

Unidad 9

- **Organización administrativa Estatal y municipal.**

UNIDAD 9

ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA ESTATAL Y MUNICIPAL

ASPECTOS GENERALES

La concepción política de la integración del Estado Mexicano establece la coexistencia de tres instancias o niveles de gobierno: federal, estatal y municipal. El artículo 40 de la Constitución dispone que:

Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental,

y el artículo 43 enumera las partes integrantes de la Federación, en entidades federativas que suman 31 Estados y un Distrito Federal.

Por su parte, el artículo 115 establece que:

“Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre.”

El sentimiento de Federación en nuestro país no ha sido adoptado completamente por las entidades que la componen, quizá esto se deba a que desde sus orígenes nuestro país tuvo un sentimiento centralista. La historia de México nos muestra que su independencia no se forjó por entidades autónomas que tuvieran un espíritu de integración local que los identificara, para luego formar una federación. Posiblemente esta sea una de las causas de las tantas reformas que se han hecho al texto original de la Constitución de 1917, a través de las cuales los Estados se han privado de facultades para entregarlas a la Federación, puesto que, en términos del artículo 124 constitucional, cuando los Estados entregan sus facultades a la Federación. ya no pueden ejercerlas.

La expresión de "Estados libres y soberanos" ha dado lugar a confusiones por la aplicación estricta del concepto de "soberanía" que en términos generales significa

"sobre todas las cosas", concepto que no puede ser aplicado ampliamente a una entidad que forma parte de una federación, ya que al expresar su voluntad de someterse a esta organización, renuncia al aspecto exterior de la soberanía y se queda como autoridad superior sólo respecto de su régimen interno; por ello hay que tomar la expresión completa de esta disposición, que establece que los Estados son libres y soberanos en cuanto a su régimen interior.

Esto nos lleva a precisar los conceptos de soberanía, autonomía y autarquía. A la soberanía se le identifica ". . . como una cualidad de una sola potestad pública. que vianda sobre los suyos y que en nombre de los suyos trata con los demás", mientras que la autonomía consiste en la cualidad de dictarse sus propias normas, no obstante que sea dentro de un marco normativo general dado por un ente superior; y la autarquía se traduce en la capacidad de administrarse en los términos de la ley que le es impuesta. De acuerdo con esto la Federación sería soberana, el Estado autónomo, y el municipio autárquico.

ESTRUCTURA DEL EJECUTIVO ESTATAL

La organización del Estado mexicano obliga a los integrantes de la Federación a establecer una organización y estructura interna que siga los lineamientos que el pacto federal determina. Así tenemos que los Estados deben tener una forma de gobierno republicano, representativo y popular, con gobernadores de elección directa, que durarán en su cargo un máximo de seis años, sin que puedan reelegirse por ningún motivo.

Al igual que la Federación, los Estados siguen el principio de la División de Poderes, y en su Constitución establecen las bases particulares de su organización y funcionamiento.

Ante la imposibilidad práctica de realizar el análisis de la administración pública de los 31 Estados de la Federación, tomaremos como base al Estado de México.

El capítulo tercero, del título segundo, del libro segundo de la Constitución Política del Estado de México, regula lo relativo al Poder Ejecutivo del Estado, según las tres secciones que lo componen y que son:

Sección primera: Del Gobernador del Estado.

Sección segunda: De las Facultades, Obligaciones y Restricciones del Gobernador.

Sección tercera: Del Despacho del Ejecutivo.

El Gobernador del Estado, como Jefe del Ejecutivo, es el encargado de la Administración Pública Estatal, con facultades para nombrar y remover libremente a los funcionarios y empleados estatales, proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida la legislatura local, y elaborar los reglamentos que juzgue necesarios para la ejecución y cumplimiento de las leyes y decretos expedidos por la legislatura, según las fracciones V , IX y X del artículo 88 constitucional, que establece las facultades del gobernador.

La Administración Pública Estatal se estructura de acuerdo con la ley orgánica respectiva, según lo prevé el artículo 91 de la propia Constitución, en la que deberán establecerse las dependencias y organismos que apoyarán al Gobernador en el despacho de los asuntos que la Constitución le encomienda, de donde deriva la existencia de la Administración Estatal centralizada y descentralizada, lo cual es confirmado en el artículo 99, que expresamente señala la existencia de las dependencias del Poder Ejecutivo y empresas descentralizadas. Por su parte la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, reglamentaria del artículo 91, establece en sus artículos 1o, 2o y 3o, la existencia de la Administración Pública Central y Paraestatal del Estado de México.

Además de la previsión que la Constitución hace respecto de las características particulares que el Gobernador debe reunir, también señala las correspondientes al secretario y al subsecretario de Gobierno, ya que el Secretario de Gobierno, por ministerio de ley, es quien suple las faltas temporales del gobernador.

Respecto de los titulares de las dependencias del Ejecutivo, se establece expresamente la obligación del refrendo de "Todas las leyes, decretos, reglamentos, circulares, acuerdos, órdenes y en general los documentos que el gobernador suscriba en ejercicio de sus funciones constitucionales. . ." con lo cual quedan como responsables ". . . de todas las órdenes y providencias que autoricen con su firma, contra la Constitución y leyes del Estado", en los términos del artículo 94 de la Constitución local y 7o. de la Ley Orgánica.

En estas disposiciones la aplicación estricta de la institución del refrendo tiene el fin de corresponsabilizar a los titulares de las dependencias con el Jefe del Ejecutivo, como sucede en los regímenes parlamentarios, con la diferencia en nuestro caso que aquí el titular del Ejecutivo puede nombrar y remover libremente a sus colaboradores, por lo que de no estar de acuerdo con el acto cuyo refrendo

se solicita, deben presentar su renuncia o esperar a ser removidos por su negativa.

La estructura de la Administración Pública del Estado, en los términos de la Ley Orgánica respectiva, está integrada de la siguiente forma:

- I. *Administración central*, con el titular del Ejecutivo, sus unidades administrativas de Salud Pública, Comunicación Social, Auditorías y Coordinación de Servicios de Asesoría y Apoyo Técnico, así como el Procurador General de Justicia, como Consejero Jurídico del Gobierno y encargado del Ministerio Público, y las siguientes dependencias:
 - a) *Secretaría de Gobierno*. Encargada de conducir, por delegación del Ejecutivo, la política interna del Estado. Cuenta con dos subsecretarías (artículos 20, 21 y 22).
 - b) *Secretaría de finanzas*. Encargada de la Administración Financiera y Tributaria del Estado (artículos 23 y 24).
 - c) *Secretaría de Planeación*. Tiene encomendada la dirección de planeación, programación, presupuestación y evaluación de las actividades del Ejecutivo del Estado (artículos 25 y 26).
 - d) *Secretaría del Trabajo*. Ejerce las atribuciones que en materia de trabajo corresponden al Ejecutivo del Estado (artículos 27 y 28).
 - e) *Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social*. Promueve la superación cultural y el bienestar de la población (artículos 29 y 30).
 - f) *Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas*. Encargada de ordenar los asentamientos humanos, regular el desarrollo urbano, y proyectar y ejecutar las obras públicas del Estado (artículos 31 y 32).
 - g) *Secretaría de Desarrollo Agropecuario*. Tiene encomendado regular, promover y fomentar el desarrollo agrícola, ganadero, forestal e hidrológico del Estado (artículos 33 y 34).
 - h) *Secretaría de Desarrollo Económico*. Regula, promueve y fomenta el desarrollo industrial y comercial del Estado (artículos 35 y 36).
 - i) *Secretaría de Administración*. Se encarga de prestar el apoyo administrativo que requieren las dependencias del Poder Ejecutivo del Estado (artículos 37 y 38).

También se prevé la desconcentración dentro de la organización centralizada, así como la existencia de un Tribunal de Arbitraje, una Junta Local de Conciliación y Arbitraje, y un Tribunal Fiscal, como órganos de la Administración Pública Estatal, dotados de plena autonomía jurisdiccional.

II.- *Administración paraestatal*. Está integrada por los organismos auxiliares creados por el Congreso Estatal, a solicitud del Ejecutivo o por una orden de éste, quien puede además ordenar su fusión o liquidación. Estos organismos auxiliares son:

1. Organismos descentralizados.
2. Empresas de participación estatal.
3. Fideicomisos públicos.

ESTRUCTURA DEL EJECUTIVO MUNICIPAL

La base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados de la Federación es el municipio libre, en los términos del artículo 115 constitucional, en el cual se establecen los siguientes lineamientos de su organización y funcionamiento:

- a) Tendrá personalidad jurídica y patrimonio propios.
- b) Debe ser administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, compuesto por un presidente municipal, regidores y síndicos.
- c) Su ayuntamiento tiene facultades para expedir bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general en su circunscripción territorial, conforme a las bases normativas que señale la legislatura local.
- d) Deberán prestar por sí, o con el concurso de los Estados, los servicios públicos municipales.
- e) Administrarán libremente su hacienda, la cual se formará, en los términos de las leyes locales, con los rendimientos que sus bienes le produzcan, las contribuciones que le señale la legislatura local, las participaciones federales que les señalen las legislaturas de los Estados, y los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos municipales.
- f) Podrán celebrar convenios con los Estados para asumir la prestación de servicios o la atención de funciones de la Federación que previamente haya asumido el Estado.

La institución del municipio en México ha provocado múltiples polémicas respecto de su naturaleza, estructuración, hacienda y funcionamiento, que han dado origen a diferentes corrientes que no son materia de este curso, por lo que, ante la diversidad de características que presentan los 2,387 municipios de nuestro país, solamente se hará referencia a los aspectos generales que establecen la Constitución y la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

Los centros de población de los municipios de este Estado se denominan, en razón del número de habitantes y de los servicios públicos, de la siguiente forma:

a) Ciudad, al centro de población que tenga: censo no menor de veinticinco mil habitantes, servicios públicos y de policía, calles pavimentadas o de materiales similares, edificios adecuados para las oficinas municipales, hospital, mercado, rastro, cárcel y panteón, instituciones bancarias, industriales, comerciales y agrícolas, hoteles y planteles educativos de enseñanza preescolar, primaria y media.

b) Villa, al centro de población que tenga: censo no menor de cinco mil habitantes, servicios públicos, servicios médicos y de policía, calles pavimentadas o de materiales similares, edificios adecuados para los servicios municipales, hospital, mercado, cárcel, panteón y escuelas de enseñanza primaria y media.

c) Pueblo, al centro de población que tenga: censo no menor de mil habitantes, los servicios públicos más indispensables, edificios para las autoridades del lugar, cárcel, panteón y escuelas de enseñanza primaria.

d) Ranchería, al centro de población que tenga: censo menor de mil habitantes, edificios para escuela rural, delegación o subdelegación municipal. El Ayuntamiento de los municipios está integrado por un presidente municipal, los regidores electos, que según el principio de representación proporcional no podrán ser menos de cinco, y un síndico cuando sean menos de nueve regidores, o dos síndicos, cuando los regidores sean nueve o más.

El Presidente Municipal es el órgano ejecutor de las determinaciones del Ayuntamiento, entre sus facultades tiene las de proponer los nombramientos del secretario, el tesorero y los jefes de departamentos municipales, y formar comisiones permanentes o transitorias para que lo auxilien en el cumplimiento de sus actividades.

Los síndicos tienen a su cargo la procuración, defensa y promoción de los intereses municipales, así como la representación jurídica de los ayuntamientos en los litigios en que ellos sean parte, la gestión de negocios de la hacienda municipal

y la vigilancia del patrimonio municipal (artículo 48).

Los regidores tienen a su cargo la vigilancia y atención del ramo de la administración municipal que les sea encomendado, forman parte de las comisiones que integra el Ayuntamiento y suplen las ausencias del Presidente Municipal.

Las comisiones son órganos integrados por los miembros del Ayuntamiento para estudiar, examinar y resolver los problemas municipales y vigilar que se ejecuten sus disposiciones y acuerdos. El número y materia de las comisiones varía de acuerdo con las características del municipio. Estas pueden ser : De gobernación. seguridad pública y tránsito. De planificación y desarrollo. De hacienda. De agua, drenaje y alcantarillado. De mercados, centrales de abasto y rastros. De limpia, mejoramiento del ambiente y servicio social voluntario. De alumbrado público. De obras públicas. De fomento agropecuario y forestal. De parques, jardines y cementerios. De cultura y educación pública.

También existen organismos auxiliares, a los cuales la Ley Orgánica Municipal clasifica en: autoridades auxiliares, comisiones de planificación y desarrollo, y consejos de colaboración municipal. Como autoridades auxiliares municipales se establecen:

a) Delegados municipales. b) Subdelegados municipales. c) Jefes de sector o sección. d) Jefes de manzana.

Los delegados y subdelegados son electos a propuesta del Ayuntamiento, y los jefes de Sector o sección y jefes de manzana son nombrados directamente. Los miembros de las comisiones de planificación y desarrollo son nombrados por los propios ayuntamientos, y los de los consejos de colaboración municipal son electos democráticamente por períodos de tres años.

El ejercicio de la función administrativa municipal en materia de servicios públicos puede ser realizada en forma exclusiva por los municipios o con la coordinación y apoyo de los Estados, o con otros municipios: también pueden concesionarse a particulares, con excepción de los de seguridad pública, tránsito, alumbrado y los que afecten la estructura y organización municipal. El mínimo de servicios públicos con que debe contar el municipio es el siguiente:

1. Agua potable y alcantarillado.

2. Alumbrado público.
3. Limpia.
4. Mercados y centrales de abasto.
5. Panteones.
6. Rastro.
7. Calles, parques, jardines, áreas verdes y recreativas.
8. Seguridad pública y tránsito.

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General Del Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S:A., México, 1984.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo, Tomo I, Editorial Porrúa, S.A., México, 1983.

TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional mexicano, Editorial Porrúa, S.A., México, 1973.