

24. La desconcentración administrativa

24.1 Nociones generales

La desconcentración es una de las formas de organización administrativa:

Modo de estructurar los entes públicos en su dependencia con el jefe del ejecutivo. Implica una manera de diluir el poder y la competencia en los subordinados, para despachar asuntos.

Los entes desconcentrados forman parte de los órganos centralizados; por tanto, no llegan a tener personalidad jurídica propia. Esta ausencia de personalidad es la nota característica y diferenciador de ellas, junto con su autonomía técnica.

24.2 Desconcentración política

En el caso de la desconcentración política, lo que se está transfiriendo no es sólo el ejercicio de la función administrativa, sino el total de atribuciones localizadas en otros niveles de organización del estado: las entidades federativas y municipios, aunque conforme a nuestro sistema se supone que fueron los estados los que constituyeron la federación, cediéndole a ésta ciertas materias y conservando el resto.

Aceptando la desconcentración política, ésta la constituyen los municipios y los estados miembros de la federación.

24.3 La desconcentración administrativa

La desconcentración administrativa consiste en una forma de organización a la que los entes públicos, aun cuando dependen jerárquicamente de un órgano centralizado, gozan de cierta autonomía técnica y funcional.

Ejemplos de organismos desconcentrados son: el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, el Instituto Politécnico Nacional, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Comisión Nacional del Agua, y el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.

24.4 Imprecisión doctrinal y legal

Se ha abusado en el empleo del término *desconcentración*, al utilizarlo para designar figuras que en derecho administrativo tienen otra denominación o, incluso, para cuestiones ajenas al derecho; así, se emplea indebidamente como sinónimo de *descentralización*; tampoco es lo mismo la desconcentración política.

También se mal emplea para expresar delegación de facultades y para señalar la mudanza de una dependencia o entidad, o para indicar la distribución de labores dentro de una oficina, etc. Tal uso indiscriminado del vocablo *desconcentración* solo favorece la confusión terminológica en el derecho administrativo.

Cierto que ese uso indebido se encuentra tanto en textos legales como en doctrinarios, pero, desde luego, esto no supone que sus alcances no puedan delimitarse. [...]

[...] 24.8 Características de los órganos desconcentrados

Como características de los entes desconcentrados podemos indicar:

1. Forman parte de la centralización administrativa.
2. Mantienen liga jerárquica con algún órgano centralizado (secretaría, departamento o procuraduría).
3. Poseen cierta libertad para su actuación técnica.
4. Debe ser un instrumento de derecho público (ley, reglamento, decreto o acuerdo) el que los cree, modifique o extinga.
5. Cuentan con competencia limitada a cierta materia o territorio.
6. No poseen personalidad jurídica propia.

24.9 Autonomía técnica y financiera

La libertad de acción o autonomía técnica que poseen los órganos desconcentrados es la nota específica de ellos. Se trata de una autonomía operativa y para ciertas decisiones, pero la política general y las directrices globales son definidas por el órgano centralizado.

Consideramos que la autonomía financiera no se da, ya que están incluidos en el presupuesto del ente central al que pertenecen. Tampoco cuentan con ingresos y patrimonio propios; en caso de recaudar ciertos ingresos, éstos deben concentrarse en la secretaría de hacienda y crédito público.

24.10 Base Constitucional

Si es una ley del congreso o un acto presidencial el que crea al órgano desconcentrado, pensamos que no existe problema de constitucionalidad. El fundamento para la existencia de tales entes se encuentra en los arts. 73, frac. XXX; 89, frac. I, y 90.

Cuando sea el secretario de estado o cualquier otro funcionario con igual o inferior jerarquía quien pretenda crear, modificar o extinguir un órgano desconcentrado, la medida sí carecerá de base constitucional. [...]

[...] 25. Descentralización Administrativa Federal

25.1 Diferencia con la descentralización política

En el capítulo IV hemos delimitado la descentralización administrativa como una forma de organización de entes del poder ejecutivo. Pero el término *descentralización* puede utilizarse con una connotación política, ya que en el estado moderno el poder se estructura en distintos niveles: nacional, provincial y municipal; en nuestro derecho corresponden a la federación, estados y municipios.

Conforme a lo anterior se estará hablando de descentralización al referirse a los órganos locales de gobierno, independientemente de que la circunscripción territorial en la que tengan competencia se llame estado, provincia, entidad, departamento, municipio, condado, comuna, distrito.

El decreto utilizó el término *nacionalización* cuando técnicamente se trataba de una expropiación. Vale la observación que dicho decreto fue una inadecuada copia del de 18 de marzo de 1938, referente a los bienes de las concesionarias petroleras.

Después de una serie de imprecisiones jurídicas y falta de definición política en torno a esa medida, por la cual el estado pasó a controlar directamente el servicio público de banca, fueron creadas las sociedades mercantiles denominadas *sociedades nacionales de crédito*, mediante ley publicada el 31 de diciembre de 1982; con posterioridad, estuvo vigente la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, del 14 de enero de 1985. En esta misma vertiente de inestabilidad jurídica y falta de permanencia de una política económica determinada se reformó el art. 28 Constitucional, el 27 de junio de 1990, para permitir de nuevo a los particulares dedicarse a la actividad bancaria.

El 18 de julio de 1990 se publicó la Ley de Instituciones de Crédito, la cual regula dos tipos de banca: la privada (sociedades anónimas) y la pública (sociedades nacionales de crédito), con lo que se retornó al sistema de banca mixta. La propia ley estableció un régimen transitorio para la modificación y venta de los bancos nacionalizados en 1982, aunque subsiste la posibilidad teórica y legal de que el estado participe en las sociedades anónimas bancarias (privadas).

Las sociedades nacionales de crédito (banca de desarrollo) son consideradas de carácter mercantil; su administración está a cargo de un consejo directivo y de un director general. En lugar de las tradicionales acciones que existen en otras sociedades, en este caso el capital está representado por certificados de aportación patrimonial, de los cuales hay una serie "A" para ser suscrita únicamente por el gobierno federal, que significa 66% del total; y una serie "B", que constituye 34% restante, a disposición de los particulares. [...]

[...] **25.5. Concepto de descentralización administrativa en sentido estricto**

La descentralización administrativa es una forma de organización de entes que pertenecen al poder ejecutivo, y los cuales están dotados de su propia personalidad jurídica y de autonomía jerárquica para efectuar tareas administrativas.

En la creación de esos órganos, el estado puede recurrir a figuras del derecho público o del derecho privado. Según las leyes mexicanas, en el primer caso estaremos frente a organismos descentralizados o autónomos, y en el segundo, ante empresas de participación estatal y fideicomisos públicos (en el concepto de empresas de participación estatal se incluye a las sociedades mercantiles, cooperativas y civiles, asociaciones civiles, sociedades nacionales de crédito, aseguradoras y afianzadoras nacionales, organizaciones nacionales auxiliares del crédito, en todas las cuales participa el estado de la manera que veremos en el tema 26).

Aclaremos esta idea: si para la doctrina la descentralización administrativa está constituida por los órganos del poder ejecutivo dotados de autonomía, para el legislador mexicano únicamente lo son aquellos que sean creados mediante un acto de derecho público. Así, el art. 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece:

Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del congreso de la unión o por decreto del ejecutivo federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

25.6 Características de los organismos descentralizados

Las características atribuidas a los organismos descentralizados varían según el autor y país que los estudien o regulen. Por nuestra parte, indicaremos las siguientes:

1. Son creadas por ley del congreso o por decreto del presidente de la república.
2. El derecho positivo les reconoce una personalidad jurídica propia, distinta de la del estado.
3. Como una consecuencia de la característica anterior, dichos organismos cuentan con patrimonio propio.
4. Gozan de autonomía jerárquica con respecto al órgano central; esto es, les distingue el hecho de poseer un autogobierno.
5. Realizan función administrativa; es decir, su objeto, en tanto persona moral o colectiva, se refiere a cometidos estatales de naturaleza administrativa.
6. Existe un control o una tutela, por parte del estado, sobre su actuación. Señalada excepción a esta característica de control o tutela administrativa, la constituye la Universidad Nacional Autónoma de México.

En la actualidad la ley mexicana ha empezado a usar la expresión autónomos para calificar a ciertos entes públicos (Banco de México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Instituto Federal Electoral, etc.). Estimamos que se trata de organismos

descentralizados, con variantes que no ameritan un renglón específico en la administración paraestatal. [...]

25.8 Personalidad jurídica

[...] Ya hemos dicho que el estado reconoce u otorga, empezando por él mismo, personalidad a ciertos agrupamientos sociales o colectividades. Mediante esa ficción, un organismo es sujeto de derechos y obligaciones.

Los organismos descentralizados poseen por disposición legal una personalidad jurídica propia, que es distinta de la del estado (art. 25 del código civil); dicha personalidad les permitirá realizar los actos necesarios para el logro de su objeto y finalidad.

Estos organismos son distintos del estado, jurídicamente hablando; pero como realidad política y sociológica están ubicados dentro del gobierno. De ahí la necesidad de un control o una tutela ejercidos por parte de los órgano centralizados. [...]

25.9 Denominación

El nombre o denominación de un organismo sirve, básicamente, para identificarlo y distinguirlo de sus similares. Tal denominación, en el caso de los descentralizados, está fijada en la ley o en el decreto que los ha creado y generalmente corresponde o alude a su objeto o finalidad.

Existen en la actualidad aproximadamente 75 organismos federales descentralizados, de los cuales citaremos algunos:

1. Aeropuertos y Servicios Auxiliares
2. Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos
3. Colegio de Bachilleres
4. Comisión Federal de Electricidad
5. Compañía Nacional de Subsistencias Populares

Estas clases de actividades son ejemplificativas y no limitativas, pues se puede hablar de industrias de transformación, turísticas, ingenios azucareros, recreativas, mineras, etc., en las cuales existen empresas públicas, aun que repetimos, cada vez en menor número dado el auge del neoliberalismo.

EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MINORITARIA

El estado tiende a abandonar esta forma de entes por razones técnicas de control y por orientación política.

6. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
7. Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas
8. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
9. Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
10. Instituto Mexicano del Seguro Social
11. Instituto Nacional de Cardiología
12. Lotería Nacional para la Asistencia Pública
13. Luz y Fuerza del Centro
14. Petróleos Mexicanos
15. Procuraduría Federal del Consumidor
16. Pronósticos para la Asistencia Pública
17. Servicio Postal Mexicano. [...]

26.26 Sociedades mercantiles de participación minoritaria del estado. Sociedades mercantiles de participación estatal mayoritaria

[...] Una vez explicados en los párrafos anteriores diversos aspectos de la empresa pública, tanto de participación estatal mayoritaria como minoritaria, a continuación presentamos una clasificación.

EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA

Según la naturaleza de su actividad, estas empresas pueden ser clasificadas en las siguientes clases:

1. Agropecuarias
2. Comerciales
3. Comunicaciones
4. Culturales
5. Energéticos
6. Financieras
7. Industriales
8. Inmobiliarias.

El número de tales empresas es sumamente reducido: en la actualidad podríamos citar pocos ejemplos, pues casi todas las acciones del estado en las mismas han sido vendidas o traspasadas a los particulares. [...]

30. El Distrito Federal y su gobierno

30.1. Antecedentes de los distritos federales en el derecho comparado

[...] La organización en federaciones de algunos estados modernos trajo consigo el problema del establecimiento de la residencia de los poderes de esos supraorganismos y su convivencia con los poderes locales propios de los territorios donde se pensaba asentar a los primeros; de ahí el origen de los distritos federales.

Entre otras características que les son comunes, puede citarse la que el congreso de la federación legisla para el distrito y que su gobierno general recae en la persona del jefe del gobierno federal, quien delega la facultad en alguna persona designada por él mismo o bien lo ejerce de manera directa; por tanto, los ciudadanos residentes en el territorio que comprende el distrito no eligen a sus gobernantes locales.

En nuestro continente, Estados Unidos de América representa el antecedente más remoto de la formación de un distrito federal, el de Colombia, en 1878 (ya de manera permanente).

A la fecha son cinco los países que en América han adoptado este sistema: Estados Unidos de América, Argentina, Brasil, Venezuela y los Estados Unidos Mexicanos. Todos los distritos, con las particularidades propias de su evolución histórica, comparten las notas características enunciadas, las cuales convierten en los verdaderos centros del poder político de su respectiva nación.

Esta forma de administración especial ha llevado al tratadista francés H. PUGET, a afirmar que aparte del Distrito Federal, las megalópolis, tan frecuente nuestros días, también requieren una legislación administrativa especial en virtud de la complejidad y magnitud de los problemas que afrontan. [...]

[...] **30.4 Personalidad Jurídica del Distrito Federal**

A juzgar tanto por su carácter de entidad federativa como por su capacidad patrimonial, consignada en su estatuto de gobierno (art. 2o.), no habría duda una respecto a la existencia de la personalidad jurídica del Distrito Federal sin embargo, hay aspectos que menoscaban los alcances de esta afirmación, por ejemplo, que no obstante ser parte integrante de la federación, no tiene la posibilidad de otorgarse una constitución ni de tener un congreso local es decir, actuar como una entidad autónoma, a la manera de los demás componentes federativos.

Esta situación ha motivado un debate todavía sin resolver, ya que si bien la organización política no ha podido ser ubicada dentro de alguna de las formas tradicionales aceptadas por la teoría, en el plano de los hechos sí corresponde a un estado más de la república mexicana; y jurídicamente es una entidad federativa de carácter especial, con personalidad sensiblemente limitada a por la intervención de órganos federales en sus asuntos.

30.5 actual marco jurídico

En un avance para la democratización del gobierno del Distrito Federal, en los diarios oficiales del 25 de octubre de 1993 y del 22 de agosto de 1996 se publicaron sendos decretos mediante los cuales se reforman diversos artículos de la Constitución

Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativos al poder público local de la sede de los poderes federales.

Las citadas reformas contienen un complejo sistema de artículos transitorios, para que entren en vigor paulatinamente del 25 de noviembre de 1993 de diciembre de 2000. En seguida anotamos los principales puntos de las dichas, según el texto definitivo.

El nuevo marco jurídico está contenido principalmente en el art. 73, frac. VI y en el art. 122 de la Constitución Política Federal.

El 26 de julio de 1994 se publicó el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el que es similar en cierta forma, a las constituciones políticas de los estados; lo expidió el congreso de la unión y su contenido precisa qué les compete a los poderes federales respecto al gobierno del Distrito Federal y qué a los órganos locales, esto es, cómo concurren en el gobierno del propio Distrito Federal. Prevé:

1. Bases para la estructura de los órganos del poder público.
2. Competencia de los órganos locales (asamblea legislativa, jefatura de gobierno del D. F., órganos autónomos y poder judicial local).
3. Derechos y obligaciones públicos de los habitantes.
4. Bases para la elección directa del jefe de gobierno del D. F., los diputados locales y de los titulares de la administración pública en cada demarcación territorial.
5. Forma de suplir al jefe de gobierno del Distrito Federal en sus ausencias temporales o definitivas.
6. Quién refrendará los decretos y acuerdos del jefe de gobierno del Distrito Federal. [...]

30.6 Administración Pública

[...] La administración pública estará a cargo de un jefe de gobierno del Distrito Federal, del presidente de la república y de los órganos administrativos que habrá en las actuales delegaciones políticas. Existe además el tribunal de lo contencioso administrativo, órganos desconcentrados y paraestatales, así como las comisiones metropolitanas de conurbación (apartado G del art. 122 constitucional); el procurador general de justicia depende del jefe del D.F., aun que su nombramiento es aprobado por el presidente de la república.

A. Jefe De Gobierno Del Distrito Federal

Será electo mediante sufragio universal, durará en su cargo hasta seis años (excepto el de 1997-2000). Puede ser destituido, por causa grave, por el senado o por la comisión permanente del congreso a solicitud de la mitad de sus integrantes.

Requisitos para ser electo: mexicano por nacimiento, radicar en el D.F., treinta años de edad como mínimo y, además, no haber desempeñado ese cargo.

Derechos y obligaciones

- a) Jefe de la administración pública local.
- b) Nombrar y remover libremente a los titulares de las dependencias del poder ejecutivo local.
- e) Posee la facultad reglamentaria para leyes locales, así como la de presentar iniciativas.
- d) Expedir los decretos promulgatorios de las leyes aprobadas por la asamblea legislativa del Distrito Federal, que puede vetar.
- e) Nombra a los magistrados del tribunal superior de justicia y del tribunal de lo contencioso administrativo del D. F.
- f) Proponer el monto de la deuda pública al presidente de la república y a la asamblea legislativa (anteriormente llamada de representantes).
- g) Designa al procurador general de justicia, con aprobación del presidente de la república.

B. Presidente de la república

El titular de la administración pública federal, respecto a la capital del país, conserva las siguientes facultades:

- Proponer al senado al nuevo jefe de gobierno del D. F., cuando haya habido destitución del anterior.
- Tiene el mando de la fuerza pública local, pudiendo delegar su dirección al órgano que la ley señale.
- Iniciativa de leyes ante el congreso de la unión, respecto al D. F.
- Reglamentar las leyes locales del congreso de la unión, pudiendo ejercer el derecho de veto. [...]

30.7 Las delegaciones políticas del Distrito Federal

[...] En atención a las dimensiones e importancia del Distrito Federal y a diferencia de los otros distritos federales en el continente americano, se advirtió la necesidad de dividirlo territorialmente en 16 delegaciones, creadas como órganos desconcentrados dependientes del jefe de gobierno del Distrito Federal.

Esas delegaciones político administrativas son:

- | | |
|--------------------------|----------------------------|
| 1. Álvaro Obregón | 9. Iztapalapa |
| 2. Azcapotzalco | 10. La Magdalena Contreras |
| 3. Benito Juárez | 11. Miguel Hidalgo |
| 4. Coyoacán | 12. Milpa alta |
| 5. Cuajimalpa de Morelos | 13. Tláhuac |
| 6. Cuauhtémoc | 14. Tlalpan. |
| 7. Gustavo A. Madero | 15. Venustiano Carranza. |

8. Iztacalco

16. Xochimilco.

Esta prevista la posibilidad de modificar la actual división territorial de las delegaciones, a efecto de crear nuevos entes de este tipo es de hacer notar que la ley suele usar el vocablo *delegación*, pero tradicionalmente se emplea el apelativo *delegación política*. [...]

30.11 Órganos administrativos del Distrito Federal

[...] Para el estudio, planeación y despacho de los asuntos administrativos, el jefe de gobierno del Distrito Federal se auxiliará, en los términos de la ley local de la administración pública, de los siguientes órganos centralizados:

- a) Secretaría de gobierno
- b) Secretaría de desarrollo urbano y vivienda
- c) Secretaría de desarrollo económico
- d) Secretaría de medio ambiente
- e) Secretaría de obras y servicios
- f) Secretaría de educación, salud y desarrollo social
- g) Secretaría de finanzas
- h) Secretaría de transportes y vialidad
- i) Secretaría de seguridad pública
- j) Secretaría de turismo
- k) Oficialía mayor
- l) Contraloría general.

La propia Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal señala los asuntos que competen a cada una de las dependencias indicadas. [...]

31.1 El Municipio.

31.1 Antecedentes en México

El municipio es una de las figuras de organización política más antiguas del mundo; suelen estudiarse antecedentes en el derecho romano y en el derecho español medieval, como precursores del actual municipio mexicano. Se le considera la forma elemental de estructurar políticamente la sociedad.

Algunos historiadores señalan que existe un antecedente más directo del municipio mexicano: el calpulli entre los aztecas que, a pesar de su funda mental carácter agrario, también realizaba actividades de tipo administrativo. Al arribo de Hernán Cortés a nuestro territorio, el grupo expedicionario procede a fundar la Villa Rica de la Vera Cruz con base en el modelo español del municipio, y que constituyó el primer ayuntamiento en México; como regulación jurídica en esta materia se expiden por el conquistador las ordenanzas de 1524 y 1525.

A lo largo de la colonia, el municipio se establece, desarrolla y es regulado, siempre con base en el esquema español; desde luego, se le insertan ciertos matices locales, según fueren las necesidades del virreinato y de la ciudad o villa donde se asentaban sus autoridades. Estas eran designadas generalmente por el virrey y en algunos casos excepcionales por el propio rey de España.

Una vez independizado el país, el municipio subsiste precariamente. Los documentos constitucionales de tipo federal, a partir del acta constitutiva (1824), contemplaron escasa o indirectamente a esa figura jurídica política, ya que se hacía hincapié en la autonomía de las entidades federativas. Solamente la constitución centralista de 1836 (sexta ley, arts. 22, 23 y 25) se ocupó de regular la existencia del ayuntamiento.

En el congreso constituyente de Querétaro (1916-1917), el municipio es objeto de gran discusión tanto porque se aducía que regularlo iba en contra de la autonomía de los estados, como porque se pretendió señalar claramente sus fuentes de ingresos fiscales. La tradición federalista de dejar que las legislaturas locales normaran la actividad municipal pugnaba con la idea de la Revolución de 1910, en el sentido de crear el llamado municipio libre. Finalmente, se superó la costumbre constitucional de no proteger al municipio y el art. 115 fijó las tibias medidas que, con algunas importantes reformas, han llegado a la actualidad. Para el surgimiento de dicho art. 115 fue determinante la situación que vivió el municipio durante el gobierno de Porfirio Díaz, en la cual los funcionarios intermedios entre el gobernador y los ayuntamientos creaban casi siempre un clima de violencia y corrupción en la provincia; clima que, por otro lado, tuvo como principal resultado los llamados cacicazgos.

31.2 Ubicación del municipio dentro del sistema federal

De conformidad con el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las partes de la federación, o sea, los Estados, adoptaran como base de su organización política y administrativa al municipio, al frente del cual habrá un ayuntamiento electo mediante sufragio Universal.

Ello significa que el Estado mexicano está dividido, territorial u políticamente, primero en entidades Federativas y luego en Municipios lo que lleva a precisar que existen tres niveles de gobierno el Federal, el Local y el Municipal. Esto no quiere decir que los Estados miembros de la nación surgieron por la suma de municipios que hubieren decidido confederación.

El municipio existe en la mayoría de los países aunque con distintas características particulares, y puede recibir otros nombres: Comuna, Burgo, Condado. Los ahí en estados Federales y Estados Unitarios o centralistas. Trátese de cualquier denominación o tipo de Estado, el Municipio no siempre tendrá la misma relación con el Gobierno Nacional, en algunas ocasiones, dependerá de él y en otras gozará de una mayor o menos autonomía.

En resumen: aunque en nuestro sistema al municipio se le otorga cierta autonomía esto no sucede en todos los otros países que también sean de tipo federal.

31.3 Carácter político administrativo.

El municipio está considerado como la célula política y administrativa del Estado, ya se trate de una formación natural o por que el orden jurídico lo reconozca y regule, y en algunos casos sea creado por éste. Surge como un fenómeno urbano dada la necesidad de las ciudades de contar con un gobierno local que atiende los requerimientos de servicios comunes inmediatos el municipio puede enfocarse bien como desconcentración o bien como descentralización por región, de tipo político o administrativo pero también es factible que cuente con un grado de autonomía o autarquía tal que lo conviertan en una entidad de carácter político con funciones administrativas muy propias y definidas.

En el fondo de las consideraciones anteriores está la polémica acerca de si el Estado moderno es un todo, y por ello desconcentra cierta competencia en entes regionales o si la actual organización política estatal es la suma de partes (municipios y Estados).

Generalmente se acepta que el Estado moderno ente político jurídico nacional, único y soberano en un determinado territorio) reconoce, por diversas causas y distintos fundamentos, la existencia de entidades regionales, provistas de cometidos y competencias específicos.

En virtud del origen, la evolución y la actividad presente de los municipios, parece indudable que su naturaleza y funciones son tanto políticas como administrativas.

La doctrina acepta su carácter administrativo en lo que podría haber duda es en su naturaleza política. Sin pretender aunar en esta cuestión, resulta palpable en la realidad que las autoridades municipales poseen y ejercen cierto poder dentro de su circunscripción territorial lo que determina su naturaleza política, además de ser, de una u otra forma, agentes del estado. [...]

31.6 Sus características de acuerdo con el art. 115 constitucional

[...] El tema del municipio corresponde más al derecho constitucional y quizá más precisamente, al derecho municipal, por lo que nuestra descripción es somera y se limita a los aspectos administrativos del mismo. En ese sentido, del art.115 de la constitución federal podemos destacar las siguientes características municipio:

1. Posee personalidad jurídica y patrimonio propios.
2. Cuenta con un gobierno autónomo, en el ámbito administrativo.
3. Su órgano administrativo (ayuntamiento) es electo mediante sufragio universal.

4. Posee facultad reglamentaria para los asuntos de su competencia.
5. Es el Congreso local de la entidad federativa el que legisla para el ámbito municipal; el municipio puede legislar en materia presupuestal y de asentamientos humanos.
6. Están a su cargo ciertos servicios públicos de carácter vecinal.
7. Administra libremente su hacienda pública (recursos monetarios, básicamente).

31.7 Autonomía del municipio

La constitución utiliza la expresión municipio libre en el art. 115, la que debe interpretarse principalmente como autonomía en el ámbito administrativo.

Tal autonomía municipal es limitada y ello obedece a múltiples razones, entre las que sobresalen:

- a) La necesidad política de que exista un solo poder soberano dentro del estado nacional.
- b) La tendencia del gobierno central a someter de hecho o de derecho, a los gobiernos estatales y municipales.
- c) El viejo alegato de los partidarios del federalismo en el sentido de que sean los estados quienes legislen en lo interno, incluido desde luego lo municipal.
- d) La existencia, ahora ya prevista en la constitución, de los llamados convenios de coordinación; dichos convenios permiten arrancarle a los municipios, por parte de los gobiernos del estado y federal, algunos de los ya escasos asuntos de su competencia.
- e) De manera fundamental, la penuria económica en que vive la mayoría de los municipios, por la falta de renglones tributarios convenientes a sus necesidades y a la índole de los servicios que deben prestar a la colectividad. Esta situación de finanzas inadecuadas, denunciada en el congreso constituyente de 1917, no es privativa de México (se da, por ejemplo, en Francia, según Georges VEDEL).

31.8 ingresos del municipio. Facultades, atribuciones y cometidos de los municipios

INGRESOS DEL MUNICIPIO

Cuestión esencial a propósito del municipio es la relativa a sus ingresos, pues de ellos depende en gran medida el oportuno y adecuado cumplimiento de sus cometidos. Ya se mencionó cómo este aspecto ha estado en el centro del debate suscitado acerca de la autonomía y la vida municipal. El constituyente de 1917 apenas si señaló escasas fuentes de ingresos al municipio. Con la reforma del 3 de febrero de 1983 se pretendió superar esa situación mediante la formulación de algunas medidas orientadas al fortalecimiento financiero de la institución que estamos comentando. En esta materia, el art. 115 constitucional establece en la actualidad que:

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

- a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que se funden en el cambio de valor de los inmuebles. Los municipios podrán celebrar convenios con el estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.
- b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la federación a los municipios con arreglo a las bases, los montos y los plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los estados.
- c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la federación, de los estados o de los municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

Las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos.

Por otro lado, el art. 73, frac. XXIX-C, último párrafo, prevé que las entidades federativas compartan la participación que la federación les otorgue sobre el impuesto de energía eléctrica. Antes de la reforma de 1983 al Art. 115, ésta era la única mención que la carta magna hacía respecto a los ingresos municipales. [...]

31.9 La legislación municipal

[...] Tanto las leyes federales como las estatales tienen plena aplicación o vigencia en el territorio municipal y a ellas están sujetos sus habitantes. Claro está que ambos tipos de leyes deben ceñirse en todos los casos a lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El municipio carece de órgano legislativo propio; es el congreso de la entidad federativa el que legisla en materia municipal. Como excepción a este principio tenemos dos casos: lo que se refiere al presupuesto de egresos y lo que concierne a las disposiciones en materia de desarrollo urbano que habrá de emitir los ayuntamientos; aunque hay que apuntar que no siempre se les reconoce en doctrina la calidad de ley a esos dos casos.

Mención especial requiere la existencia, prácticamente en los 31 estados la federación, de una ley orgánica municipal, la que abarcará los siguientes aspectos, desde luego, con las lógicas variantes de una a otra entidad:

1. Naturaleza del municipio.
2. Derechos y obligaciones de la población
3. División territorial, indicando la cabecera municipal o sede del ayuntamiento
4. Servicios públicos
5. Hacienda pública municipal: bienes, ingresos y egresos
6. Gobierno municipal: ayuntamiento, presidente municipal, síndicos, regidores, secretario y dependencias (direcciones o departamentos)
7. De la facultad reglamentaria del ayuntamiento
8. Concesiones, permisos, licencias y contratos administrativos
9. Infracciones y sanciones
10. Recursos administrativos
11. Servidores públicos municipales
12. De la desaparición del ayuntamiento e inhabilitación de alguno de sus integrantes [...]

NOTA DEL COMPILADOR. El contenido que se cita en el planteamiento del problema de la unidad numero uno que corresponde al 1.5. Concepto que señala en este párrafo, determina el estudio y análisis de la estructura y funcionalidad de la legislación administrativa, que corresponde precisamente, a Derecho Administrativo II, mismo que deberá estar permanentemente en consulta, en virtud de las reformas que se hacen continuamente a la legislación, tanto a la Ley Orgánica de la Administración Pública, como de los propios Reglamentos Interiores de cada dependencia de la Administración pública, federal, estatal y la municipal.[...]