia a las Reformas anteriores, la reforma publicada el tres de Febrero de mil novecientos ochenta y tres constituye un paso trascendental en la vida del Municipio Mexicano.

Esta reforma ataca los factores políticos y económicos que han detenido el avance de nuestro Municipio, factores que el Maestro Andrés Serra Rojas resume en las siguientes palabras: "Los problemas de los Municipios son principalmente de índole político y económico. El problema político se resume en la constante e indebida intromisión de las autoridades locales en la integración y funcionamiento del Municipio. El problema económico se finca en que los gobiernos locales reducen considerablemente los ingresos de los municipios".

En cuanto a los instrumentos políticos se destacan los siguien-

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

tes:

PRIMERO:- El contenido de las adiciones en los tres últimos párrafos de la Fracción I, en los cuales se establece que solamente se podrán suspender ayuntamientos, declarar que estos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, cuando así lo acuerden las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura Local correspondiente, fundados en causa grave que la Ley Local prevenga, respetando con ello el principio de legalidad y dando la oportunidad a los miembros del Ayuntamiento, a rendir pruebas y hacer alegatos, respetando con ello la garantía de audiencia y para el caso de que si los suplentes, cuando los haya no pudiesen ocupar las titularidades, ni fuera posible jurídicamente celebrar nueva elección, la Legislatura designará el Consejo Municipal correspondiente. En substitución del ayuntamiento el cual desempeña en su caso las funciones de este y evita la indebida intromisión de cualquier otro poder en la integración y funcionamiento del Municipio.

SEGUNDO:- El contenido en el segundo párrafo de la Fracción II que otorga facultad a los Ayuntamientos para expedir los bandos de policía y de buen gobierno, así como los Reglamentos, Circulares y Disposiciones Governativas de observancia general. Esta reforma es de trascendental importancia en razón de que no hay libertad sin posibilidad de auto-regularse, de aquí que con esta reforma se termine la gran polémica sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad

dad del Reglamento expedido por la Autoridad Municipal.

Más sin embargo, de vital importancia es señalar que esta facultad reglamentaria se dá en el campo del Derecho Administrativo, o sea que es para expedir Reglamentos administrativos y que creemos que los elementos de éstos son: A) Una manifestación unilateral de voluntad del Organo público competente (en este caso el Ayuntamiento), en virtud de poder y autoridad que le confiere la Constitución o la Ley B) Que constituye normas jurídicas generales. C) Que es la expresión de una actividad legislativa desde el punto de vista material por los efectos que produce. D) Que se emite a través de un procedimiento distinto al de la Ley. E) Que tiene como finalidad complementar la aplicación de una Ley y que consecuentemente solo tendrá vida dentro del Derecho en tanto este se derive de una norma legal a la que haya la necesidad de reglamentar en la esfera administrativa.

TERCERO: - El contenido en la Fracción IV al asignar al Municipio la prestación de los servicios públicos fundamentales que ahí se enumeran.

El desarrollo político del Municipio requiere necesariamente la asignación de responsabilidades concretas, de ahí que esta reforma considera competente al Municipio para afrontar los retos básicos que presenta su población.

Se reconoce así mismo que algunos Municipios, dadas sus características requieran el apoyo y coordinación del Estado o de otros

Municipios dentro del marco de legalidad.

CUARTO: - El contenido del último párrafo de la Fracción VIII al suprimir el límite de 300, 000 habitantes para incorporar el principio de representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos.

QUINTO: - El contenido en el segundo párrafo de la Fracción X al facultar a los Municipios para celebrar convenios con sus respectivos Estados en la prestación de servicios, atención de funciones y ejecución y operación de obras, fortaleciendo con ello al Municipio dentro de un federalismo más sano, real y operante.

Los instrumentos de naturaleza económica contenidos en la Reforma son los siguientes:

- 1 Con respecto a la Fracción IV, el señalamiento de los ingresos que corresponden al Municipio y que son:
 - a) El rendimiento de los bienes que le pertenezcan.
 - b) Las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, al igual que las que tenga por base el cambio de valor de los inmuebles.
 - c) Las participaciones federales que les correspondan con arreglo a la Ley.
 - d) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

El nuevo texto constitucional dio nuevos ingresos a las Legislaturas locales a favor de los Municipios, estos cuatro rubros fundamen

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

tales hubiesen causado la felicidad de los Diputados constituyentes - Jara y Medina.

Bien afirmó el Dr. Jorge Carpizo el 5 de Febrero de 1983, al decir que esta iniciativa hubiese sido firmada con orgullo por los constituyentes de 1917. Solo las circunstancias del momento histórico retardaron esta aspiración revolucionaria: Dar al Municipio los medios económicos que aseguraran su libertad y autonomía, permitieran su desarrollo y le diera posibilidad de cumplir su responsabilidad frente a sus habitantes. Nada podremos agregar ahora a los debates del constituyente de 1917 en lo relativo a la Independencia económica del Municipio.

2. - La prohibición a las Leyes Federales para limitar la facultad de los Estados para establecer las contribuciones sobre propiedad de inmuebles y los derechos por prestación de servicios públicos.

Este instrumento es prueba de la voluntad política del Gobierno Federal para garantizar la autonomía fiscal del Municipio, al quedar elevada a rango constitucional, la prohibición de un posible medio para hacer nugatoria la libertad económica de los Ayuntamientos.

3. - La prohibición a las Leyes Federales y Locales para establecer exenciones o subsidios respecto a las contribuciones citadas en el punto inmediato anterior.

Esta disposición es complemento indispensable de la anterior, pues se trata de cubrir toda posible desviación futura a esta deci-

sión fundamental del México de hoy.

La autonomía fiscal del Municipio es necesaria para garantizar su libertad, es instrumento del pleno respeto a su democracia y es pieza clave para el desarrollo nacional, por lo que toda forma de limitación o desviación debía quedar cerrada, y se ha cerrado.

4. - La disposición que establece que los presupuestos de egresos serán aprobados exclusivamente por los Ayuntamientos.

En nuestro sistema federal, la aprobación del presupuesto de egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, son facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, como homenaje al pueblo de México, pues la Cámara de Diputados es la representación más auténticamente popular y este principio se refleja ahora en los Ayuntamientos.

La responsabilidad trascendental de decidir el destino de los ingresos disponibles, corresponde así en el nuevo texto constitucional a la Comunidad primaria de nuestra sociedad nacional, el Municipio.

La aprobación del presupuesto de egresos, es decisión financiera de primera magnitud; implica profundos conocimientos de las necesidades de la población para satisfacer las necesidades básicas de los gobernados y es compromiso de lealtad, eficacia y honestidad en la erogación de los recursos comunes.

Sin lugar a dudas como lo comentábamos anteriormente, esta re-

forma supera los factores políticos y económicos que han delimitado el desarrollo de nuestros dos mil trescientos setenta y ocho Municipios, más sin embargo existe una indisoluble relación entre el desarrollo político, económico y administrativo que hace innecesario al mismo tiempo enmarcar conceptos fundamentales de administración pública en nuestra Constitución y que desgraciadamente la Reforma no contempla, ya que lo hace únicamente en lo político y en lo económico. A lo que nos referimos es parte fundamental del estudio de los siguientes Capítulos y como parte medular de este trabajo en el sentido de que no es posible como lo ha establecido Moisés Ochoa Campos, reglamentar el Artículo 115 de la Constitución General de la República Mexicana, ya que resultaría técnicamente inconstitucional y prácticamente ineficaz en virtud de que la Federación carece de facultades para legislar en materia de Administración Municipal y al tratar de solucionar con la expedición de nuevas Leyes, problemas de carácter administrativo que deben ser tocadas en las Leyes Reglamentarias de las Constituciones Locales, conocidas como Leyes Orgánicas Municipales.

En el siguiente Capítulo trataremos lo relacionado a la Administración Pública Mexicana, dentro de sus tres esferas de competencia que son la Federal, Estatal y Municipal.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

- 4.1.1. - Formas de Estado.
- 4.1.2. - Formas de Gobierno.
- 4.2. - Competencia de la Administración Pública Mexicana.
 - 4.2.1. - Competencia Federal y Estatal.
 - 4.2.2. - Competencia Municipal.
- 4.3. - Concepto de Administración Pública.
- 4.4. - Formas de Organización Administrativa.
 - 4.4.1. - La Centralización Administrativa.
 - 4.4.1.1. - El Centralismo Administrativo.
 - 4.4.2. - La Desconcentración.
 - 4.4.3. - La Descentralización Administrativa.
 - 4.4.3.1. - La Empresa pública en México.
 - 4.4.3.2. - El Fideicomiso Estatal o Público.

En la actualidad la Administración Pública Mexicana, ha sido objeto de múltiples cambios, para adecuarla a la realidad de nuestros días, creciendo día con día su importancia; en el presente Capítulo nos ocuparemos de su estudio partiendo de conceptos fundamentados dentro de nuestro esquema político-administrativo.

4.1.1. - Formas de Estado.

El Estado puede revestirse de diversas formas, en su estructura y en su actividad política. Algunos autores han confundido lo que viene a hacer la forma de Estado y la forma de Gobierno, utilizando indistintamente uno u otro concepto, de ahí la necesidad de que este trabajo procure establecer una diferencia entre lo que debemos entender por una y otra forma, hecha la salvedad de que no se profundizará en el tema en razón a que si bien es cierto que al Derecho Administrativo interesa sobre todo la estructura jurídica del Estado y consecuentemente su forma de Gobierno, también es cierto que la

forma de Estado y su diferenciación con la forma de Gobierno merecen especial estudio en otras disciplinas, como lo son la Teoría General del Estado, la Ciencia Política y el Derecho Constitucional.

La Ciencia Política moderna, clasifica la forma de estado, atendiendo al sistema social que domina la vida pública de una determinada Nación y atendiendo a la estructura de esa determinación nacional. La primera clasificación se sub-clasifica en estados liberales, estados socialistas, estados mixtos y estados intervencionistas y en la segunda clasificación se sub-clasifica en estado simple o unitario y complejo o federal.

El primer criterio no desliga de ninguna manera los factores socio-económicos de una comunidad nacional y así en el orden señalado se refiere a los Estados Unidos, a la U. R. S. S., a Francia o Italia, al Reino Unido a Brasil o Argentina.

En el segundo criterio podemos entender al Estado unitario como aquel que ejerce directamente su soberanía, sin la intromisión de poderes extraños que limitan su autonomía interna y externa como forma de Estado. El Maestro Jorge Xifra Heras nos dice que estamos en presencia de un Estado unitario cuando las instituciones de gobierno constituyen un solo sendero de impulsión política; en el Estado unitario todos los ciudadanos están sujetos a una autoridad única, al mismo régimen constitucional y al mismo régimen jurídico común. La forma política unitaria responde a una existencia natural. El Estado como sociedad necesaria estructura sobre un orden y un fin colectivo, que tiende a la unidad.

Al Estado complejo o federal lo podemos entender como aquél ---

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

que está formado por otros estados, esto es que comprende en su elemento constitutivo a otros estados menores. En el Estado Federal los poderes Legislativo, Administrativo y Judicial pertenecen a la esencia de un poder en una triple manifestación competente en el ámbito mismo del Estado hacia varios estados llamados federados, que son los componentes del Estado Federal; es así que el Estado Federal representa un carácter complejo porque hay una coexistencia de un Poder Federal con poderes locales.

Las anteriores consideraciones revisten la complejidad de una teoría del Estado, más sin embargo, para el objeto de nuestro estudio podemos considerar formas de Estado, los modos de estructurarse respecto a todos sus elementos constitutivos, es decir la forma que adopta el todo social. Como forma de Estado podemos tipificar la monarquía y la República y dentro de ésta la Central y la Federal, la Confederación de Estados y algunas otras.

El Estado mexicano como consecuencia del ejercicio de su soberanía, es un Estado independiente frente a otros, puede determinar libremente su actividad interna, se autodetermina en cuanto a su forma de Estado y en cuanto a su propio orden jurídico, de ahí que podamos afirmar que en su forma de Estado es una República representativa, democrática y federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación.

4.1.2. - Formas de Gobierno.

Compartimos nuestra opinión con la tésis sustentada por Vidar -- Campos, en el sentido de que la forma de gobierno es uno de los elementos del Estado. Esta forma contempla la manera de organizar y -- distribuir las estructuras o competencias de los órganos que compo -- nen el gobierno; o lo que es lo mismo, la forma de gobierno como referencia a una parte del Estado, a los órganos que ejercen el poder, -- a la estructura que adoptan esos órganos, al ejercicio de sus funcio -- nes y a las relaciones políticas que se establecen entre sf.

Al Derecho Administrativo le interesa esta forma de gobierno, o -- sea a solo una parte del todo Estatal a los poderes u órganos del Es -- tado que lo ejercitan.

La mayoría de los autores, clasifican la forma de gobierno toman -- do en cuenta las características del régimen administrativo, exis -- tiendo así dos variantes fundamentales:

- A) Parlamentarismo.
- B) Presidencialismo.

El primero se caracteriza por la supremacía política administra -- tiva en los asuntos de gobierno por parte del Poder Legislativo o Par -- lamentario, como sucede por ejemplo en Inglaterra o Japón; y el se -- gundo se distingue por la preponderancia político administrativa del Poder Ejecutivo sobre los otros poderes en los asuntos de gobierno.

La forma de gobierno del Estado Mexicano, es presidencialista --

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

por las siguientes razones:

I. - Se reúne en una sola persona (Presidente de la República), las calidades de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno.

II. - No hay primer Ministro en el Gabinete de trabajo en forma colegiada y en responsabilidad política al Congreso.

III. - El Congreso de la Unión no tiene amplia facultad para censurar a los Secretarios de Estado, tampoco lo tiene respecto de los demás integrantes de la Administración Pública Federal, Central y Paraestatal.

IV. - El Presidente de la República nombra y remueve libremente a los funcionarios de primer nivel de la Administración Pública Federal, Central o Paraestatal y a numerosos funcionarios de niveles inferiores.

Es evidente que para nuestro estudio no nos basta el conocer estas formas de Estado y de Gobierno, sino que ello mismo nos conlleva al estudio de la competencia.

4.2. - Competencia de la Administración Pública Mexicana.

La Administración Pública Mexicana comprende por Mandato Constitucional tres diferentes niveles de Administración: Federal, Estatal y Municipal. Toma características muy diferentes en cada uno de ellos, para adecuarse a la correspondiente forma de gobierno, y es fundamental entender que no se trata de tres Administraciones públicas, sino de una sola, adecuada a tres diferentes niveles de compe-

tencia por razón de grado.



4.2.1. - Competencia Federal y Estatal.

El sistema federal mexicano se fundamenta en principios políticos estructurales similares para la Federación y para los Estados, motivando la homogeneidad jurídica, política entre ambas. Un ejemplo de las similitudes de estructura lo encontramos en el Artículo 115 Constitucional, cuando establece que "los Estados, adoptarán para su régimen interior, la forma de Gobierno Republicano, Representativo y Popular", sin embargo, la propia Constitución General de la República, delimita las competencias que le corresponde a la Federación y a los estados, partiendo del principio de que los estados federados en ejercicio de su propia soberanía, se reunieron para que naciere el pacto federal, desligando en forma expresa las facultades para que los ejercite el Gobierno Federal.

Es así, que, el Artículo 124 de la Constitución General de la República, establece que: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados". La Federación tiene como límite de sus atribuciones, las que señala la propia Constitución.

Es muy común en México pensar que nuestra Constitución otorga al régimen federal, una jerarquía mayor que al régimen estatal o municipal. Sin embargo, nuestra Constitución creó el sistema federal, otorgando competencias destinadas a los órganos del Poder Cen

tral y Estatal. Esta distribución de competencias no otorga una mayor jerarquía a los órganos centrales. El sistema federal prevalece y se justifica condicionalmente y políticamente gracias al principio de igualdad que la Constitución establece entre los órganos centrales y los órganos de los estados miembros.

4.2.2. - Competencia Municipal.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Tradicionalmente el Derecho Administrativo únicamente se ha en cargado del estudio de las esferas de competencia federal y estatal, olvidando a la competencia municipal y en la mayoría de los casos, estudiando esta última como un adherido a la Administración Federal en razón de considerar al Municipio, como un "órgano descentralizado por región", de la misma Administración Pública Federal, en lo que estamos en total desacuerdo.

No obstante lo anterior, cabe señalar que la competencia municipal en su origen se prevee en el Artículo 115 de la Constitución Federal, al señalar que el Municipio es la base de la división territorial y de la organización político administrativa del Estado y al establecer sus principios fundamentales que ya fueron comentados en el Capítulo anterior, al analizar las últimas reformas al mencionado Artículo 115 Constitucional. Es por ello que se establece que en nuestro Estado Federal existen tres tipos de esferas de competencia: La Federal, la Estatal y la Municipal. Agregando que desde luego la autonomía de cada Estado le da el derecho a componer a sus órganos

y a su actividad administrativa, las características propias de su administración, mediante su Constitución y su Ley Orgánica Municipal.

Todo ello nos con lleva a la necesidad de estudiar de manera genérica en principio, el concepto de Administración Pública y sus diversas formas de organización administrativa.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

4.3. - Concepto de Administración Pública.

La palabra administración tiene diferentes conceptos. En un sentido popular, la palabra administración tiene varios significados, se usa como un sinónimo de dar, acción dirigida a un fin. En un sentido económico, como una forma de cuidado de los intereses pecunarios. Toda Empresa tiene una forma de Administración que le sirve para proteger sus intereses y multiplicar su capital.

Los diferentes tratadistas de Derecho Administrativo dan diferentes definiciones al concepto de Administración Pública. Es así que Manuel Colmeneiro, nos dice que la Administración Pública acompaña al hombre desde su nacimiento hasta su desaparición de la vida terrestre y en efecto, es así que no se puede concebir una Sociedad moderna, sino a través de patrones de organización que permiten sumar esfuerzos para un bien común.

El Licenciado Gabino Fraga nos señala que la Administración Pública es la forma en que se organiza el Estado para cumplir sus fines.

El Licenciado Miguel Acosta Romero nos dice respecto a la Administración Pública: Es la parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente del Poder Ejecutivo, tienen a su cargo toda la actividad Estatal que no desarrollan los otros poderes. Su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con elementos personales, patrimoniales, estructura jurídica y procedimientos técnicos.

Es así, que para hacer frente a este cúmulo de actividades que el Estado tiene que desarrollar, crea con este y exclusivo fin, agencias o unidades administrativas que se encargan precisamente de cumplir con los fines para que fueron creadas. Es así, que vemos como surgen nuevas secretarías y departamentos de estado, o bien, nuevos patrones administrativos que antes eran desconocidos, como son la descentralización, la desconcentración, las empresas públicas y fideicomisos públicos, con sectores que muchos autores han denominado como el nuevo Poder Administrativo, diferente a los clásicos Poderes del Estado, que tradicionalmente vienen considerándose como las únicas formas de división y organización del Poder.

La Administración Pública moderna tiene que enfrentarse a una problemática distinta y aplicar medidas y sistemas acordes con la época en que se desarrolla, esto es, realizar con eficacia su función y lograr una coordinación entre la multitud de los órganos que la integran, así como los órganos de los otros poderes y de las en-

tidades federativas y municipales, en un sistema Federal como el nuestro.

Baste lo anterior, para dejar establecido que la Administración Pública es una necesidad vital que todo grupo humano necesita, esto es, organizarse para poder funcionar. Aún cuando muchos autores suelen referirse exclusivamente a la Administración Pública Federal, es importante hacer notar que también funciona la Administración Pública Local en cada uno de los 31 estados o entidades federativas que integran a la República y la Administración Pública Municipal en los diversos municipios de cada una de dichas entidades.

La Administración Pública Federal, es regulada por la ley orgánica de la administración pública federal, en tanto que la Administración Pública Local es regulada por la ley orgánica del poder ejecutivo de cada entidad federativa y la administración pública municipal por la ley orgánica del municipio libre correspondiente. Cabe hacer notar que no se debe de confundir a la Administración Pública con la titularidad del Poder Ejecutivo, porque conforme al Artículo 80 Constitucional, el Poder Ejecutivo Federal recae exclusivamente en una sola persona llamado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, es así, que la Administración Pública Federal está compuesta por el conjunto de órganos que auxilian o colaboran con el Presidente de la República. Este criterio administrativo es aplicable en lo que respecta a las entidades federativas en donde cada Goberna--

dor es titular del Poder Ejecutivo, En el municipio podemos entender que el Poder Ejecutivo recae sobre el ayuntamiento en el cual el Presidente Municipal es el funcionario más importante quien desempeña funciones ejecutivas y administrativas.

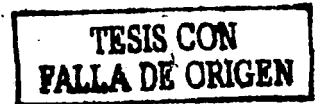
4.4. - Formas de Organización Administrativa.

La Administración Pública necesita ordenarse y adecuarse técnicamente, esto es, organizarse para realizar con eficiencia y eficacia su actividad.

El Licenciado Miguel Acosta Romero, define la Organización Administrativa como: La forma o el modo en que se estructuran y ordenan las diversas unidades administrativas que dependen del Poder Ejecutivo, directa o indirectamente a través de relaciones de jerarquía y dependencia, para lograr unidad de acción y ejecución, en la actividad de la propia Administración, encaminada a la consecución de los fines del Estado.

Tradicionalmente se han considerado 4 formas de Organización Administrativa.

1. - Centralización.
2. - Desconcentración.
3. - Descentralización.
4. - Empresa Pública y Fideicomiso del Estado.



La realidad administrativa impone muchas veces variantes a estas formas, ya que no existe una precisión absoluta, clara entre

ellas y aún la doctrina discute sus elementos esenciales. Es más, - las necesidades cambiantes del Estado lo obligan a recurrir a distintas formas de Administración y corresponde al Derecho proporcionar el marco jurídico para ello.

El hecho de que se señalen las anteriores formas de Administración y que incluso se den variantes, nos confirma que el aspecto dogmático se encuentra alejado del aspecto del Derecho positivo y fundamentalmente dentro de la esfera Municipal, en donde la Administración ha ensayado únicamente la técnica tradicional de la Centralización Administrativa, sin que el Derecho haya proporcionado el marco jurídico adecuado a distintas formas de Administración acordes con las necesidades actuales del Municipio Mexicano.

4.4.1. - La Centralización Administrativa.

La Centralización Administrativa corresponde a la forma de organización interna del Poder Ejecutivo en sus diferentes niveles; los órganos que se encuentran incorporados uno respecto al otro, en una relación jerárquica, como si estuviéramos formando una pirámide y en cuyo vértice o cumbre se encuentran el Presidente de la República, en la Organización Federal, o sea, que la Centralización Administrativa implica la unidad de los diferentes órganos que la componen y entre ellos existe un acomodo jerárquico de subordinación frente al titular del Poder Ejecutivo, de coordinación entre las Secretarías y Departamentos Administrativos y demás órganos

administrativos y de subordinación en el orden interno, por lo que respecta a los órganos de cada Secretaría y Departamentos Administrativos.

Cada uno de dichos órganos está obligado a obedecer a su superior jerárquico, en la medida de que éstos actúen dentro de sus atribuciones y a la vez, tienen derecho a mandar sobre los inferiores con la misma limitación de legalidad.

El Licenciado Miguel Acosta Romero, define a la Centralización Administrativa diciendo que: Es el régimen que establece la subordinación unitaria, coordinada y directa de los órganos administrativos del Poder central, fija los diferentes puntos de vista del nombramiento, ejercicio de sus funciones y títulos jurídicos para satisfacer las necesidades públicas.

La Centralización Administrativa posee facultades de unidad, de decisión y de ejecución, así como facultades que tienen el superior sobre el inferior y que podemos agrupar en la siguiente forma:

- A) Poder de decisión.
- B) Poder de nombramiento.
- C) Poder de mando.
- D) Poder de revisión.
- E) Poder de vigilancia.
- F) Poder disciplinario.
- G) Poder de resolver conflictos de competencia.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

4.4.1.1. El Centralismo Administrativo.

La Administración centralizada federal en México, es consecuen-

cia de lo dispuesto por el Artículo Ochenta Constitucional en relación con los Artículos treinta y nueve, cuarenta, cuarenta y uno y cuarenta y nueve de la propia Constitución. Reiteramos aquí que el Presidente de la República es el único Titular del Poder Ejecutivo y por lo mismo toda la Administración Pública Federal es auxiliar del mismo. Siendo la forma de gobierno, dentro de los patrones tradicionales, podemos encuadrar que el sistema mexicano se ajusta fundamentalmente al sistema presidencial, aún cuando presenta algunas características específicas, que la separan de la doctrina clásica.

En México, el Presidente de la República es Jefe de Estado y Jefe de Gobierno. Como Jefe de Estado representa la Nación, en relaciones con otros países; como Jefe de Gobierno es el Titular del Poder Ejecutivo y por lo mismo, tiene la doble actividad política y administrativa que le señala la Constitución, esto es como órgano político. Atiende a las relaciones del Poder Ejecutivo con los otros Poderes de la Unión con los Gobiernos de los Estados y en el aspecto administrativo, es el órgano jerárquico superior de la Administración Pública Federal, no solo centralizada, sino en su totalidad como en las Administraciones Públicas Paraestatales, desconcentrada, descentralizada, Empresas de Estado y Fideicomisos públicos.

En la actual Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, señala facultades o atribuciones específicas para el Presidente de la República e igualmente establece Organos o Unidades Administrati-

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

vas bajo la dependencia directa de dicho Funcionario y sin la inter--
vención de las Secretarías de Estado.

Siendo el concepto de Secretaría de Estado, el Organó superior -
administrativo que auxilia al Presidente de la República, en el despa-
cho de los asuntos de una rama de actividades del Estado, es preci-
so decir que la Organización Administrativa Centralizada Federal se
compone por el Presidente de la República, los Secretarios de Esta-
do, el Jefe del Departamento del Distrito Federal y el Procurador Ge-
neral de la República.

La Administración Centralizada Estatal, en Guanajuato es conse-
cuencia por lo dispuesto por los Artículos setenta y uno y ochenta y -
tres de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guana-
juato, en relación a los Artículos setenta y cuatro, setenta y cinco, -
setenta y siete, setenta y ocho y ochenta de la propia Constitución y-
de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Guanajuato, en
términos semejantes a la Administración Centralizada Federal.

Por último la Administración Centralizada Municipal, es conse-
cuencia de lo dispuesto por el Artículo ciento quince de la Constitu-
ción Federal en relación con los artículos cincuenta y cuatro, ciento
diez, ciento doce, ciento trece y ciento catorce de la Constitución -
Política del Estado Libre y Soberano de Guanajuato y la Municipal de
nominada "Ley Orgánica y Reglamentaria del Artículo 14 y del Títu-
lo Quinto, Capítulo único de la Constitución Política del Estado de --

Guanajuato", en que contempla en igualdad de semejanza el centralismo administrativo como única forma de Organización Administrativa Municipal.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

4.4.2. - La Desconcentración.

La desconcentración nace como una manera de eliminar el centralismo imperante y agobiante al que estaba sujeto la Administración Pública en México.

El Licenciado Gabino Fraga nos explica a la desconcentración, diciendo que consiste en la Delegación que hacen las Autoridades superiores, en favor de Organos que les están subordinados por ciertas facultades de decisión. La desconcentración, como una forma de Organización Administrativa es una variante de la Centralización, por lo cual se crean Organos subordinados a las propias Secretarías y Departamentos Administrativos, concediéndole a éstas ciertas facultades de decisión y algunas veces de patrimonio para que funcionen en diversas regiones, para atender y resolver los asuntos planteados por la ciudadanía.

Las características de los Organos desconcentrados los podemos enumerar de la siguiente forma:

1. - Son creados por la Ley.
2. - Dependen siempre de la Presidencia, de una Secretaría o de un Departamento Administrativo.

3. - Su competencia derivada de las facultades de la Administración central.
4. - Su patrimonio es el mismo que el de la Administración central, aunque también puede tener presupuesto propio.
5. - Las decisiones más importantes recurren de la atribución del Organo del cual depende.
6. - Tienen autonomía técnica.
7. - No puede tratarse de un Organo superior, ya que siempre dependen de otro.
8. - Su nombre o nomenclatura puede ser muy variada.
9. - Su naturaleza jurídica hay que determinarla jurídicamente en cada caso, estudiando en particular el Organo de que se trate.
10. - En ocasiones puede tener personalidad propia.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Cabe decir, que las características de los órganos desconcentrados en la actualidad resultaron imprecisas o indeterminadas, porque estas características se establecen en cada Ley o Decreto que crea uno de estos organismos, por lo tanto, no existe para los casos concretos un patrón común que permita clasificarlos en moldes rígidos.

Doctrinalmente tampoco los autores se han puesto de acuerdo para precisar las características de los organismos desconcentrados y al efecto se encuentran diversas opiniones.

El fundamento legal de la Desconcentración Administrativa Federal en México tiene su origen en la expedición de la Ley Orgánica de

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de Diciembre de mil novecientos setenta y seis. En dicha Ley se advierten 2 hipótesis diferentes, respecto a la desconcentración administrativa:

A) La delegación de facultades, excepto aquellas que por disposición de la propia Ley o del Reglamento interior, deben ser ejercitados por los Secretarios de Estado.

La Delegación recae en favor de los Subsecretarios de Estado, -- Oficiales Mayores, Directores Generales, Directores de Area, Sub-Directores de Area, Jefes y Subjefes de Oficina dentro de cada Secretaría de Estado, conforme al Artículo 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

B) El Artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, dá marco legal a la desconcentración administrativa y a la letra nos dice: "Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con organismos administrativos desconcentrados, que estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y -- dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales".

Coincidiendo con la opinión del Maestro Miguel Acosta Romero, -- creemos que esta misma forma de organización administrativa de -- desconcentración, puede contemplarse en la Entidad Federativa y en

los Municipios, por lo cual nos remitimos a lo anteriormente expuesto y en el Capítulo VI de este trabajo explicamos aquellas diferencias que ameritan un estudio especial.

4.4.3. - La Descentralización Administrativa.

La descentralización administrativa la podemos concebir como una forma de organización que se adopta mediante una Ley en un sentido material. La Administración Pública, para desarrollar ciertas actividades que le competen, de interés general forma organismos creados específicamente para ello.

Para la realización de dichas actividades, estos organismos cuentan con personalidad jurídica, patrimonio propio y régimen jurídico propio.

La descentralización administrativa, como forma de organización administrativa ha surgido como un recurso del Estado contemporáneo, en la medida en que aumenta sus atribuciones, por tener mayor ingerencia en las actividades de los particulares, fundamentalmente en el aspecto económico y en el aspecto técnico, en los que, en ocasiones se hace necesario substituir total o parcialmente a la actividad de los particulares. Por otra parte resulta imposible que la Administración Pública, a través de sus órganos centralizados domine todas las ramas de la técnica y la ciencia y para ello, se hace necesario crear los órganos descentralizados con las características

esenciales jurídicas ya antes mencionadas, para confiarles la prestación de ciertos servicios.

La descentralización se distingue de la desconcentración, en que implica la creación de órganos dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios y que dichos órganos funcionan fuera de la Administración Pública, aunque íntimamente ligados a ella por las facultades de control de la legalidad y vigilancia de sus actos, en tanto que la desconcentración no tiene personalidad jurídica propia, sino actúa a nombre de las secretarías de estado y departamentos administrativos de la cual dependen directamente y normalmente su patrimonio se encuentra dentro del mismo patrimonio de la Administración Pública Federal y solo excepcionalmente llega a tener patrimonio propio.

Tradicionalmente se ha clasificado a la descentralización administrativa en:

- a) Por servicio.
- b) Por región.
- c) Por colaboración.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Esta clasificación tradicional tomada de la teoría francesa, no se da en México en todas sus variantes, y coincidimos con la opinión de los tratadistas en Derecho Administrativo, Miguel Acosta Romero, Manuel del Río González y José Chanes Nieto, de que en nuestro país la única forma de descentralización administrativa, es la técnica

ca, que también podemos conocer por descentralización por servicio, debiendo descartarse de la doctrina las variantes de descentralización, que no se acoplan a la organización jurídica política en la actualidad del Estado Mexicano. Sobre este particular, el Licenciado Miguel Acosta Romero expresa lo siguiente: "El Municipio es una estructura político-administrativa y, técnicamente no tiene nexos con la organización centralizada federal o local, desde el punto de vista jerárquico y como según lo demostramos adelante, el propio Municipio puede tener, en su organización las formas centralizada, desconcentrada y descentralizada, de donde negamos que tiene carácter de organismo descentralizado por región, desde un punto de vista estrictamente administrativo. Por cuanto hace a la descentralización por colaboración, se debe distinguir entre los organismos del Estado y de los particulares y aunque éstos, en ciertos casos realicen actividades de interés público, es muy discutible y dudoso que se le pueda considerar como una forma de organización descentralizada de la Administración Pública".

El Licenciado José Chanes Nieto, en su concepción clásica de la descentralización administrativa nos dice que esta es una forma de organización política y no meramente administrativa. Su establecimiento obedece a imperativos de orden democrático, como es facilitar la participación de los gobernados en los negocios públicos de una circunscripción determinada denominada Municipio. Ya de acuerdo al Artículo 115 Constitucional, la base de la división territo

rial y de la organización política y administrativa de los Estados es el Municipio.

El Municipio no se encuentra en el ámbito de la Administración Federal y, por lo tanto, no es una forma de descentralización de ésta.

Las características políticas y administrativas del Municipio, en especial las de participación e independencia, se exigen a la organización funcional descentralizada de la Administración Pública, al caer de ellas se niega la existencia al Sector Municipal, sin considerar que tanto la organización central como la descentralizada, integran a la Administración Pública Federal. Baste lo anterior para concluir que los organismos descentralizados tienen las siguientes características:

1. - Son creados invariablemente por una Ley o Decreto, en la cual se precisan sus atribuciones y se regula su funcionamiento.
2. - Tienen personalidad jurídica propia como ya se ha dicho y por lo tanto, pueden ser sujetos a derechos y obligaciones, dentro de lo que autoriza su propia Ley Orgánica.
3. - Tienen un patrimonio propio y distinto de lo que corresponde a la Administración Pública Federal y aún cuando muchos de estos organismos requieren de subsidios oficiales, el propósito ideal es que lleguen a ser autosuficientes, evitando en su caso que sean una carga para el Estado.

4. - Funcionan bajo la dirección de consejos técnicos, que gozan de autonomía para las decisiones internas de cada organismo.

5. - Están sujetos a la intervención del Gobierno Federal, en el ejercicio, de las facultades que tienen para el control de la legalidad y la vigilancia de sus actos, siendo importante que estas facultades se limiten a observar el cumplimiento de las obligaciones que señala la propia Ley que los creó.

6. - Los funcionarios de organismos descentralizados tienen responsabilidad personal por las faltas que cometan en el desempeño de sus funciones.

Por iguales razones, expuestas en el punto anterior, podemos argumentar en esta ocasión y más aún en esta forma de administración que sufre como ya se ha dicho, como una necesidad del Estado contemporáneo (entendiendo éste en sus 3 niveles, Federación, Estado y Municipio) en la medida en que este tenga una mayor inferencia en actividades que no le son propias como ente público, como son los aspectos económicos y técnicos, ya que si bien es cierto que la principal función como ente público del Municipio, lo es el prestar servicios, también es cierto que no lo podamos solo constreñir a ellos, ya que su actividad consiste en realizar actividades políticas, administrativas, socioculturales y económicas, amén de prestar servicios.

4.4.3.1. - La Empresa pública en México.

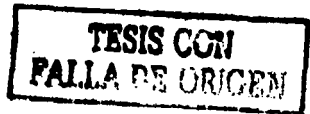
El Licenciado Andrés Serra Rojas, emite su opinión sobre las Em

presas públicas diciendo que son Entidades de Derecho Público, con personalidad jurídica, patrimonio y régimen jurídico propio, creadas o reconocidas por medio de una Ley del Congreso de la Unión, o bien un Decreto Ejecutivo Federal, para la realización de actividades mercantiles, industriales u otras de naturaleza económica.

Siendo una de las causas principales la inactividad de la iniciativa privada, para desarrollar algunas actividades de interés colectivo y la creciente intervención del Estado en actividades que en otra época correspondieron a los particulares, dá origen en nuestro País, al nacimiento de Empresas de participación Estatal o Empresas públicas.

Siendo una de las causas también, de nacimiento de estas Empresas públicas el desarrollo de ciertas actividades de interés colectivo, en las cuales no resultaron que la posibilidad de obtener ganancias y por este motivo, ningún empresario privado invierte su dinero en donde tiene poca posibilidad de obtener lucro o en extremo caso, la convicción de que va a perder lo invertido. El Estado tiene que arremeter tales Empresas, considerando a éstas no como una intervención, sino por el beneficio colectivo que va a repartir.

De suma importancia reviste el régimen jurídico de las empresas públicas, el cual está relacionado al Derecho privado en el ámbito del desarrollo de sus actividades. Se rigen conforme a la propia Ley que los crea o que los reconoce, en la cual se expresan sus atribuciones, pero en su trato con el público es una Sociedad Mercantil.



Respecto a su estructura, es muy variada, ya que existen Empresas que dependen de organismos descentralizados y también muchas de ellas funcionan como Sociedades Mercantiles, al respecto, el Licenciado Miguel Acosta Romero ejemplifica estos 4 aspectos de la siguiente clasificación:

I. - Dependencias directas del Ejecutivo.

A) Secretarías de Estado, por ejemplo la Secretaría de Comunicaciones y Transportes opera directamente una Empresa de Ferrocarriles, siendo este el Ferrocarril del Sureste y el Servicio Telefónico.

B) Departamento de Estado. De los Departamentos Administrativos, podemos considerar el Departamento del Distrito Federal, que opera una planta, la de asfalto dentro de su esfera administrativa.

II. - Organismos desconcentrados. Así mismo, existen numerosas Empresas públicas que son organismos desconcentrados, por ejemplo: La Lotería Nacional para la asistencia pública de la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

III. - Organismos descentralizados. Los organismos descentralizados como son Empresas públicas, en México podemos citar a Petróleos Mexicanos, Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios conexos, Aeropuerto y Servicios Auxiliares, Conasupo, etc.

IV. - Sociedades Mercantiles. La mayor parte de las empresas --

públicas, son sociedades mercantiles y al respecto podemos citar en su carácter de sociedades anónimas: Altos Hornos de México, S. A.; Nacional Financiera, S. A.; Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. A.; Aeroméxico, S. A.; etc. Cabe hacer la aclaración de que el Gobierno puede ser: A) Propietario único de las empresas o sociedades mercantiles del Estado. B) Accionista, con las dos modalidades: mayoritario y minoritario.

Baste lo anterior para decir que las Empresas públicas en México tienen las siguientes características:

- a) El Estado opera los elementos de capital, naturaleza jurídica, organización y regula los elementos de trabajo.
- b) La misión de la Empresa siempre será producir bienes o servicios para satisfacer las necesidades colectivas, pero ello no implica obtener lucro necesariamente.
- c) Las empresas públicas en México estarán sujetas a normas, tanto de carácter público como privado.
- d) Como se dijo antes, respecto a su estructura y su naturaleza es en un sentido amplio y muy variado.

Quizás a menor escala y dentro de las posibilidades económicas de cada Municipio y como una facultad potestativa de la Administración Pública Municipal, deberá incluirse a la Empresa Pública y al Fideicomiso Público dentro de las formas de organización administrativa. Aún cuando nos enfrentemos que en la realidad la mayoría

de los 46 municipios que componen nuestro Estado, no requerirán -- de esta forma de organización. No podemos negarle la oportunidad -- de crear estas formas administrativas a los municipios de gran im-- portancia como: León, Celaya, Salamanca e Irapuato.

4.4.3.2. - El Fideicomiso Estatal o Público.

Atendiendo a diversas necesidades específicas, que por su tras-- cendencia recurrirá a la intervención del Gobierno Federal, se creó en la Administración Pública Mexicana el Fideicomiso Estatal o Pú-- blico. El Artículo 346 de la Ley de Títulos y Operaciones de Crédi-- to, se define al Fideicomiso diciendo: En virtud del Fideicomiso, el fideicomitente destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, en-- comendando la realización de este fin a una Institución Fiduciaria.

Considerando lo anterior, podemos decir que el fideicomiso esta-- tal, no es una institución pública ya que nace de un Contrato y este -- es regido por normas de carácter privado.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Al respecto el Licenciado Miguel Acosta Romero nos dice:

Que es un contrato por medio del cual el Gobierno Federal, a tra-- vés de sus dependencias y en su carácter de fideicomitente, transmi-- te la titularidad de bienes del dominio público.(previo decreto de su-- incorporación) o del dominio privado de la Federación o adecuada a-- un fondo público, en una Institución Fiduciaria (por lo general insti-- tuciones nacionales de crédito), para realizar un fin lícito de inte--

rés público.

Es del común de la gente, que indebidamente y en muchos casos, fiduciarios, rebasando la naturaleza del contrato público, se dedican a la administración de bienes del dominio público o de dominio privado de la Federación, en combinación con bienes particulares, lo cual trae como resultado verdaderos problemas jurídicos, cuya naturaleza jurídica es casi imposible descifrar. Ejemplos de estos fideicomisos los podemos encontrar en los fideicomisos de Puerto Vallarta y Bahía de Banderas en el Estado de Jalisco, así como en el de Llano Largo en el Estado de Guerrero, etc.

El Licenciado Manuel del Río González nos dice que dichos fideicomisos deben ser liquidados, ya que su existencia no se justifica y los bienes deben pasar a los municipios correspondientes a los que les compete el desarrollo de la administración de los servicios públicos municipales.

En el siguiente Capítulo nos ocuparemos de la Administración Pública Municipal en el Estado de Guanajuato, el estado que guarda actualmente y la necesidad de contemplar nuevas formas administrativas.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La Administración Pública Municipal

- 5.1. - Características del Municipio en la Constitución Política del Estado de Guanajuato.
- 5.1.1. - De la Organización Política.
- 5.1.2. - De la Organización Administrativa.
- 5.2. - La Organización interna de la Administración Municipal.
- 5.3. - Organización del Municipio en la Ley Orgánica y Reglamentaria del Artículo 14 y del Título Quinto, Capítulo único de la Constitución Política del Estado de Guanajuato.

En nuestro Capítulo anterior, dijimos que el Municipio de ninguna manera constituye una forma de descentralización por región, puesto que en su propia estructura señalada por la Constitución General de la República, lo ubica dentro de la Organización Política del Estado Mexicano. El error parte en considerar al Municipio como una forma de descentralización administrativa del Gobierno Federal, lo que de ninguna manera es razonable si tomamos en cuenta que éste no se encuentra en el nivel de jerarquía de la Administración Pública Federal, discutible sería considerarlo dentro de la descentralización desde el punto de vista político, aunque este tema lo dejaremos en uso exclusivo de los tratadistas de Derecho Constitucional.

Podemos afirmar, que quienes tradicionalmente sostienen esta teoría, confunden la descentralización administrativa con la descentralización política del Estado Mexicano y relegan el concepto de au-



tonomía comprendido en el Artículo 115 de nuestra Carta Magna.

Si alguna duda podría caber sobre este particular, basta con remitirnos a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y observar que no se menciona al Municipio dentro de la Administración Paraestatal o Descentralizada.

De ahí, que se tenga que estudiar al Municipio Libre como una de las tres estructuras en que se divide para su ejercicio el Poder Público, puesto que a fin de cuentas cada uno de los municipios que integran la República Mexicana constituye una parte misma del Gobierno, genericamente hablando con una esfera de competencia específica y genericamente su conjunto, son la más pura esencia de la representatividad de la voluntad nacional. Al mismo tiempo deberemos de estudiar, la Administración Pública Municipal en el actual régimen legal guanajuatense.

En mi criterio, es oportuno aclarar en este momento que a este último cuerpo legislativo se le dá, una inadecuada denominación en razón a que si en este momento estuviere en vigor la tercera Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guanajuato, en su texto original la denominación sería correcta, pero al entrar en vigor las reformas y adiciones a este cuerpo legislativo el veintiocho de Marzo de mil novecientos setenta y seis y en la que ni el Artículo 14, ni el Título Quinto corresponden a la fundamentación Municipal la denominación en la actualidad nos parece totalmente inadecuada como me atrevo a afirmar, ya que también es inadecuado su contenido en razón



a que se hace necesaria una nueva Legislación que incorpore nuevas y modernas formas de Organización Administrativa, dado precisamente que el marco jurídico requiere de la actividad administrativa, debe adecuar en nuestra Legislación Municipal a las últimas referencias constitucionales y que propongo puede denominarse: Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal.

Una vez dicho lo anterior pasaremos al estudio de las características del Municipio en la Constitución del Estado de Guanajuato.

5.1. - Características del Municipio en la Constitución Política del Estado de Guanajuato.

Al entrar al estudio de las características del Municipio en nuestra Constitución, estamos conscientes de que lo realizamos antes de las reformas que deberá de contener la Constitución del Estado, para estar de acuerdo con las últimas reformas del tres de Febrero de mil novecientos ochenta y tres al Artículo 115 de la Constitución Federal. El propósito de este estudio es contribuir a las reformas y actualización de nuestra Constitución Local.

En la Constitución Política del Estado de Guanajuato, en su artículo 110 nos determina las generalidades que ha de guardar el Municipio, de acuerdo también con la Constitución Política Federal que a la letra nos dice: "El Municipio Libre, es la base de la división territorial del Estado, es una Institución de carácter político, con personalidad jurídica y patrimonio propio, autónomo en su régimen inte

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

rior y libre en la administración de su Hacienda".

Es así, que concuerda con los elementos esenciales consignados en el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, hasta antes de la reforma citada, aún cuando pudiéramos afirmar que esos elementos desde el punto de vista administrativo en poco han variado, para desfortuna de los estados miembros de la Federación.

Sin entrar en una división como lo haremos con posterioridad, acerca de la organización política y de la organización administrativa del Municipio que debemos de diferenciar, podemos resumir que las características del Municipio en el Estado de Guanajuato, son las siguientes:

A) El Municipio es base de la división territorial en el Estado, así como también es la base para el desempeño de la organización política-administrativa.

B) El Municipio tiene personalidad jurídica y le es conferida por la propia Constitución.

C) Es una Institución de carácter público y así mismo tiene patrimonio propio.

D) Los Municipios son administrados por un Ayuntamiento de elección popular directa.

E) Los Municipios administran libremente su Hacienda formada con las contribuciones que le marca la Ley de Ingresos para los Mu-

nicipios.

Como es de observarse, estas características o principios del Municipio en nuestro régimen estatal no cuentan con una división clara, dentro del texto constitucional en lo referente a la organización política y administrativa. En el Capítulo II, Título Octavo de la Constitución Política del Estado de Guanajuato, se habla en forma conjunta de la organización política y de la organización administrativa del Municipio, lo que a nuestro juicio debería de estar perfectamente dividido en dos capítulos especiales. El Capítulo IV del Título Octavo de la Constitución Política del Estado de Guanajuato se refiere al Gobierno Municipal, hablándonos fundamentalmente de la Organización Política del Municipio y en concreto, de las facultades de los ayuntamientos, mientras que en el Capítulo VI del Título Octavo, nos habla de las dependencias administrativas del Ayuntamiento, la cual nos da la pauta de marcar la Organización Administrativa del Ayuntamiento, creando un clima de confusión por el inadecuado uso de la terminología en la Constitución Política en el Estado de Guanajuato. De ahí que nos vemos en la necesidad de tratar en los siguientes puntos y en forma separada la Organización Política y la Organización Administrativa del Municipio en el Estado de Guanajuato.

5.1.1. - De la Organización Política.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Como ya se dijo anteriormente, el Gobierno Municipal y la administración de los intereses de la población corresponde al Ayuntamiento

to y es así que el artículo 119 de la Constitución Política del Estado de Guanajuato dice: "El Ayuntamiento es el Organo Municipal a través del cual los habitantes de la circunscripción territorial respectiva realizan los fines propuestos derivados de su propia naturaleza".

El Ayuntamiento en el Estado de Guanajuato, esta compuesto por un Presidente Municipal, que será el funcionario más importante y de mayor relevancia en el Ayuntamiento y por el número de regidores y síndicos que sean necesarios, de acuerdo con la importancia económica, política y social del Municipio, la densidad demográfica y la superficie del Ayuntamiento. La propia Constitución del Estado de Guanajuato señala también en su Artículo 120 que por cada Regidor y Síndico propietario, se elegirá un suplente.

Antes de la reforma al Artículo 115 de la Constitución Política, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 3 de Febrero de 1983, era difícil precisar cuáles eran las facultades y obligaciones del Ayuntamiento en México, por la falta de unión de criterios que existían en las legislaturas locales.

En la actual Constitución del Estado de Guanajuato, encontramos en su Título Octavo, Capítulo IV, Sección Segunda, las facultades y obligaciones del Ayuntamiento, siendo esta sección una de las que deberá de sufrir una serie de reformas y adiciones para estar de acuerdo con los nuevos lineamientos planteados por la reforma antes referida.

Dentro de la Constitución Política del Estado de Guanajuato se señala una serie de requisitos que deberán tener los aspirantes a titulares del Gobierno Municipal y para tal efecto, el artículo 124 de la Constitución Política del Estado de Guanajuato dice:

"Para ser Presidente Municipal, Regidor o Síndico, se requiere:

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

"II. - Tener cuando menos 180 días de residir en el lugar en donde deba desempeñar el cargo, al tiempo de la elección.

"III. - No ser militar en servicio activo o ciudadano con fuerzas regulares o irregulares en el Municipio donde deba efectuarse la elección, ni Secretario del Ayuntamiento o de la Presidencia Municipal durante los noventa días anteriores a la elección.

"IV. - No ser ni haber sido Ministro o Delegado de algún culto.

"V. - No estar comprendido en alguna de las inhabilidades que señala el Artículo 125 de esta Constitución Local"; el cual consagra el principio de no reelección para el período inmediato y la duración del cargo, la cual será de 3 años, tiempo que durará su obligación para con el Municipio.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El Ayuntamiento cumple con la función representativa del Municipio que ostenta su representación legal y tiene encomendado el gobierno y administración de los intereses públicos dentro de su territorio.

Cabe agregar que los ayuntamientos de los municipios del Estado de Guanajuato tienen el régimen de representación proporcional incluido y garantizado por disposición de su propia Constitución.

Las atribuciones municipales las consagra el Artículo 123 de la Constitución Política del Estado de Guanajuato, aunque sin división estricta entre lo administrativo y político.

5.1.2. - De la Organización Administrativa.

Para el despacho de los asuntos administrativos la Constitución prevee que los ayuntamientos contarán con los siguientes Organos Administrativos:

- a) Secretaría del Ayuntamiento y la Presidencia, la cual desempeña generalmente el mismo funcionario.
- b) Tesorería.
- c) Delegaciones Municipales.
- d) Las demás que se requieran para su organización interna, de conformidad con su presupuesto.



Es así, que la Constitución Local del Estado de Guanajuato prevee a nivel municipal la creación de una serie de departamentos municipales internos para el despacho de los asuntos que le competen. Hacemos hincapié también en este renglón, o sea el Capítulo VI del Título Octavo de la Constitución Local del Estado de Guanajuato, que

debe de sufrir una serie de adiciones y reformas para estar de acuerdo con las nuevas estructuras administrativas contempladas en la -- Constitución Federal.

Ya que nuestra Constitución Local señala en su artículo 134, todo lo concerniente a la organización interna de los municipios, así como a las atribuciones de los miembros y funcionarios del Ayuntamiento, y agrega que además se estará a lo ordenado por la Ley Orgánica Municipal, esta Ley Orgánica y Reglamentaria del Artículo 14 y del Título Quinto, Capítulo único de la Constitución Política del Estado de Guanajuato, al no estar acorde con las nuevas Reformas del Artículo 115 de la Constitución Federal, tendrá que reformarse lo cual da la oportunidad para implantar en el Municipio nuevos sistemas y procedimientos administrativos de acuerdo con las exigencias sociales.

5.2. - La Organización Interna de la Administración Municipal.

Hacemos hincapié, en que en este punto nos referimos exclusivamente a la Organización Administrativa y de ninguna manera a la Organización Política o a la Forma de Gobierno, como también quedó señalado al inicio de este Capítulo. Es indudable que la organización de la administración Municipal depende de la importancia socio-económica del Municipio, de su densidad demográfica y de la extensión de su territorio. Estructuralmente los municipios tienen diversos órganos administrativos, como la Tesorería Municipal, la Policía, ---

Tránsito, Mercados, Rastros, Agua Potable, Saneamiento, Alumbrado, Parques y Jardines, Obras Públicas, etc., los cuales generalmente toman el nombre de departamentos u oficinas.

En la Legislación Municipal de nuestro país, encontramos formas muy variables, de Administración Municipal, en algunas ocasiones al frente de cada uno de los órganos administrativos está un Regidor, y son administrados directamente por el Ayuntamiento; de aquí que se confunda, esta forma de administración con la forma de gobierno del Ayuntamiento mismo.

Territorialmente los Municipios pueden dividirse en delegaciones o comisarías cuyo Delegado o Comisario puede ser electo, o bien nombrado por el Ayuntamiento o por el Presidente Municipal. En este tipo de Delegación el Titular tiene dos características interesantes, la primera que es parte de la Administración Pública Municipal siendo al mismo tiempo una Autoridad Política porque nuestra Constitución Local así lo prevee y también lo prevee la Ley Orgánica Municipal.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Cabe señalar que dentro del Municipio, pueden darse diferentes formas de organización administrativa: centralizada, descentralizada, desconcentrada y de sociedades mercantiles municipales, sobre todo en municipios de gran importancia como son las capitales de

las entidades federativas o municipios que sobrepasan los 100,000 habitantes. Por sus características, estos municipios exigen que se dé este tipo de organización, pero también es cierto que no todos los municipios requieran de ésta.

Sin embargo podemos concluir que no debemos de circunscribir a los municipios grandes a tener únicamente una forma de administración pública centralizada, quizá no sea lo más conveniente para la satisfacción de sus necesidades. Por otro lado debemos encuadrar la organización administrativa al régimen jurídico positivo, a fin de que toda Autoridad actue dentro del principio de legalidad, que establece la Ley, así pues la Ley deberá adecuarse a las necesidades administrativas que requiera cada municipio de acuerdo a su tamaño, población e importancia económica.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La estructura orgánica Municipal es típicamente centralizada y no comprende dentro de su administración a los organismos descentralizados o empresas públicas municipales. En la práctica administrativa mexicana existen organismos públicos descentralizados municipales en algunos estados, aunque debemos recordar que para ello deben de estar en un régimen de legalidad, puesto que no los contemplan las Leyes Orgánicas Municipales ni las Constituciones Locales de cada Entidad Federativa. En nuestro caso con el objeto de incorporar estos organismos paraestatales a la Ley, sugerimos las refor-

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

mas mencionadas en el Capítulo siguiente.

No obstante las consideraciones anteriores, como al inicio de -- nuestro Capítulo nos vemos obligados a entrar al estudio de la organización municipal y el régimen jurídico.

5.3. - La Organización del Municipio en la LEY ORGANICA Y REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 14 Y -- DEL TITULO QUINTO, CAPITULO UNICO DE LA CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE GUAJUATO.

La Ley Orgánica Municipal expedida en 1968, de ninguna manera -- está acorde con las exigencias administrativas actuales y mucho menos después de las reformas al Artículo 115 de nuestra Carta Magna -- del tres de Febrero de mil novecientos ochenta y tres.

Con esta apreciación podemos afirmar que la Ley Orgánica Municipal, no es clara al hablar de la diferenciación que debe de existir -- entre la Organización Política del Municipio y la Organización Administrativa del Municipio, que en forma irregular nos habla de una o -- de otra organización, sin precisar en forma clara cuando estamos en presencia de una Organización Política y cuando estamos en presencia de una Organización Administrativa.

Nuestra Ley en términos generales se compone de cinco Títulos -- que son los siguientes:

- a) Título Primero. Del Municipio en general.
- b) Título Segundo. Del Gobierno Municipal.
- c) Título Tercero. De los Servidores Públicos Municipales.

d). - Título Cuarto. Del Patrimonio y de la Hacienda Municipal.

e). - Título Quinto. Del despacho de los Asuntos.

En el Título Primero que consta de un solo Capítulo, se dan los lineamientos generales que debe guardar el Municipio en el Estado de Guanajuato, dichos lineamientos, deberán estar acordes con las reformas al Artículo 115 de la Constitución Federal.

Entre el articulado de este Título Primero, lo más sobresaliente lo podemos resumir de la siguiente manera:

I. - El Municipio es una Institución de orden público.

II. - El Municipio es autónomo para su gobierno interior y para la administración de su Hacienda.

III. - El Municipio es la base de la división territorial y de la Organización Política y Administrativa del Estado.

IV. - El Estado se divide en 46 Municipios, siendo los más importantes León, Guanajuato, Celaya, Salamanca, Irapuato y Silao.

V. - Se establecen las bases para la erección de nuevos municipios.

VI. - Se da personalidad jurídica propia al Municipio, de acuerdo con el fundamento legal consagrado en el artículo 115 Constitucional Federal, así como la Fracción II del Artículo 24 del Código Civil del Estado de Guanajuato.

VII. - Se determina que no podrá haber Autoridad intermedia entre el Municipio y los Poderes del Estado.

VIII. - La previsión de que en cualquier controversia entre los -- municipios, y entre éstos y el Ejecutivo del Estado o el Supremo Tribunal de Justicia, conocerá la Legislatura del Estado.

El Título Segundo que trata del Gobierno Municipal se divide en: -

Capítulo Primero.	Del Ayuntamiento.
Capítulo Segundo.	Del funcionamiento del Ayuntamiento.
Capítulo Tercero.	De las Atribuciones del Ayuntamiento.
Capítulo Cuarto.	Del Presidente Municipal.
Capítulo Quinto.	De los Regidores.
Capítulo Sexto.	Del Síndico.
Capítulo Séptimo.	Del Secretario.
Capítulo Octavo.	Del Tesorero.
Capítulo Noveno.	Del Delegado Municipal.
Capítulo Décimo.	Del modo de suplir las faltas.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Dentro del Capítulo Primero del Título Segundo destacamos:

I. - A cargo del Gobierno Municipal encontramos al Ayuntamiento.
II. - Los Ayuntamientos estarán integrados por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que sean necesarios de acuerdo con la importancia del Municipio.

III. - Nadie podrá excusarse de servir el cargo de Presidente, Síndico y Regidor, sino por causa justificada que calificará el Ayuntamiento.

IV. - Los Ayuntamientos contarán con un Secretario y un Tesorero.

V. - El lugar de residencia del Ayuntamiento será la cabecera del Municipio.

Dentro del Capítulo Segundo del Título Segundo que trata del fun--

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

79

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

cionamiento del Ayuntamiento observamos:

I. - Las sesiones del Ayuntamiento serán públicas y cuando lo justifiquen la causa o causas podrán ser secretas.

II. - El Ayuntamiento sesionará válidamente con la asistencia de la mayoría de sus miembros teniendo el Presidente Municipal voto de calidad.

III. - El Ayuntamiento sesionará por lo menos una vez al mes y se llevará un Libro de Actas donde se asentarán los asuntos tratados.

En Capítulo Tercero del Título Segundo, el cual trata de las atribuciones del Ayuntamiento, destaca que estos deberán guardarse para los fines que fueron creados.

En los Capítulos subsecuentes de este Título Segundo, se dan la serie de atribuciones, facultades y obligaciones que tendrán tanto el Presidente Municipal, así como los regidores, los síndicos, el Secretario, el Tesorero, así como los delegados municipales.

El Capítulo Décimo del Título Segundo trata del modo de suplir las faltas, marcando la mecánica que ha de seguirse para los casos de faltas o abandono de cargo.

Encontramos que el Título Tercero el cual trata de los servicios públicos Municipales, esta solamente integrado por un Capítulo donde se establece la competencia municipal de los servicios públicos, los cuales son:

- a) Agua Potable.
- b) Alcantarillado.
- c) Alumbrado.
- d) Mercados.
- e) Rastros.
- f) Panteones.
- g) Calles y Pavimentos.
- h) Limpieza.
- i) Tránsito.
- j) Policía Preventiva.
- k) Transportes Urbanos.
- l) Parques y Jardines.
- m) Estacionamientos Públicos.
- n) Las demás que determinen el Ayuntamiento.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

En este Capítulo también se contempla la posibilidad de concesión a los particulares de cualquiera de los servicios públicos antes mencionados a excepción del de Tránsito y Policía Preventiva. Dichas -- concesiones estarán a lo dispuesto por el Artículo 40 de la Ley Orgánica Municipal.

El Título Cuarto que nos habla del Patrimonio y de la Hacienda Municipal en el Estado de Guanajuato establece:

I. - El Patrimonio estará formado por todos los bienes muebles e inmuebles, ya sean destinados al servicio público o uso común y los propios del Gobierno Municipal.

II. - Los bienes que conforman el Municipio tendrán las características de inembargables, inalienables e imprescriptibles.

Para finalizar el Título Quinto que trata del despacho de los asuntos, consta de:

Capítulo Primero. Del despacho de los asuntos.

Capítulo Segundo. De las correcciones disciplinarias y medios de apremio.

Capítulo Tercero. De los Recursos.

Capítulo Cuarto. De las responsabilidades.

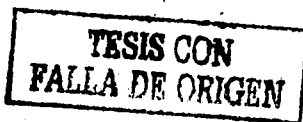
El Capítulo Primero que habla del despacho de los asuntos destaca que:

I. - Toda petición que se presente a los presidentes municipales — deberá resolverse de plano.

II. - A toda petición hecha, el Presidente Municipal deberá de comunicar en breve término y por escrito la resolución del caso.

En el Capítulo Segundo que señala las correcciones disciplinarias y medios de apremio se destacan:

- a) Extrañamiento.
- b) Multa hasta de \$200.00
- c) Suspensión de empleo hasta por 15 días.
- d) Destitución de empleo.



Y agrega que los presidentes municipales podrán autorizar a los Jefes de dependencias municipales a aplicar las correcciones previstas en el inciso número uno.

Además se faculta al Presidente Municipal para hacer uso de los siguientes medios de apremio para cumplir los acuerdos del Ayuntamiento: apercibimiento, multa de diez a mil pesos, arresto no mayor de treinta y seis horas y empleo de la fuerza pública.

En el Capítulo Tercero que habla de los recursos menciona al de reconsideración, relativa a las calificaciones y sanciones por faltas

a los Reglamentos que sancione el Presidente Municipal.

El recurso será interpuesto ante el mismo Presidente Municipal dentro de los 3 días siguientes a que el quejoso haya tenido conocimiento del acuerdo o calificación que impugna. Así mismo, se considera en este Capítulo que a la negativa contra la resolución que recaiga a la reconsideración promovida, cabrá el recurso de revisión, por el Ayuntamiento y contra esta resolución del Ayuntamiento que recaiga a la revisión no cabrá recurso ulterior. (Artículo 64 de la Ley Orgánica Municipal). Contra las demás resoluciones o acuerdos tomados por el Ayuntamiento, cabrá el recurso de reconsideración que se hará valer ante el mismo Ayuntamiento.

En el Capítulo Cuarto que regula las Responsabilidades encontramos: las bases en las cuales todo funcionario o empleado municipal, será responsable por las faltas que cometa en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Esta responsabilidad será exigible por el Titular del Órgano jerárquicamente superior, y en los casos de faltas cometidas por miembros del Ayuntamiento, solo podrán ser sancionados por el Ejecutivo del Estado en términos de esta Ley.

Del análisis de este ordenamiento legal desprendemos la necesidad tanto política como social y económica de que dichas disposiciones municipales sean reformadas y adecuadas como se sugiere en-

el próximo Capítulo, conforme a la reforma del tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres del Artículo ciento quince de la Constitución General de la República.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Hacia una Nueva Legislación Municipal.

- 6.1. - Reformas a la Constitución Política del Estado de Guanajuato.
 - 6.1.1. - Reformas de carácter general.
 - 6.1.2. - Reformas Políticas.
 - 6.1.3. - Reformas Económicas.
 - 6.1.4. - Reformas Administrativas.
- 6.2. - Reformas a la Ley Orgánica y Reglamentaria - del Artículo 14 Título Quinto, Capítulo único de la Constitución Política del Estado de Guanajuato.
 - 6.2.1. - Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal.
 - 6.2.1.2. - Su estructura.

Con el objeto de adecuar nuestra Legislación Municipal a las reformas de la Constitución Federal del tres de Febrero de mil novecientos ochenta y tres, a lo largo de este Capítulo veremos la inclusión de las modificaciones correspondientes y en su caso la abrogación de dichas Leyes.

El Municipio es una forma primaria de organización en donde con mayor facilidad pueden nacer y conservarse estructuras democráticas, pues en las comunidades pequeñas la comunicación entre sus habitantes es más sencilla de lograr. Es así, que estamos conscientes que los municipios, por su estructura, puedan constituirse en verdaderas entidades democráticas si se vigorizan al confiarle a la constitución los elementos y atribuciones conceptuales de nuestros principios republicanos, traducidos en los tres niveles de Gobierno, Federal, Estatal y Municipal.

Es así, que con las nuevas reformas implantadas al artículo 115 de la Constitución Federal, le puedan dar al Municipio Mexicano la

posibilidad de poder ser autosuficientes dentro de su esfera política, económica y administrativa, contemplando nuevos sistemas y procedimientos administrativos y fortaleciéndole como célula primaria -- dentro de la esfera política nacional.

La citada reforma al artículo 115 de la Constitución Federal, la cual fue iniciativa del ejecutivo federal, en su Artículo Segundo Transitorio nos dice que "El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, en el plazo de un año computado a partir de la vigencia de su Decreto, procederán a reformar y adicionar las Leyes Locales respectivamente, para proveer al debido cumplimiento de las bases que se contiene en el mismo". Estas reformas indican que las contribuciones locales y las participaciones a que se refieren los incisos A) a C) de la Fracción Cuarta, se percibirán por los Municipios a partir del primero de Enero de 1984. Es por ello la urgente necesidad de que nuestro Estado adopte las reformas correspondientes en su propia Constitución Política, leyes reglamentarias y disposiciones municipales, para adecuarse a dichas reformas las cuales marcan una diferencia que no establece la actual Constitución, de las atribuciones políticas, económicas y administrativas.

6.1. - Reformas a la Constitución Política en el Estado de Guanajuato.

Debe de existir una división clara de las atribuciones de índole político, económico y administrativo.

Ya que si consideramos al Municipio Libre como debe ser, la cé-

lula social, política y económica que a través de nuestra historia ha sido baluarte de costumbres y adalid del cambio, ya que en todos y cada uno de los municipios que integran la República Mexicana, hay una parte de la Historia Nacional.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Antes de la multicitada reforma, el municipio se encontraba atado en sus acciones, por lo que ahora habrá de recorrer un largo camino para convertir en verdad operativa el postulado constitucional que define al Municipio como la unidad básica de nuestra Organización Política y Social, incorporándose en las mejores condiciones posibles a la lucha por el desarrollo integral de la Nación.

Ya que la experiencia nos dice que el centralismo ha arrebatado al Municipio capacidad y recursos para desarrollar en todos sentidos su ámbito territorial y población: Indudablemente ha llegado el momento de revertir la tendencia centralizadora, actuando para el fortalecimiento de nuestro sistema federal y a la vez, es necesario que cada Entidad Federativa modifique y adecue su Constitución Local, así como sus leyes secundarias a las nuevas directrices contempladas por la reforma al Artículo 115 de la Constitución Federal.

En el Estado de Guanajuato, como se ha repetido en muchas ocasiones en este trabajo, es necesario que en la Constitución Local marque una división entre las atribuciones administrativas, económicas y políticas.

Recordemos que nuestra Constitución Local, en la que actualmen

te establece las bases necesarias en el Título Octavo, dividido en seis Capítulos, consideramos que debe de ser reformado en su totalidad, debiendo de quedar integrado este Título por cuatro Capítulos a saber:

A) Capítulo Primero. De los Municipios del Estado, debiendo de contemplar este Capítulo las generalidades del Municipio en nuestra Entidad, de acuerdo con los lineamientos generales marcados en la Constitución Federal y señalar los municipios que integran el Estado de Guanajuato.

B) Capítulo Segundo. De la Organización Política del Municipio, en el que en términos generales, deberá de incorporar y marcar su lineamiento de acuerdo con las reformas de índole político contenidas en el Artículo 115 de la Constitución Federal, que posteriormente se comentarán.

C) Capítulo Tercero. Del Patrimonio y Hacienda Municipal, que deberá de contener en lo general las reformas de carácter económico del Precepto Constitucional mencionado.

D) Capítulo Cuarto. De la Organización Administrativa, en donde se deberán establecer las bases de Derecho Administrativo y los nuevos sistemas y procedimientos de la Administración Pública para el adecuado funcionamiento del Municipio.

En nuestros siguientes apartados, pasaremos al análisis en particular de todos y cada uno de los capítulos que a nuestro juicio,



deberá contemplar la reforma de la Constitución Local.

6.1.1. - Reformas de carácter general.

El texto en este Capítulo, deberá de contener las generalidades del Municipio en el Estado de Guanajuato, de acuerdo con las bases establecidas por la reforma al Artículo 115 de la Constitución Federal, así como también deberá de incorporarse la forma en que se integra la Hacienda Municipal en los términos de la primera parte del inciso IV Cuarto, de la referida reforma.

Creemos conveniente que en este Capítulo, se señalen los Municipios que integran el Estado de Guanajuato y no remitirlos a la Ley Orgánica o Reglamento Constitucional, como lo hace en la actualidad la Constitución Política del Estado de Guanajuato.

6.1.2. - Reformas Políticas.

Como se expresó con anterioridad, los problemas del Municipio son de índole político, económico y administrativo. El problema político se resume en la constante e indebida intromisión de las autoridades estatales en la integración y funcionamiento del Municipio.

Las reformas y adiciones que a nuestro juicio deberá sufrir la Constitución Política del Estado de Guanajuato, deben de estar acorde con los siguientes lineamientos políticos:

PRIMERO: - El contenido de las adiciones en los tres últimos pá-

rrafos de la Fracción I del Artículo 115 de la Constitución Federal - en los cuales se establece:

a) - Que solamente se podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, cuando así lo acuerden las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura Local correspondiente, fundados en causa grave que la Ley Local prevenga, respetando con ello la garantía de audiencia.

b) Para el caso de que si los suplentes cuando los haya, no pudiesen ocupar las titularidades ni fuera posible jurídicamente celebrar nueva elección, la Legislatura designará el Concejo Municipal correspondiente.

Esta reforma deberá también de reflejarse en el Artículo 68 de la Constitución Política del Estado de Guanajuato, como facultades de la Legislatura del Estado.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

SEGUNDO:- El contenido en el segundo párrafo de la Fracción II, que otorga facultad a los Ayuntamientos para expedir los bandos de Policía y de buen Gobierno, así como los reglamentos, circulares y disposiciones gubernativas de observancia general, son de trascendental importancia en razón de que no hay libertad sin posibilidad de auto-regularse, de aquí que con esta reforma se termine la gran polémica sobre la constitucionalidad o anticonstitucionalidad del Reglamento expedido por la Autoridad Municipal. Más sin embargo, de

vital importancia es señalar que esta facultad reglamentaria se da en el campo del Derecho Administrativo, o sea que para expedir reglamentos administrativos creemos que los elementos son: 1. - Una manifestación unilateral de voluntad del órgano público competente (en este caso el Ayuntamiento), en virtud del Poder y autoridad conferidos por la Constitución o la Ley. 2. - Que constituye normas jurídicas generales. 3. - Que es la expresión de una actividad legislativa desde el punto de vista material por los efectos que produce. 4. - Que se emite a través de un procedimiento distinto al de la Ley. 5. - Que tiene como finalidad facilitar la aplicación de una Ley detallándola y que consecuentemente, solo tendrán vida y sentido de derecho en tanto se deriven de una norma legal a la que reglamentan en la esfera administrativa.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

TERCERO: - El contenido del último párrafo de la Fracción VIII, al suprimir el límite de 300,000 habitantes para incorporar el principio de representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos, haciéndole obligatoria en todos los municipios.

Cabe hacer notar, que sería conveniente incluir en este Capítulo la Organización Política dentro del actual texto constitucional para el Estado de Guanajuato, mismo que con las reformas sugeridas en este Capítulo, servirán de base constitucional a la Ley Reglamentaria de la materia, como lo es la Ley de Organizaciones Políticas y

Procesos Electorales del Estado de Guanajuato, la que también deberá de actualizarse.

6.1.3. - Reformas Económicas.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

PRIMERO: - La Fracción IV, del Artículo 115 de la Constitución Federal, señala los ingresos que corresponden al Municipio, los cuales son:

- A) El rendimiento de los bienes que le pertenezcan.
- B) Las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, al igual que las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.
- C) Las participaciones federales que les correspondan con arreglo a la Ley.
- D) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Dichas reformas las deben de incluir nuestros Ordenamientos Legales.

SEGUNDO: - La prohibición a las leyes federales mencionada en la fracción IV de la multicitada reforma del tres de Febrero de mil novecientos ochenta y tres, para limitar la facultad de los estados para establecer las contribuciones sobre propiedad de inmuebles y -

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

los derechos por prestación de servicios públicos.

Esta norma prueba la voluntad política del Gobierno Federal para garantizar la autonomía fiscal del Municipio, al quedar elevada a -- rango constitucional la prohibición de una posible intromisión que -- haga nugatoria la libertad económica de los ayuntamientos.

TERCERO:- La Fracción IV de la reforma constitucional aludida -- hace referencia a la prohibición a las leyes federales y locales para -- establecer exenciones o subsidios respecto a las contribuciones ci -- tadas en el punto inmediato anterior.

Esta disposición es complemento indispensable de la anterior, -- pues se trata de cubrir toda posible desviación futura a esta trascen -- dental decisión del México de hoy.

La autonomía fiscal del Municipio es medio para alcanzar su li -- bertad, es instrumento para el respeto a su democracia y es pieza -- clave para el desarrollo nacional.

CUARTO:- En su parte final la fracción IV de la reforma Consti -- tucional que nos ocupa, establece que los presupuestos de egresos -- serán aprobados exclusivamente por los Ayuntamientos.

QUINTO:- El contenido de la Fracción III de la multicitada refor -- ma, al asignar al Municipio la prestación de los servicios públicos -- fundamentales ahí enumerados, reconoce que algunos Municipios da --

das sus características requieran el apoyo del estado o de otros municipios dentro del marco de legalidad para la prestación de dichos servicios públicos.

SEXTO:- El contenido en el segundo párrafo de la Fracción X, faculta a los Municipios para celebrar convenios con sus respectivos estados en la prestación de servicios, atención de funciones y ejecución y operación de obras, fortaleciendo con ello al municipio dentro de un federalismo más sano, real y operante.

Esta reforma deberá de incluirse a lo dispuesto en los Artículos ciento quince, ciento dieciseis, ciento diecisiete y ciento dieciocho de la Constitución Local.

6.1.4. - Reformas Administrativas.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

La reforma al artículo 115 de la Constitución Federal supera los factores económicos y políticos que delimitaban el desarrollo del Municipio en México, más sin embargo, existe una indisoluble relación entre el desarrollo político, económico y administrativo, que hace necesario al mismo tiempo enmarcar conceptos fundamentales de Administración Pública en nuestra Constitución y que desgraciadamente la reforma antes citada no contempla.

En nuestros días, el Municipio enfrenta una problemática distinta con características propias en cada Municipio según su importancia, es así que en nuestro Estado de Guanajuato, el Municipio de León, -

enfrenta problemas bien diferentes a los Municipios de Salvatierra o Romita y viceversa.

Es así, que cada Administración Pública Municipal en el Estado, necesita ordenarse y adecuarse para realizar con eficacia y eficiencia su actividad, es por ello que existe la necesidad de elevar a rango constitucional, las nuevas fórmulas de Administración Pública que requerirán los Municipios.

Municipalidades importantes de la Entidad, como León, Irapuato, Celaya, Salamanca y otros, requieren de una organización administrativa con nuevos procedimientos como: a) la Centralización; b) la Desconcentración; c) la Descentralización; d) la Empresa y el Fideicomiso Municipal. En lo que se refiere a los municipios de menor importancia estos podrán ir adquiriendo dichos procedimientos administrativos según sus necesidades.

Por todo esto se propone dentro del Título Octavo de la Constitución Local, un Capítulo en el que se especifique y reglamente la Administración Pública Municipal, contemplando las nuevas formas y requisitos que deben de tener los Municipios.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

6.2. - Reformas a la LEY ORGANICA Y REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 14 Y DEL TITULO QUINTO, CAPITULO UNICO DE LA CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE GUANAJUATO.

En el Estado de Guanajuato, la Ley Orgánica Municipal como comúnmente se conoce, es un Ordenamiento Legal que por sus características, es necesaria su abrogación conllevando el nacimiento de un nuevo cuerpo jurídico que reglamente al Municipio en el Estado.

La abrogación de esta Ley, se hace necesaria ya que desde la fecha de su expedición, 7 de Junio de 1968, han surgido acontecimientos políticos, económicos y sociales que han traído consigo cambios radicales que se reflejan de manera especial en la vida del Municipio. Esta Ley, no responde a las necesidades de hoy, muchos de sus principios resultan anacrónicos; el mismo Título de la Ley resulta obsoleto y es por ello que urge una revisión total de dicho Ordenamiento Jurídico para adaptarlo a los nuevos principios de transformación Municipal.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

6.2.1. - Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal.

Como ha quedado asentado en este trabajo, creemos necesario el surgimiento de una nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal que abrogue la actual "Ley Orgánica y Reglamentaria del Artículo 14 y del Título Quinto, Capítulo único de la Constitución Política del Estado de Guanajuato". No como un capricho legislativo, ni como un imperativo coyuntural basado en la reformas al Artículo 115 de la Constitución Federal; sino como el producto de una conciencia arraigada y experimentada en el proceso de renovación de

la Administración Pública Municipal, enfocada al mejoramiento de su eficiencia y eficacia mediante una revisión constante y crítica de las Instituciones y de los procesos legislativos, permitiendo un cambio en la Administración Pública Municipal.

Ahora bien, el cambio de la estructura de la Administración Pública a nivel Municipio, tiene indiscutibles justificaciones de variada naturaleza que rebasan el simple deseo oportunista de innovar.

El Municipio Mexicano y dentro de él, el Municipio en el Estado de Guanajuato, se han enfrentado a un sombrío, incierto y complejo panorama administrativo. Su ordenación ha tenido que pasar una serie de improvisaciones que provocaron no pocos tropiezos, amén del crecimiento de las necesidades públicas a nivel Municipal, que se han traducido en presiones que dificultan la labor administrativa en esta esfera de competencia, de ahí la necesidad de que un nuevo cuerpo jurídico, recoja y consolide los logros y la experiencia de la acción administrativa Municipal dentro de la más sana técnica posible.

6.2.1.2. - Su estructura.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Nos permitimos proponer, en esta parte del trabajo, la estructura de la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Guanajuato de la manera siguiente:

TITULO PRIMERO. - DEL AYUNTAMIENTO

CAPITULO PRIMERO.	DEL MUNICIPIO EN GENERAL.
CAPITULO SEGUNDO.	DEL AYUNTAMIENTO.
CAPITULO TERCERO.	DEL PRESIDENTE MUNICIPAL.
CAPITULO CUARTO.	DEL SECRETARIO DE LA PRESIDEN- CIA MUNICIPAL.
CAPITULO QUINTO.	DEL TESORERO.
CAPITULO SEXTO.	DEL MODO DE SUPLIR LAS FALTAS.

TITULO SEGUNDO. - DE LA HACIENDA Y PATRIMONIO MUNICIPAL

CAPITULO PRIMERO.	DE LA HACIENDA MUNICIPAL.
CAPITULO SEGUNDO.	DEL PATRIMONIO MUNICIPAL.

TITULO TERCERO. - DE LAS NUEVAS FORMAS ADMINISTRATIVAS
PARA EL MUNICIPIO.

CAPITULO PRIMERO.	DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MU- NICIPAL CENTRALIZADA.
CAPITULO SEGUNDO.	DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MU- NICIPAL DESCONCENTRADA.
CAPITULO TERCERO.	DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MU- NICIPAL DESCENTRALIZADA.
CAPITULO CUARTO.	DEL DESPACHO DE LOS ASUNTOS.
CAPITULO QUINTO.	DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

TITULO PRIMERO. - DEL AYUNTAMIENTO

Este Título deberá de comprender las características jurídico-políticas del Municipio sin caer en constantes repeticiones en relación con lo ya previsto, tanto por la Constitución Federal como por la --- Constitución Local. Este Primer Título constará de nueve Capítulos

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

que en forma sistematizada serían:

CAPITULO PRIMERO. Del Municipio en general. Estableciendo - mediante el articulado necesario los principios básicos del Municipi-- pio, su determinación como base de la división política y administra-- tiva del Estado. Con respecto a los principios básicos del Municipio, deberá destacarse su carácter político administrativo y su autono-- mía en cuanto a su Gobierno interior; así como la Administración li-- bre de su Patrimonio, constituido éste por una universalidad de dere-- chos y obligaciones en que se incluya la Hacienda Municipal.

CAPITULO SEGUNDO. Del Ayuntamiento. Este Capítulo deberá di-- vidirse en cuatro secciones, la primera con el articulado necesario-- se debe de establecer con precisión: Las facultades, atribuciones y - obligaciones de cada uno de sus integrantes; Presidente Municipal, - Secretario del Ayuntamiento, Síndicos y Regidores, según el número que determine la Constitución Local y la Ley de Organizaciones Polí-- ticas y Procesos Electorales del Estado de Guanajuato.

Este Capítulo también deberá contener en una Segunda Sección el-- lugar de residencia del Ayuntamiento, los requisitos que deberán de-- cumplir, los miembros del Ayuntamiento, haciendo referencia a los-- preceptos constitucionales estatales sin repetirlos, y por último la - forma de suspensión del Ayuntamiento o de sus miembros de acuer-- do a los lineamientos establecidos por la Fracción I del Artículo 115 de la Constitución Federal así como su adecuación a la Constitución--

Local en sus mismos términos y estableciendo de manera clara y precisa, la forma en como los miembros del Ayuntamiento podrán ejercitar el derecho de audiencia y cumplir con las formalidades esenciales del procedimiento de suspensión, en el caso de encontrarse bajo ese supuesto.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

En una Tercera Sección, se puede contemplar la forma en como ha de funcionar el Ayuntamiento, estableciendo bases generales para el mismo, en razón a que será este el que expida su Reglamento Interior incluyendo su funcionamiento, sin querer decir con ello que seamos partidarios de la reglamentación de lo ya reglamentado, cayendo al mismo tiempo en el caos de un número indeterminado y cada día más grande de preceptos jurídicos, sino por el contrario, creemos que ello se debe de evitar. Dada la importancia de este Reglamento, así como la diversidad de características políticas, económicas y sociales que guardan los diversos municipios que integran el Estado, la nueva Ley podrá contemplar dentro de las generalidades: el tipo de sesiones, un mínimo de sesiones, la determinación del quórum y los elementos primigenios que deben incluir las actas relativas a dichas determinaciones.

Una Cuarta Sección deberá de especificar las atribuciones del Ayuntamiento. Al respecto podemos señalar que las atribuciones que marca el Artículo 17 de la Ley en vigor, deberán de tener las modificaciones necesarias de acuerdo con las características que

la Carta Magna ha dado al Municipio, para incluir: a) la competencia del Ayuntamiento para elaborar y aprobar su presupuesto de egresos del año anterior, la forma como ha de elaborarse ese presupuesto y la fecha límite para su presentación y aprobación; b) la competencia del Ayuntamiento para el manejo de su Patrimonio; la forma de afectación y desafectación de un bien propiedad Municipal destinado a un servicio público, así como la forma de disponer de ellos; c) la competencia del Municipio para expedir los Reglamentos Administrativos que se hagan necesarios para el cumplimiento de sus fines; d) la facultad del Ayuntamiento para celebrar convenios con otros Municipios, estados o federación para la prestación de servicios públicos que la Constitución Federal o Estatal le encomienda.

CAPITULO TERCERO. Del Presidente Municipal. Este Capítulo deberá señalar la competencia del Presidente Municipal, como titular de la Administración Pública Municipal independientemente de su personalidad como miembro y Presidente del Ayuntamiento la cual está regulada en el capítulo anterior aclarando que esta doble personalidad deberá recaer sobre un solo individuo.

CAPITULO CUARTO. Del Secretario de la Presidencia Municipal. Este Capítulo con el articulado que sea necesario deberá de establecer las facultades, atribuciones y obligaciones del Secretario de la Presidencia Municipal.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

CAPITULO QUINTO. Del Tesorero. Este Capitulo deberá regular las facultades, atribuciones y obligaciones del Tesorero Municipal; el cual deberá ser de elección popular directa y no indirecta como acontece actualmente; en virtud de que sus funciones se encuentran íntimamente relacionadas con el gobierno municipal, como es el manejo del Erario.

CAPITULO SEXTO. Del modo de suplir las faltas. En este Capitulo se deberán prever los modos o formas de suplir las faltas temporales de todos y cada uno de los miembros del Ayuntamiento, y las formas en como se integrará éste en los casos de desaparición parcial o total, ya sea de alguno de sus miembros en el primer caso o de la totalidad del Ayuntamiento en el segundo, una vez que se cumplan los supuestos comprendidos por el Artículo 115 de la Constitución Federal en concordancia con lo establecido por la Constitución del Estado.

Creemos conveniente suprimir la creación de nuevos Municipios en este Ordenamiento, por ser competencia exclusivamente de la Constitución Local.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

TITULO SEGUNDO. DE LA HACIENDA Y PATRIMONIO MUNICIPAL

En este Título creemos conveniente que se deben establecer los lineamientos generales de la Hacienda Municipal, ya que las particu

laridades con respecto a la misma será motivo de la Ley de Hacienda Municipal, la que deberá de ser revisada y actualizada en los términos de la nueva reforma municipal, basándonos en las características que confiere nuestra Carta Magna.

Pensamos que este Título deberá de constar de los capítulos en los que en forma sistemática, serían los siguientes:

CAPITULO PRIMERO: - De la Hacienda Municipal. Con el articulado que se requiera, se deberá de establecer la libertad del Municipio para administrar su Hacienda; la conformación de la misma de acuerdo con los lineamientos planteados en el inciso IV del Artículo 115 de la Constitución Federal y así mismo, deberá de establecerse en este Primer Capítulo, los instrumentos necesarios para el control del gasto público.

CAPITULO SEGUNDO: - Del Patrimonio Municipal. Este Capítulo deberá de establecer con el articulado que se requiera, el concepto del Patrimonio entendiendo a éste como un conjunto de elementos materiales, tanto de dominio público como de privado, cuya titularidad posee el Municipio, ya sea en forma directa o indirecta (a través de organismos desconcentrados, descentralizados o sociedades mercantiles), y este patrimonio sirvan para el cumplimiento de su actividad y cometidos.

Deberá de establecer una clasificación de bienes municipales, di-

vidida en bienes de dominio público y dominio privado, entre los primeros encontramos, los de uso común, los de dominio directo, los inmuebles destinados por el Municipio a un servicio público, los monumentos propiedad del municipio, los terrenos baldíos declarados por la Ley inalienables e imprescriptibles, las servidumbres cuando el predio dominante sea algún predio propiedad municipal y todos los muebles propiedad municipal que por su propia naturaleza no sean normalmente sustituibles como documentos, expedientes, manuscritos, ediciones, libros, publicaciones, mapas, folletos, etc., en especial aquellos que formen parte misma de la historia del Municipio. En este Capítulo deberá de establecerse el régimen de estos bienes de propiedad municipal y entre los que destacan las características de inalienabilidad e imprescriptibilidad, la forma de afectación de estos bienes y por último, la forma de incorporar o desincorporar los bienes al dominio público.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Por lo que respecta a los bienes de dominio privado del Municipio, se deberá de establecer el régimen jurídico que los regule (aunque en forma general este régimen será de derecho privado) pero aún así, tenemos la necesidad de fijar en este Capítulo la facultad del Ayuntamiento para poder celebrar contratos de carácter privado con relación a estos bienes, como también deberá de establecerse el procedimiento para su adquisición y venta, a fin de cumplir con lo ordenado por el Artículo 134 de la Constitución Federal de la Repú-

blica.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Bien importante será establecer en este Capítulo Segundo del Patrimonio Municipal, dos actos jurídicos administrativos que se dan en estos momentos de manera irregular y que sería conveniente -- que la Ley planteara en forma definitiva por tratarse de actos jurídicos que se relacionan íntimamente con su Patrimonio y que son:

PRIMERO:- La concesión por parte del Municipio. Al establecerse el régimen de concesión, deberá de tomarse en cuenta esta como un acto administrativo por medio del cual la Administración Pública faculta a un particular para: a) utilizar los bienes del Municipio dentro de los límites y condiciones que la misma Ley fije y b) establecer y explotar un servicio público, también dentro de los límites y condiciones que la misma Ley determine. De igual manera deberá de establecer el procedimiento administrativo a través del cual se regula la utilización de la misma, ya sea ante el concesionario o ante éste y sus usuarios; y por último, como el documento formal que contiene el acto administrativo deberá de establecer los principios que deberá de regir a la concesión, entre los que deben de establecer la capacidad del concesionario. El plazo de la concesión y los derechos, obligaciones, el rescate, la reversión, el procedimiento y la extinción y por último en este mismo punto de la concesión, hablar de la posibilidad de una asignación en virtud de que estamos sugiriendo con posterioridad que la Administración Municipal pueda establecerse de manera centralizada y descentralizada y en --

esta segunda la oportunidad que se tiene para crear organismos jurídicos con personalidad propia a los cuales se les podrá transmitir el derecho que para los particulares llamamos concesión y que para este tipo de Entidades denominamos como una asignación.

SEGUNDO:- El establecer el concepto de servicio público. Entendiéndose por servicio público como la actividad técnica y operativa encaminada a satisfacer necesidades colectivas, básicas o fundamentales mediante prestaciones especializadas sujetas a un régimen de derecho público, el que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad.

Los servicios públicos deberán de dividirse por materia o por ramo, como son Policía, Tránsito, Bomberos, Mercados, Rastros, Agua Potable, Saneamiento, Alumbrado, Parques y Jardines, Obras Públicas y otros.

Es muy variable la Administración Municipal; en algunas ocasiones al frente de cada una de esas dependencias está un Regidor y están administradas directamente por un Ayuntamiento, de aquí que se confunda o que esta forma de administración se confunda entre lo que es la Administración Pública a lo que es la forma de Gobierno del Ayuntamiento.

Territorialmente los Municipios pueden dividirse en Delegaciones o Comisarías, cuyo Delegado o Comisario puede ser electo o nombrado por el Presidente Municipal. En este tipo de delegaciones y cuyo titular es el delegado observamos dos características: a) es parte

de la Administración Pública Municipal; y b) al mismo tiempo es una Autoridad Política porque nuestra Constitución Local así lo prevee y también lo prevee la Ley Orgánica Municipal.

Cabe aclarar que dentro del Municipio deben de darse las formas de organización administrativa centralizada, desconcentrada, descentralizada y de sociedades mercantiles municipales, sobre todo en municipios de gran importancia como son las capitales de las entidades federativas o municipios que sobrepasan los 100,000 habitantes, porque si bien es cierto que las características de estos Municipios exigen que se dé este tipo de organización, también es cierto que no todos los Municipios requieren este tipo de organización.

Debemos legalizar las diversas formas administrativas para que los Municipios las adopten de acuerdo a sus requerimientos en el servicio público a su población.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

La estructura orgánica Municipal que hemos descrito líneas arriba, comprende tanto la centralización administrativa, como los organismos descentralizados o empresas públicas municipales, sobre todo aquellas que prestan servicios públicos. En la práctica administrativa mexicana existen organismos públicos descentralizados del Municipio en algunos estados, si estos no estuvieran contempladas por las Leyes Orgánicas Municipales ni las Constituciones Locales de cada Entidad Federativa estarían fuera del régimen de legalidad. Para evitar que la actuación de estos organismos paraestatales no

sea contraria a la Ley, se sugiere la reforma que en el apartado posterior analizaremos.

TITULO TERCERO. - DE LA NUEVAS FORMAS ADMINISTRATIVAS PARA EL MUNICIPIO.

En el Título Tercero de la nueva Ley de la Administración Pública Municipal, deberán encuadrarse las mayores innovaciones desde el punto de vista del Derecho Administrativo, ya que en el se tocarán de manera general la organización interna de la Administración Pública Municipal; en relación con sus características socio-económicas y demográficas. Creemos que debe darse una estructura general de la Administración Municipal, en donde encuadren diferentes formas de organización.

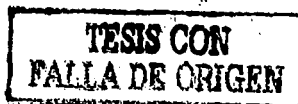
Aún cuando existan muy pocos antecedentes de estudios sobre la Administración Pública Municipal, diversas situaciones de hecho impiden su estudio sistemático y fundamentalmente debido a la carencia de fuentes de información y a lo escaso de la legislación municipal interna, podemos señalar que la Administración Pública Municipal se encuentra constituida por todos los órganos que directa o indirectamente dependen del Ayuntamiento con el fin de auxiliarlo en el cumplimiento de sus funciones y fines.

De acuerdo a los principios que hemos venido sosteniendo en los capítulos anteriores de este estudio, creemos oportuno manifestar de nueva cuenta que en nuestra opinión, en la esfera municipal deberán darse las siguientes formas de organización administrativa:

centralización, descentralización, desconcentración, empresas mercantiles o empresas públicas, de ahí, la necesidad de que este Séptimo Título conste de capítulos que en forma sistemática serían:

CAPITULO PRIMERO. De la Administración Pública Municipal Centralizada. - Este Capítulo deberá hacer alusión al tipo de Administración Pública centralizada, tomando en cuenta que la Centralización Administrativa consiste en que siempre hay algunos poderes últimos-decisión. Estos poderes de una serie de poderes inferiores e intermedios para decidir, se encuentran localizados en un número reducido de órganos que son los únicos que pueden dictar resoluciones técnicas administrativas y fundamentalmente legales. La gran complejidad de la Administración Pública en sus tres niveles, Federal, Estatal y Municipal, no debe de detener su marcha a pesar de que sean pocos los órganos que pueden decidir en última instancia. Esto es posible porque existen muchos órganos inferiores que preparan el terreno para que los órganos de decisión (y en el caso de la esfera Municipal, el Ayuntamiento, el Presidente Municipal, los Secretarios o los Jefes de Departamento) tomen una resolución definitiva.

Si bien es cierto que en el ámbito municipal los órganos legalmente constituidos y jurídicamente competentes pueden resolver la totalidad de los asuntos que competen a sus atribuciones, en la práctica, en muchas ocasiones resulta imposible, por lo que el funcionario y en el caso especial, el Presidente Municipal, se limita a la resolu-



ción de los asuntos más importantes.

Al hablar de la centralización, se deberán establecer los poderes de nombramiento, mando, vigilancia, disciplinario y revisión, del Presidente Municipal que será quien ocupe el vértice supremo de la relación jerárquica y de ahí hacia abajo, los distintos planos o niveles que van siendo ocupados por el Secretario, Tesorero, Oficial Mayor y Jefes de Departamento.

También se deberán establecerse los órganos administrativos que conformarán la Administración Pública Centralizada, detallando las características, facultades y atribuciones de todos y cada uno de ellos. Sin desear caer en el área estrictamente técnica administrativa, pero ante la necesidad de dar a la técnica administrativa el marco jurídico que requiere, se sugiere que la Administración Pública Municipal centralizada se conforme de la siguiente manera:

Un Presidente Municipal, que como lo señalamos en el capítulo correspondiente, deberá de recaer en la misma persona, el Presidente del Ayuntamiento, quien deberá de ocupar la cúspide de la relación jerárquica.

El Organismo Administrativo denominada Secretaría, situado en el grado inferior siguiente, pero al mismo nivel entre sí, proponiéndose se llame Secretaría de la Presidencia o Secretaría de Gobierno como un Funcionario Político Administrativo, ya que cuando el Ayuntamiento actúe en forma colegiada deberá de convalidar con su firma dichos

acuerdos. Y con carácter administrativo porque despachará los negocios del orden administrativo que la Ley le asigne entre los cuales podemos citar, registrar la correspondencia, expedir copias, certificaciones, llevar el archivo Municipal, etc.

El Secretario de Finanzas que en la actualidad se le denomina Tesorero Municipal como Funcionario administrativo, tendrá a su cargo el manejo y control de las Finanzas Públicas Municipales.

La Secretaría de la Presidencia Municipal la cual proponemos se le denomine Secretaría de Gobierno, donde encontramos la necesidad de que de él dependan los Delegados Municipales, el Jefe de Policía, el Jefe de Tránsito y el Jefe de Bomberos y la Ley deberá contemplar sus funciones y atribuciones.

La Secretaría de Finanzas, la cual deberá de dividirse en dos ramas fundamentales, los ingresos y los egresos.

La Secretaría de Asentamientos Humanos, Obras Públicas y Ecología, deberá de subdividirse en: a) Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, que deberá de cumplir y en esto debemos de poner especial cuidado, las funciones y atribuciones que marca la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Guanajuato; b) Subsecretaría de Obras Públicas como encargada directa de planeación, programación y ejecución de la obra pública municipal, entendiéndola a ésta, como toda aquella construcción realizada con fondos públicos municipales y c) Subsecretaría de Servicios Municipales, en donde se incorporen los servicios de luz, agua, drenaje, rastro, etc.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

En cuanto a la Secretaría de la Contraloría, deberá encargarse de la vigilancia y control de la Hacienda y Patrimonio Municipal y contar con la Subsecretaría de Planeación y la Subsecretaría de Fiscalización. En cuanto a la primera en íntima relación con la Secretaría de Finanzas, a fin de lograr una eficiente coordinación para la programación y cálculo presupuestal del gasto público y más ahora en cuanto a que la Constitución Federal faculta al Ayuntamiento para la elevación de su presupuesto de egresos y en segundo lugar para realizar las auditorías necesarias para vigilar el Erario Municipal.

Creemos que la Ley deberá de facultar al Ayuntamiento a crear los órganos administrativos inferiores los cuales podrá implantar el Presidente Municipal dejando claro el establecimiento de sus cometidos, atribución, relación jurídica y finanzas.

En este mismo capítulo se verá la figura jurídico administrativa de los departamentos administrativos, los cuales creará el Ayuntamiento en la medida de los requisitos de la Administración Pública Municipal.

CAPITULO SEGUNDO. De la Administración Pública Municipal Desconcentrada. - En este capítulo referente a la desconcentración administrativa del municipio, se deberán analizar los conceptos fundamentales de la desconcentración administrativa como una nueva forma de eliminar el centralismo que impera sobre todo en munic-

pios importantes como pueden ser: León, Irapuato, Salamanca, Celaya.

La existencia de la desconcentración administrativa en el municipio se justifica tanto en el campo jurídico como en el administrativo, económico y político.

Se deberá reconocer a estos organismos, las características deberán ser determinadas por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, siendo el organo competente para su creación el Ayuntamiento; el cual determinará sus características, fines y capacidad jurídica, y contemplándose a estos organismos como dependientes de la Administración Pública Municipal Centralizada.

CAPITULO TERCERO. De la Administración Pública Municipal Descentralizada. Este Capítulo deberá analizar los conceptos fundamentales de la descentralización administrativa, como una nueva forma jurídica y técnica de jerarquizar a ciertos órganos de la Administración Municipal, deberá de establecerse la forma de estructurar y regular el funcionamiento de estos órganos, ya que el hecho de que las entidades paraestatales (entidades descentralizadas) que suprimos se les denomine entidades paramunicipales) se organicen bajo un régimen jurídico distinto al de los organismos centralizados, no significa de ninguna manera que estos independientemente escapen del control que sobre ellas se debe ejercer.

La existencia de los entes descentralizados a nivel municipal y en-

especial aquellos de gran importancia socio-económica, se justifica plenamente en los campos jurídico, administrativo, técnico y económico. Deberá de reconocérseles personalidad jurídica y patrimonio propio, amén de un alto grado de autonomía técnica y orgánica.

Es así también que se contemplará dentro de la administración pública descentralizada a las instituciones creadas por disposición del Ayuntamiento, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cualquiera que sean las formas o estructuras legales que adopten y también deberán de establecerse sus características, fines y capacidad jurídica.

Aún cuando ya se hizo referencia en el Capítulo IV del trabajo y concretamente en los puntos 4.4.3, 4.4.3.1. y 4.4.3.2., deseamos hacer notar que la forma más conveniente para la creación de los organismos descentralizados, lo es la Sociedad Anónima. En consecuencia, en este Capítulo se deberá de establecer las generalidades que deberá de tener la Empresa Pública y concretamente la Sociedad Anónima para su debido funcionamiento dentro de un régimen de legalidad.

La existencia de la actividad empresarial del Municipio encuentra su justificación en que la sola intervención de la economía privada, es insuficiente para satisfacer las crecientes necesidades colectivas y para que el Estado consiga sus metas de justicia social. Se justifica de igual manera ya que en la actualidad nos encontramos con un crecimiento desorbitado en el ámbito de los servicios públicos, aunado a -

la complejidad, dimensión y alcance de esos servicios que obliga al Municipio a intervenir en actividades antes reservadas a las particulares.

La intervención del Municipio en la economía se justifica incluso en el plano ideológico por la necesidad de que asuma un papel importante en el desarrollo de la Comunidad. Únicamente del Estado en sus diferentes esferas de competencia, Federación, Entidades Federativas y Municipio es capaz de definir y luchar por las metas de justicia social a las que aspira toda la colectividad.

Deberá de estipularse en este apartado la obligación de la Empresa Pública Municipal, de quedar sujeta a la autoridad centralizada de la Administración Pública, para efectos de sus particulares actividades económicas delimitando el contenido y alcance de las mismas.

Deberá de contemplarse también la posibilidad de la existencia de un sistema de economía mixta dentro de la organización paraestatal o paramunicipal como proponemos que se denomine y establecer los requisitos para que este sistema de economía mixta pueda darse en el nivel Municipal. De igual manera deberá contemplarse la posibilidad de crear Fideicomisos Municipales con sus obligaciones, así como incluir sus causas de extinción.

CAPITULO CUARTO: Del Despacho de los Asuntos. Este Capítulo deberá de comprender las funciones y tareas que deberá de llevar a

cabo el Presidente Municipal y las Secretarías segundos en la relación jerárquica, en cuanto a la forma en que se han de manejarse en términos generales la Administración Municipal. En donde se establezca el derecho que tiene el Municipio para imponer la infracción administrativa y las bases de la infracción para el funcionamiento de la Administración.

Por lo que debemos de distinguir que el derecho a la infracción administrativa en este Capítulo, se tratará con relación a las infracciones y a las faltas que el ciudadano cometa con relación a los Reglamentos de carácter administrativo, desde el Reglamento de Policía, estableciendo una concordancia con lo dispuesto en el Artículo 21 de la Constitución Federal que nos habla del derecho de imponer medidas disciplinarias que tienen los Municipios.

Deberemos de estar conscientes de que para el cumplimiento de las disposiciones de carácter administrativo, deberá de haber una sanción por esa infracción.

Creemos conveniente hacer algunas reflexiones de carácter teórico. En primer lugar y por lo que se refiere a las infracciones administrativas, consideramos que desde el punto de vista estricto, no podría hablarse respecto de las mismas de Derecho Penal Administrativo, pues los ilícitos administrativos no constituyen delito y en nuestra opinión debe de precisarse que se trata de "Derecho a las infracciones administrativas", las que deben de estar consideradas en este capítulo.

El poder de sancionar de la Administración Pública en sus diferentes esferas lo encontramos en el marco de la Constitución Federal - consignado en el Artículo 21. De los términos de la base constitucional citada, tenemos los siguientes elementos:

A) Compete a la Autoridad Administrativa el castigo a las infracciones de los Reglamentos de Policía y buen Gobierno.

B) La Autoridad Administrativa no podrá castigar las infracciones no previstas en la Ley.

C) Unicamente puede imponer sanciones a las infracciones a los Reglamentos de Policía y Gubernativo o puede sancionar también la infracción de las leyes administrativas.

Habla de establecer con claridad el procedimiento en la infracción administrativa, volviendo otra vez a la interpretación al Artículo 21 de la Constitución Federal y parece ser que en ese aspecto correspondería a la autoridad judicial el resolver sobre el castigo de las infracciones a las Leyes y Reglamentos que no sean Gubernativos o de Policía. Se requiere que la Ley otorgue esa competencia para castigar infracciones de naturaleza administrativa al Municipio mismo.

Por otra parte, la Autoridad Administrativa deberá de estar facultada para la aplicación de funciones, ya que la coercibilidad de la norma administrativa dependerá en gran medida la eficacia de ésta.

Independientemente de las discusiones teóricas acerca de que la autoridad administrativa debe de aplicar la infracción administrativa, creemos que el problema se terminaría en gran medida en el momen

to en que la Ley determinara con precisión metodológica, procedimientos que comprendan la fase de averiguación y persecución, así como la aplicación de sanciones del Derecho Administrativo y concretamente en este caso del Derecho Municipal.)

CAPITULO QUINTO. De los Recursos Administrativos. - El recurso administrativo lo podemos entender como aquella defensa otorgada a los particulares frente a la Administración Pública Municipal.

La justificación del recurso administrativo la encontramos en que los particulares tienen derecho a que los órganos administrativos se sujeten a la Ley y que se cumplan de manera esencial todos y cada uno de los elementos del acto administrativo, es decir deben fundamentar y motivar su acto. Cuando los funcionarios de la Administración Pública cometan algún error, es donde el recurso como figura jurídica administrativa entra a otorgar al particular un medio de impugnación y un medio de defensa en contra de la arbitrariedad que estos puedan cometer.

Mucho se ha discutido de si el recurso administrativo es o no es un verdadero recurso, en lo particular creemos que en los recursos administrativos, el poder público no actúa como parte ni participa en un procedimiento jurisdiccional, se concreta a confirmar, revisar o modificar su propio acto o el de un órgano administrativo inferior, para determinar si se ha ajustado a la Ley y si es, en su caso, de cubrirse una indemnización por actos de que hayan causado algún per-

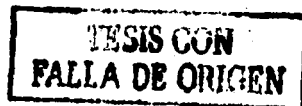
juicio a un particular, de lo que deducimos que los elementos del recurso administrativo son los siguientes:

- a) Que exista una resolución administrativa base de la impugnación.
- b) Que la resolución administrativa afecte un interés o un derecho particular.
- c) Que la propia autoridad administrativa o el superior jerárquico, exista para la interposición del recurso.
- d) Que exista un plazo para la interposición del recurso.
- e) Que se den determinados requisitos de forma para proteger el interés general.
- f) Que se dé la expresión de agravios ordenada expresamente por la Ley.
- g) Que exista un procedimiento adecuado, con señalamiento de pruebas para substanciarlo como garantía lógica necesaria, para estimar la legalidad del acto.
- h) Que exista la obligación de la autoridad administrativa a dictar una nueva resolución en cuanto al fondo, ya sea confirmando o modificando el acto.

De los anteriores elementos, encontramos nosotros la necesidad de que la Ley establezca cuáles son los tipos de recursos que reconoce y a nuestro juicio éstos deben de ser: a) el recurso de reconsideración, que consistirá en el derecho que tiene el particular agraviado, para solicitar de la autoridad que dictó una resolución, que modifique

o reconsidere; y deberá estar sujeto este recurso a término y forma; b) el recurso de revocación, que consiste en dejar sin efecto un acto jurídico, el cual comprende también la anulación, sustitución de una orden o fallo por una autoridad administrativa y c) el recurso de revisión, que podríamos llamar recurso de revisión jerárquica y es un recurso que se interpone ante el superior jerárquico de la autoridad administrativa que dictó la resolución, para que revise la legalidad u oportunidad de la misma.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Hecho el estudio anterior, el cual comprende en su último Capítu lo las recomendaciones que estimamos pertinentes a la Administra- ción Pública Municipal del Estado de Guanajuato, aquí únicamente se sintetizan por capítulo las más relevantes conclusiones.

CAPITULO PRIMERO. Concepto del Municipio.

El Municipio lo podemos definir como un medio destinado a gober- nar a un número determinado de habitantes situados en una circuns- cripción territorial y con un Ordenamiento Legal que regularice los- fines comunes de sus integrantes.

Creemos que el Municipio, como célula básica de todo nuestro Or- denamiento Político, y en la medida que al Municipio se le considere como la base de toda la estructura tanto social, económica y políti- ca de nuestro País y se resuelvan los problemas propios de cada Mu- nicipio Mexicano mediante la aportación y participación de sus inte- grantes, México estará dando un paso trascendental en su Democra- cia.

CAPITULO SEGUNDO. Origen histórico del Municipio.

El Municipio Indígena fué substituído paulatinamente por el Muni- cipio Español que se trasladó al Nuevo Mundo en el Siglo XVI y el -- cual dió origen al Municipio Castizo al legalizar la Corona Española una forma de gobierno que rigiera la Nueva España.

El Municipio desde su inicio ha sido una realidad social regida por el Derecho a través de los tiempos y es así que necesitamos de la historia del Municipio para darnos cuenta de que es una realidad social que debe estar regida por patrones flexibles que lo actualicen al día en que vive la Sociedad y como un medio de respuesta para los fines comunes de una determinada población.

CAPITULO TERCERO. Antecedentes históricos de la Legislación Municipal en México.

El régimen jurídico mexicano, siempre ha tenido la regulación de la actividad del Municipio, aún en el tiempo de las "prefecturas" se regulaba y en la medida que variaron las condiciones políticas, económicas y sociales en la Nación, hubo la necesidad de adecuar su régimen jurídico y la transformación del Municipio lo ha ubicado en un contexto legal que le ha brindado la oportunidad de desarrollar su plena autonomía, aún con algunas deficiencias técnicas en el campo del Derecho Administrativo, un paso importante fueron las últimas reformas sufridas al Artículo 115 de la Constitución Federal del tres de Febrero de mil novecientos ochenta y tres.

Ya que dentro de nuestro esquema de organización política el Municipio es la célula básica de nuestra estructura de gobierno y división territorial, es además el Organó gubernamental que más cerca se halla de los problemas que cotidianamente vive la Comunidad Nacional.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

CAPITULO CUARTO. La Administración Pública.

Cada día, la intervención del Estado en la vida económica de la Nación ha ido ampliando su campo de acción y utilizando como instrumento para ello la Administración Pública, dentro del régimen de derecho público, en el que se sobrepone el interés de la colectividad al interés particular y que como consecuencia de ello, la misma Administración Pública ha tenido que ajustar su organización, incorporar las nuevas y novedosas formas de la administración, como lo es la Organización Paraestatal, fórmulas que deberán ser analizadas dentro de la Administración Pública Municipal, a fin de lograr una efectiva reforma administrativa.

La iniciativa de reformas y adiciones al Artículo 115 de la Constitución Federal, propone medidas descentralizadoras en lo administrativo y político, que por su naturaleza, permitirán a mediano plazo desarticular la estructura centralista nacional, devolviendo a la comunidad la posibilidad de un gobierno democrático, que ejerza un efectivo control sobre su patrimonio y hacienda.

CAPITULO QUINTO. La Administración Pública Municipal.

El régimen jurídico del Municipio, ha emprendido su actualización al incorporar nuevas fórmulas de organización política y económica a la Organización Municipal; al introducir el principio de representación proporcional en el Ayuntamiento y al implantar las Leyes y Re-

glamentos relativos al fortalecimiento económico del Municipio comprendidos dentro del plan de vigorización municipal. Como este régimen jurídico es perfectible y requiere de una serie de modificaciones que permitan no únicamente incorporar a él los conceptos e instituciones que la Constitución Federal ha establecido mediante la reforma a su Artículo 115, en lo político y económico, sino aquellas instituciones de carácter administrativo que permitan una adecuada actividad administrativa del Municipio dentro de un régimen de legalidad.

CAPITULO SEXTO. Hacia una nueva Legislación Municipal.

El régimen jurídico del Municipio en el Estado de Guanajuato, para cumplir con la idea expuesta en la conclusión anterior, deberá revisar primeramente las disposiciones de la Constitución Local, las cuales deberán de guardar estrecha relación con el mandato constitucional del Artículo 115 de la Constitución Federal. Más aún, deberán establecer las bases fundamentales del Municipio en nuestra Entidad, adecuada y claramente con el objeto de que con posterioridad y con fundamento en nuestras disposiciones constitucionales se puedan emitir las leyes e instrumentos secundarios que complementen las disposiciones constitucionales y que fundamentalmente son: en cuanto a la organización política, la Ley de Organizaciones y Procesos Electorales del Estado de Guanajuato; en cuanto a los factores económicos, la Ley de Ingresos, la Cuenta Pública y el Presupuesto de Egresos y en cuanto a las instituciones administrativas, lo que deberá de llamarse Ley Or-

gánica de la Administración Pública Municipal.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

BIBLIOGRAFIA.

1. - ACOSTA ROMERO, MIGUEL.
Teoría general del Derecho Administrativo.
Porrúa.
México, 1979.
2. - ALBI FERNANDO.
La crisis del Municipalismo.
Instituto de Estudios de Administración Local.
Madrid, 1966.
3. - BIELSA RAFAEL.
Principios de Derecho Administrativo.
Depalma.
Buenos Aires, 1966.
4. - BIELSA RAFAEL.
Principios de régimen Municipal.
Depalma.
Buenos Aires, 1939.
5. - BURGOA ORIHUELA, IGNACIO.
Derecho Constitucional Mexicano.
Porrúa.
México, 1973.
6. - CARPIZO JORGE.
La Constitución Mexicana de 1917.
U. N. A. M. - Coordinación de Humanidades.
México, 1973.
7. - CONTRERAS RODRIGUEZ, MANUEL.
Debate sobre Federalismo y Centralismo.
Cámara de Diputados.
México, 1971.
8. - DEL RIO GONZALEZ, MANUEL.
Compendio de Derecho Administrativo.
Cárdenas Editor.
México, 1981.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

9. - DE SAVIGNY JEAN.
¿El Estado contra el Municipio?
Instituto de Estudios de Administración Local.
Madrid, 1978.
10. - ESQUIVEL OBREGON, TORBIO.
Apuntes para la Historia del Derecho en México.
Robredo.
México, 1958.
11. - FRAGA GABINO.
Derecho Administrativo.
Porrúa.
México, 1975.
12. - GONZALEZ FLORES, ENRIQUE.
Derecho Constitucional.
Textos Universitarios.
13. - GONZALEZ URIBE, HECTOR.
Teoría Política.
Porrúa.
México, 1977.
14. - OCHOA CAMPOS, MOISES.
La Reforma Municipal.
Porrúa.
México, 1979.
15. - RENDON HUERTA, TERESITA.
Curso de Derecho Municipal.
Universidad de Guanajuato.
México, 1981.
16. - SAYES HELU, JORGE.
El Constitucionalismo social mexicano.
Cárdenas Editor.
México, 1972.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

LEGISLACION:

1. - CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS ---
MEXICANOS.

2. - CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE GUANAJUATO.
3. - LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.
4. - LEY ORGANICA Y REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 14 - Y DEL TITULO QUINTO, CAPITULO UNICO DE LA CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE GUANAJUATO.
5. - LEY DE ORGANIZACIONES POLITICAS Y PROCESOS ELECTORALES PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO.
6. - LEY DE PARTICIPACION DE LOS MUNICIPIOS EN EL IMPUESTO PREDIAL URBANO.
7. - COMPILACION DE LEYES DEL ESTADO DE GUANAJUATO EDITADA POR LA LEGISLATURA DEL ESTADO.
Imprenta del Estado de Guanajuato.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**