

LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MEXICO¹

SUMARIO: 1. La institución municipal en México. 2. Disposiciones constitucionales y legales sobre el Municipio en el Estado de México. 3. La nueva Ley Orgánica Municipal del Estado de México. 4. La entidad municipal. 5. El gobierno municipal. 5.1. Los órganos de gobierno. 5.2. Los órganos administrativos. 5.3. Los órganos de consulta. 6. El patrimonio municipal. 7. Los servicios públicos. 8. Los actos administrativos. 9. Las relaciones entre el Municipio y el Estado.

1. *La institución municipal en México*

Para analizar la nueva Ley Orgánica Municipal del Estado de México, como la de cualquier entidad federativa, consideramos que es necesario aludir al origen constitucional del Municipio mexicano y a su desarrollo posterior.

Independientemente de los antecedentes que pueden encontrarse en el Derecho español y colonial y en algunos textos constitucionales mexicanos del siglo pasado,² es en la Constitución de 1917 donde se configura jurídicamente la institución municipal mexicana, tal como la conocemos actualmente. En el mensaje que el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista dirigió al Congreso Constituyente de Querétaro, el 1º de diciembre de 1916, al presentar su Proyecto de Constitución, expresó:

El Municipio Independiente, que es sin disputa una de las grandes conquistas de la revolución, como que es la base del Gobierno libre, conquista que no sólo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, substrayéndose así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores. . .³

¹ 2-VII-1973; "Gaceta del Gobierno" de 18-VII-1973.

² Cfr. Valencia Carmona, Salvador, *La institución municipal: algunos enfoques teóricos, comparativos e históricos*, en "Boletín Mexicano de Derecho Comparado", Núm. 6, septiembre-diciembre de 1969, pp. 616-19. Para un estudio detallado de estos antecedentes, véase Ochoa Campos, Moisés, *La Reforma Municipal*, México, 1968, pp. 93 y ss.

³ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México, 1808-1973*, México 1973, p. 757.

⁴ Cfr. arts. 30, primer párrafo; 27, fracción VI; 31, fracciones II y IV; 36, fracción V; 73, fracciones VI, XXV y XXIX; 117, fracción VIII, y 123, fracción XXV del apartado A.

Diversos preceptos de la Constitución Federal se refieren al municipio,⁴ pero el que establece las bases de su organización, es el artículo 115. Este precepto dota al Municipio de personalidad jurídica (fracción III), encomienda su administración a un Ayuntamiento de elección popular directa (I), y le otorga autonomía para administrar "libremente su hacienda", aunque precisa que ésta "se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados, y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades municipales". (II)

El Municipio mexicano responde a lo que Kelsen⁵ denomina "descentralización por autonomía local", ya que los órganos creadores de normas locales son electos por aquellos para quienes tales normas son válidas, la descentralización se refiere solamente a ciertas materias de interés local específico y el radio de la autoridad municipal se encuentra restringido a la etapa de creación de normas individuales, con excepción de los estatutos autónomos o bandos municipales, que son normas generales que en todo caso deben adecuarse a las normas expedidas por el órgano legislativo del Estado.

Sin embargo, Tena Ramírez⁶ ha precisado con todo acierto dos defectos que presenta nuestro Municipio, los cuales provienen desde la redacción original del artículo 115 en el Congreso Constituyente de 1916-17: a) no se previó en el texto constitucional la solución de los conflictos entre las autoridades municipales y las estatales, y b) se sometió la formación de la hacienda municipal a las contribuciones que fije el órgano legislativo del Estado, dejando la autonomía municipal a merced de este órgano estatal.^{6 bis} A estas dos fallas, Daniel Moreno⁷ añade otra que sobrevino posteriormente: "...la Federación ha desposeído de los ingresos principales a las entidades federativas, y éstas no han tenido más remedio que despojar a los municipios de sus ingresos."⁸

Es indudable que a esta situación financiera de los Municipios, que mer-

⁴ Kelsen, Hans. *Teoría General del Derecho y del Estado*, trad. de Eduardo García Máynez, UNAM, México, 1969, p. 374.

⁵ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, 1968, pp. 154-59.

^{6 bis} Una forma de garantizar un mínimo de ingresos municipales que no queden al arbitrio del órgano legislativo del Estado, consiste en enumerar en la Constitución General las contribuciones que corresponden a la hacienda municipal, como ocurre en Venezuela y Perú. En Brasil incluso los municipios están facultados para decretar sus propios tributos. *Cfr.* Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz, *El régimen financiero del Estado en las constituciones latinoamericanas*, UNAM, México, 1973, pp. 58 y ss.

⁷ Moreno, Daniel. *Derecho Constitucional Mexicano*, México, 1972, pp. 355-56.

⁸ De los ingresos de las entidades políticas en el país durante 1966, según el Banco de México, S. A., el 83.4% correspondió al Gobierno Federal; el 8.9% a los gobiernos de los Estados y Territorios; el 5.1% al del Distrito Federal, y el 2.6% a los gobiernos municipales. *Cfr.* Carpizo, Jorge, *La facultad tributaria en el régimen federal de México*, en "Revista de la Facultad de Derecho de México", Núm. 85-86, enero-junio de 1972, p. 61.

ma su autonomía política, se debe en buena medida que en el sistema político mexicano se considere al presidente municipal como el último peldaño del poder civil oficial.⁹ Con más recursos financieros, es lógico que las autoridades municipales estarían más habilitadas para atender las necesidades públicas locales.

2. Disposiciones constitucionales y legales sobre el Municipio en el Estado de México

La Constitución Política del Estado de México de 8 de noviembre de 1917 contiene, como es lógico, numerosas alusiones a la institución municipal,¹⁰ pero reúne sus principales disposiciones sobre la misma en el libro III (artículos 133-166), bajo el rubro "De la organización política de los Municipios", y en el capítulo III (artículo 183), título segundo del libro IV, con el epígrafe "Bases de organización de la Hacienda Pública de los Municipios".

El mencionado libro III contiene un título único, "De la administración interior de los Municipios", compuesto, a su vez, por dos capítulos: el primero, "De las autoridades encargadas de la administración pública de los Municipios", y el segundo, "De los Ayuntamientos" subdividido en seis secciones, a saber: I. "De la Constitución de los Ayuntamientos"; II. "De las atribuciones del Ayuntamiento"; III. "De los Presidentes Municipales"; IV. "Del despacho de los asuntos municipales"; V. "De los Jueces Menores Municipales",¹¹ y VI. "De las responsabilidades de los funcionarios municipales".

La legislación estatal sobre el Municipio ha sido muy prolija. Puede observarse que desde la Ley Orgánica Municipal de 16 de diciembre de 1940, los textos legislativos tienden a ser más concisos. La Ley Orgánica de 25 de agosto de 1950 (P.O. 2,6, 9 y 13-XII-1950) contenía 242 artículos en 33 capítulos, en tanto que la de 20 de mayo de 1957 (P.O. 29-V-1957), sólo estaba compuesta de 155 artículos distribuidos en 22 capítulos.

⁹ Cfr. Cosío Villegas, Daniel, *El sistema político mexicano*, México, 1972, p. 26.

¹⁰ Cfr., por ejemplo, los arts. 7º, 8º, 11, 15, 16, 17, 23, 24, 25, fracciones II, III y IV; 40, fracción VI; 59, fracción IV; 61, 70, fracciones III, IV, V, VI, XX, y XXII y XXXVIII; 70 bis fracción VII; 89, fracciones VI y XXIII; 90, fracciones VI y XII; 110, fracción III; 171 y 191.

¹¹ Como dato curioso, cabe señalar que el artículo 133 de la Constitución del Estado de México considera a los Jueces Menores Municipales como encargados, junto con los Ayuntamientos y los presidentes municipales, de la administración pública interior de los municipios. Esta confusión se acentúa al incluir dentro del capítulo relativo a los Ayuntamientos, una sección sobre los Jueces Menores Municipales.

3. *La nueva Ley Orgánica Municipal del Estado de México*

La nueva Ley, subdividida con mejor técnica en 10 títulos y compuesta de 152 artículos, más 9 transitorios, representa un esfuerzo muy considerable por lograr una adecuada sistematización de la legislación orgánica municipal y por proporcionar a los Municipios los instrumentos legales necesarios para modernizar su administración. No obstante, como se trata de una disposición legislativa estatal, no puede corregir los defectos que provienen de la Constitución Federal de 1917,¹² ni modificar las bases establecidas en la propia Constitución Política del Estado de México. Hay que añadir, sin embargo, que dentro de su regulación hubiera resultado preferible que no acentuara la intervención de los órganos estatales en la esfera municipal.¹³

A continuación reseñaremos las principales disposiciones de la nueva Ley Orgánica, agrupándolas en relación con la entidad municipal, su gobierno, su patrimonio, los servicios públicos, los actos administrativos y las relaciones entre el Municipio y el gobierno del Estado.

4. *La entidad municipal*

De acuerdo con lo que dispone la fracción III del artículo 115 constitucional, la Ley dota de personalidad jurídica a los municipios (artículo 1º).

El territorio del Estado se fracciona en 121 Municipios (artículo 3º), dentro de cada cual se asigna a la autoridad municipal "competencia plena y exclusiva" para su organización política y administrativa, en los términos de la propia Ley (artículo 5º). Sin embargo, no se precisan los límites del territorio de los Municipios, señalándose simplemente que aquél "comprenderá los límites de la extensión reconocida" (artículo 17).

Internamente, los Municipios pueden subdividirse en Delegaciones, Subdelegaciones, Sectores o Secciones y Manzanas, con la extensión y límites que ellos mismos lijen (artículo 18).

Los centros de población de los Municipios son clasificados por categorías políticas, según su importancia: ciudades (de 25 mil habitantes o más), villas (de 5 a 25 mil habitantes), pueblos (de mil a 5 mil) y rancherías (menos de mil) (artículo 19).

Con respecto a la población, se establecen las circunstancias por las cuales se adquiere y pierde la relación de vecindad con el Municipio

¹² Sobre el sentido de las reformas que requiere el artículo 115 de la Constitución Federal, véase Valencia Carmona, *ob. cit.*, p. 621.

¹³ *Cfr. infra* No. 9.

(artículo 21), así como los derechos y obligaciones derivados de esa relación (artículo 23). Así como el concepto de vecindad se asocia con la idea de domicilio, el de habitante es vinculado con la idea de residencia, así sea ésta transitoria; en todo caso, vecinos y habitantes quedan sometidos a la competencia territorial de las autoridades municipales (artículos 22 y 24).

5. *El gobierno municipal*

Vamos a tratar de analizar las normas relativas al gobierno municipal, clasificando los órganos que lo componen en órganos de gobierno, órganos administrativos y órganos de consulta.

5.1. Los órganos de gobierno

Acorde con el texto de la fracción I del artículo 115 de la Constitución Federal, la Ley encomienda la administración municipal a los *Ayuntamientos* de elección popular directa, y prescribe el carácter inmediato de las relaciones entre aquéllos y el gobierno del Estado (artículo 25).

Los Ayuntamientos son elegibles por periodos de tres años y se integran por un presidente, tres regidores y un síndico. En los Municipios que tengan una población que exceda de 150 mil habitantes, el número de regidores se aumenta a cinco (artículo 26).

La Ley prevé la designación de Ayuntamientos provisionales (artículo 31), para cuando no se lleve a cabo la elección respectiva o ésta sea declarada nula, y de Ayuntamientos sustitutos, para cuando por causas posteriores el Ayuntamiento se quede sin miembros (artículo 35). En ambos casos, la designación es realizada por la Legislatura Local o la Diputación Permanente, en su caso, a propuesta del Gobernador del Estado.

Las atribuciones de los Ayuntamientos las señala el artículo 42, y las podemos agrupar en seis órdenes:

a) *reglamentarias*, que comprenden la formulación del Bando y los reglamentos municipales (I y II);

b) relativas a los *servicios públicos*, su concesión o municipalización (IV, XII y XX);

c) *gubernativas*, que incluyen la división del territorio municipal; el otorgamiento de categorías y denominaciones políticas a los centros de población; la convocatoria a elecciones de los miembros de los Consejos de Colaboración Municipal y de los delegados municipales, y la celebración de "convenios de colaboración" con otros Municipios de la entidad, el Estado o los particulares (II, III, IX y XV);

d) *administrativas*, que se refieren a la creación de los Departamentos necesarios para el despacho de los negocios del orden administrativo; la designación del secretario, el tesorero y los jefes de departamento, a propuesta del presidente municipal; la resolución de los recursos administrativos interpuestos contra actos del presidente o del propio Ayuntamiento; la sujeción de los empleados al régimen de seguridad social estatal; el nombramiento de los jueces populares, y en general, la promoción de las medidas administrativas necesarias para el mejor desempeño de sus funciones (V, XIII, XVIII, XIX, XXI y XII), y

e) *financieras*, que comprenden la formulación de los proyectos de Ley de Ingresos y Presupuestos de Egresos y la administración de su hacienda (XIV y XVI).

Una nueva modalidad que la Ley Orgánica contempla para el funcionamiento de los Ayuntamientos, consiste en la formulación de *planes y programas de desarrollo municipal*. Éstos deben formularse necesariamente, cuando se trate de: a) creación, expansión, desarrollo, reestructuración y regeneración de zonas urbanas, y b) establecimiento, ampliación y modificación de servicios públicos (artículo 7º). Los Municipios también pueden formular y ejecutar planes para la conservación y fomento de su patrimonio histórico y artístico, y sus “bellezas naturales y zonas típicas”, así como para el mejoramiento del medio ambiental urbano y rural (artículo 14).

Por otra parte, la propia Ley establece el contenido mínimo de los planes y programas de desarrollo: los objetivos, los procedimientos, los recursos financieros y los estudios y elementos técnicos (artículo 8º).

Para la ejecución de planes y programas de desarrollo que afecten bienes inmuebles de propiedad municipal o que excedan al plazo de gestión del Ayuntamiento, éste deberá recabar la autorización previa de la Legislatura Local (artículos 13 y 16).

La elaboración de los planes y programas de desarrollo puede ser encomendada por los Ayuntamientos a las Comisiones de Planificación y Desarrollo (artículos 12, 27, fracción I, y 62), de las que se hablará al tratar de los órganos de consulta.

Pasamos ahora a analizar las atribuciones que tiene, por separado, cada uno de los miembros del Ayuntamiento.

El *presidente municipal* es caracterizado como “el órgano ejecutor de las determinaciones del Ayuntamiento”, y entre las atribuciones que se asignan con ese carácter, pueden mencionarse las siguientes:

a) *Presidir y dirigir* las sesiones del Ayuntamiento; convocarlo a sesiones extraordinarias; proponerle los nombramientos de secretario, tesorero y jefes de departamento; celebrar en nombre y por acuerdo del mismo los actos y contratos necesarios para el desempeño de los negocios admi-

nistrativos, y representarlo judicialmente en substitución del síndico (artículos 44, fracciones III, V, VI y XI, y 47);

b) *Vigilar* la integración y el funcionamiento de los departamentos administrativos, Consejos de Colaboración, Comisiones Municipales y demás dependencias, así como la recaudación y la inversión de los respectivos fondos municipales, autorizando las órdenes de pago respectivas (artículo 44, fracciones VII, VIII, IX, X, XII y XIX), y

c) Promulgar y *publicar* el Bando municipal y las disposiciones de carácter general aprobadas por el Ayuntamiento, e informar a éste de la forma en que ha cumplido los acuerdos y del estado que guarda la administración municipal (artículo 44, fracciones I, II, XV y XVI).

Para el cumplimiento de sus atribuciones se faculta al presidente municipal para que se auxilie de los demás integrantes del Ayuntamiento, formando comisiones permanentes o transitorias (artículo 46).

Por lo que se refiere al *síndico*, se le asignan las atribuciones que tradicionalmente han correspondido a este funcionario municipal:

a) La *representación* y asesoría jurídica del Municipio (artículo 48, fracciones I, II y III);

b) La *vigilancia* de los recursos financieros municipales (*idem*, fracciones VI, VII, VIII, IX, X y XI);

c) El *control administrativo* de los bienes muebles e inmuebles municipales (*idem*, XIII, XIV y XV), y

d) La *suplencia* de los Agentes del Ministerio Público durante las primeras diligencias de *averiguación* y el control de las manifestaciones de bienes de los funcionarios y empleados locales (*idem*, XII y XVII).

Por su parte, los *regidores* son funcionarios que actúan fundamentalmente dentro del Ayuntamiento, fuera del cual cuentan con pocas atribuciones, como no sean las de suplir las faltas temporales del presidente municipal o las de formar parte de las comisiones que designe dicho funcionario (artículo 50).

Para mantener “el orden y la tranquilidad o seguridad de los vecinos del lugar donde actúen”, los Ayuntamientos se pueden auxiliar de *delegados, subdelegados, jefes de sector o sección y jefes de manzana* (artículos 55 y 56). Los delegados y subdelegados son designados por votación de los vecinos, dentro de la terna que les somete el Ayuntamiento, y los jefes de sección o sector y de manzana los nombra directamente el Ayuntamiento (artículos 58 y 59).

La Ley reglamenta también los llamados *Consejos de Colaboración Municipal*, que constituyen verdaderos órganos de autoridad, ya que los Ayuntamientos les pueden encomendar “la recolección de aportaciones económicas de la comunidad, cuando se trate de obras realizadas de acuerdo con la Ley de Cooperación para Obras Públicas del Estado de

México y sus Municipios” (artículo 69). Estos órganos, que se integran con tres o más vecinos elegidos en la forma que señale el Ayuntamiento, también pueden coadyuvar en la formulación y ejecución de los planes y programas municipales (artículos 65, 66 y 67).

5.2. Los órganos administrativos

Dentro de esta categoría de órganos municipales, quedan comprendidas la *secretaría* y la *tesorería*, la primera con atribuciones administrativas en general (correspondencia, actas, expedición de copias, autorización de documentos oficiales, etcétera: artículo 73) y la segunda con funciones fiscales y contables (artículo 79). Se establece como regla general que la tesorería es el único órgano encargado de la recaudación de ingresos y de las erogaciones municipales (artículo 76).

5.3. Los órganos de consulta

Para el estudio y resolución de los problemas municipales, los Ayuntamientos pueden designar *comisiones* de carácter consultivo, entre las que la Ley Orgánica menciona: a) la *de Gobernación y Seguridad Pública*, y b) la *de Hacienda*. El Ayuntamiento también puede designar otras comisiones que sean necesarias (artículos 51, 52, 53 y 54).

Como órgano de consulta especial, la Ley crea las *Comisiones de Planificación y Desarrollo* para auxiliar a los Ayuntamientos en lo relativo a la elaboración de planes y programas municipales y al mejoramiento de la administración municipal y la prestación de los servicios públicos (artículos 61, 62, 63 y 64).

6. El patrimonio municipal

El artículo 74 señala la composición de la hacienda municipal:

a) Bienes muebles a inmuebles propiedad del Municipio, catalogándolos como de dominio público —de uso común o destinados a un servicio público— y de dominio privado (I, II, III y IV).

b) Capitales, créditos y rentas en favor del municipio (I, VI, VIII y X), y

c) Contribuciones municipales y participaciones federales y estatales (VII y IX).

7. Los servicios públicos

Es indudable que una de las funciones primordiales de las autoridades municipales consiste en la prestación de los servicios públicos locales. Generalmente, el ciudadano común estima el desempeño de sus autoridades locales en función de la eficacia con que atienden los servicios públicos.

La Ley no contiene un concepto de lo que debe entenderse por servicio público, aunque menciona en su artículo 83, once de los servicios que están a cargo de los Municipios.

La prestación de los servicios públicos la puede realizar el Ayuntamiento directamente o concesionándola a particulares; sin embargo, se exceptúa del régimen de concesión, los servicios de seguridad pública y de alumbrado. Estas dos limitaciones a la concesión de los servicios públicos locales, aparecen como insuficientes, si se considera que actualmente la tendencia se orienta hacia la prestación directa de los servicios públicos.¹⁴

El título séptimo de la Ley contiene las normas relativas al otorgamiento, cancelación y caducidad de las concesiones de los servicios públicos y al procedimiento de municipalización (artículos 118-132).

Por último, en relación a lo que la Ley considera servicio público de "seguridad pública", es conveniente destacar que, pese a que establece que los presidentes municipales son los jefes inmediatos de los cuerpos de policía, el gobernador del Estado es el que designa, a través de la Dirección de Seguridad Pública y de Tránsito, a sus comandantes, y además tiene el "mando inmediato" de los cuerpos de policía del lugar donde reside transitoria o permanentemente (artículos 103 y 104). Para asegurar el régimen centralizado de los cuerpos de policía, se consigna que éstos dependerán de la Dirección de Seguridad Pública y de Tránsito, "en todo lo relacionado a la función, organización y dirección técnica" de los mismos (artículo 106).

¹⁴ Cfr. Valencia Carmona, *ob. cit.*, pp. 591-93. En el mismo sentido, resultan interesantes las conclusiones del Congreso de La Habana, que citan Carrillo Flores y otros autores: PRIMERO: Que conviene orientar la intervención de los poderes públicos, Municipios, Estados o Estado federal, hacia la prestación directa de los servicios públicos. SEGUNDO: Que para los grandes centros urbanos es más conveniente el sistema de corporación o ante autónomo estatal o municipal. TERCERO: Que en las pequeñas ciudades las experiencias recogidas aconsejan indistintamente la municipalización o el establecimiento de consorios mixtos con las cooperativas de vecinos". Carrillo Flores, Antonio, Manuel Barlett, Antonio Martínez Báez, Gustavo R. Velasco y Fernando Sastrías, *Bases para un proyecto de ley municipal*, en "Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia", México, enero marzo de 1946, No. 29, pp. 44 y 45. Véase también: Albi, Fernando, *Derecho Municipal Comparado en el Mundo Hispánico*, Madrid, 1955, pp. 172 y ss.

No sólo la Legislatura del Estado interviene en lo relativo a determinar las contribuciones que deben formar la hacienda municipal, tal como lo prescribe la fracción II del artículo 115 de la Constitución Federal; la Ley Orgánica extiende esa intervención del órgano legislativo estatal en la esfera municipal, al exigir a los Ayuntamientos la autorización de aquél, para realizar un buen número de actos administrativos, entre los que podemos mencionar: a) la obtención de empréstitos (artículo 90, fracción I); b) la enajenación de bienes inmuebles, así como su cambio de destino y desafectación del servicio público (*idem*, II, V y VI); c) el cambio de categoría política de los centros de población, (VIII), y d) cuando exce- den de la gestión del Ayuntamiento: el arrendamiento de sus bienes propios, la celebración de contratos de administración de obras y de prestación de servicios públicos y la formulación de planes y programas de desarrollo (III, IV y VII).

La propia Ley establece reglas específicas en relación a la enajenación de sus bienes (artículos 92 y 93); la celebración de contratos de administración de obras y de prestación de servicios públicos (artículo 94); de arrendamiento (artículo 95); el cambio de destino o la desafectación de inmuebles del dominio público (artículo 96); la prohibición de donaciones de bienes municipales (artículo 97), y el establecimiento de un área de reserva urbana (artículos 98 y 99). Como es lógico, se establece la nulidad absoluta de los actos realizados en contravención de dichas reglas (artículo 100), aunque no se precisa el órgano competente para declarar esa nulidad.

En relación a los acuerdos, concesiones, permisos o autorizaciones otorgadas por órganos incompetentes, o dictados por error, dolo o violencia en perjuicio de los derechos del municipio sobre sus bienes de dominio, se faculta a los Ayuntamientos para anularlos administrativamente, previa audiencia de los interesados (artículo 101).

Por otra parte, para la impugnación de los actos administrativos se establecen dos recursos: el de *revocación*, que se formula ante la misma autoridad que realiza el acto impugnado, y el de *revisión*, que se interpone ante el Ayuntamiento, exclusivamente contra actos de presidente municipal (artículos 113 a 117).

Cabe observar que como la Ley no prevé la suspensión de los actos impugnados, no es necesario agotar estos recursos para interponer el juicio de amparo indirecto contra dichos actos, de conformidad con lo dispuesto en la fracción IV del artículo 107 de la Constitución Federal.

La Ley contiene algunas disposiciones relativas a la justicia municipal, la responsabilidad de funcionarios y empleados municipales, etcétera, pero

en esencia no hacen sino remitir a las leyes de la materia, tales como la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado, la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados Públicos del Estado, de los Municipios y Organismos Públicos Descentralizados, etcétera.

9. *Las relaciones entre el Municipio y el Estado*

Ya han quedado señaladas tres de las principales deficiencias que la institución municipal presenta en México, que afectan especialmente su autonomía.¹⁵ Creemos conveniente destacar algunas disposiciones constitucionales y legales del Estado de México, que afectan aún más esa autonomía con que el Constituyente de Querétaro quiso dotar al Municipio.

El artículo 11 de la Constitución local dispone: "Los Poderes Públicos del Estado se consideran como superiores jerárquicos de los Cuerpos Municipales y tendrán sobre éstos las facultades de organización y regulación de funcionamiento, que no impidan ni limiten los derechos que les concede el artículo 115 de la Constitución Federal vigente". Se trata de un precepto que contiene una declaración general que somete las autoridades municipales a las estatales, siendo que éstas y aquéllas tienen campos de actividad diversos, que no exigen necesariamente esa subordinación, mucho menos en términos tan amplios como los señalados.

El artículo 17 de la misma Constitución estatal otorga la representación jurídica del Municipio al Estado, "en todos los asuntos que deban tratarse y resolverse fuera del territorio del mismo Estado". Y entre las autoridades estatales, el artículo 89, fracción XXIII, asigna esa representación jurídica al gobernador del Estado. Es indudable que estos dos preceptos representan una limitación a la personalidad jurídica que el artículo 115, fracción III, de la Constitución Federal consigna en favor de los Municipios; limitación que contraría el orden legislativo que establece el artículo 133 de la propia Constitución Federal.

La Ley Orgánica recoge el contenido de los dos artículos mencionados de la Constitución local: el artículo 150 otorga la representación jurídica del Municipio al Ejecutivo del Estado en todos los asuntos que deban tratarse y resolverse fuera de la entidad, y el artículo 43, fracción V, prohíbe a los Ayuntamientos tratar directamente fuera del territorio del Estado, asuntos relacionados con su municipio.

La misma Ley extiende la intervención de los órganos estatales a otras materias, generalmente mediante iniciativa del Ejecutivo y decisión del Legislativo, como en los siguientes casos: a) designación de Ayuntamien-

¹⁵ Cfr. *supra*, No. 1.

tos provisionales y substitutos (artículos 32 a 35), y *b*) inhabilitación y remoción de los miembros del Ayuntamiento (artículos 142 a 145).

Otras veces esa intervención se atribuye solamente al órgano legislativo estatal. Además de los casos citados en el número 8, podemos agregar los siguientes: *a*) el cambio de residencia del Ayuntamiento, dentro del Municipio (artículo 38), y *b*) la concesión de servicios públicos, cuando excede a la gestión del Ayuntamiento o afecta bienes inmuebles municipales (artículo 87). Por último, también se atribuyen al Ejecutivo del Estado facultades de intervención como en lo relativo a la inspección de la hacienda municipal (artículo 80).

Otra forma de intervención estatal la constituye la "asesoría" que el Ejecutivo del Estado debe proporcionar a los Ayuntamientos, cuando éstos la soliciten (artículo 151).

Respecto a las relaciones entre los Municipios, la Ley prevé la celebración de convenios de coordinación, para solucionar necesidades comunes, pero aun en este caso, los Ayuntamientos deben remitir esos convenios "a la Legislatura local para su aprobación a través del Ejecutivo" (artículos 6º y 42, fracción XV).

De esta manera, como contrapartida a la buena técnica con que está elaborada la Ley Orgánica, a la estructuración de una organización administrativa amplia y a la previsión de planes y programas de desarrollo municipal, encontramos una acentuada intervención estatal en la esfera municipal, que hace más difícil alcanzar el propósito del Constituyente de Querétaro, de dotar de una autonomía real a los municipios.

Lic. José OVALLE FAVELA