

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA CALIFORNIA

FACULTAD DE DERECHO-MEXICALI



TEMA:

**REGLAMENTACIÓN DE LAS FUNCIONES DEL AYUNTAMIENTO Y SU
NUEVA INTEGRACIÓN**

**TRABAJO TERMINAL QUE PARA OBTENER EL DIPLOMA DE
ESPECIALIDAD EN DERECHO**

PRESENTA:

ALFONSO MARTÍNEZ MORENO

ASESOR:

MARÍA AURORA DE LA CONCEPCIÓN LACAVEX BERUMEN

MEXICALI, BAJA CALIFORNIA, MÉXICO

MAYO DE 2014

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA CALIFORNIA

FACULTAD DE DERECHO-MEXICALI



TEMA:

**REGLAMENTACIÓN DE LAS FUNCIONES DEL AYUNTAMIENTO Y SU
NUEVA INTEGRACIÓN**

**TRABAJO TERMINAL QUE PARA OBTENER EL DIPLOMA DE
ESPECIALIDAD EN DERECHO**

PRESENTA:

ALFONSO MARTÍNEZ MORENO

ASESOR:

MARÍA AURORA DE LA CONCEPCIÓN LACAVEX BERUMEN

MEXICALI, BAJA CALIFORNIA, MÉXICO

MAYO DE 2014

AGRADECMIENTOS

Extiendo un especial agradecimiento al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) por haberme otorgado una beca para realizar mis estudios de Especialidad en Derecho y por el apoyo económico brindado durante el transcurso de los mismos.

Mi agradecimiento a la Dra. María Aurora de la Concepción Lacavex Berumen por el excelente asesoramiento que recibí durante las etapas de investigación y elaboración del presente trabajo, así como por la revisión del mismo.

ÍNDICE

Presentación/Introducción	07
1. Concepto de Ayuntamiento y Municipio	10
1.1 Ayuntamiento	10
1.2 Municipio	11
1.3 Diferencia entre Ayuntamiento y Municipio	11
2. Breves Antecedentes Históricos	12
El Municipio de Mexicali	13
3. Fundamentos Jurídicos	14
3.1 Artículo 115 Constitucional	14
3.2 Reforma 1999	15
4. Gobierno y Administración Pública Municipal	21
Gobierno Municipal	23
5. Normatividad municipal	23
5.1 Los reglamentos Municipales	24
5.1.1 El que establece y regula el funcionamiento Interior del Ayuntamiento	25
5.1.2 Los que regulan la estructura y funcionamiento de la Administración Pública Municipal	26
5.2 Elaboración de Reglamentos	27
5.3 Observación a la Reglamentación Municipal	28
5.4 Aplicación de Reglamentos	28
5.5 Modificación de Reglamentos	29
6. El ayuntamiento y sus integrantes	29
6.1 De las planillas a municipales.	30
6.2 Situación del Ayuntamiento de Mexicali	30
6.3 Integrantes del Cabildo	31
6.3.1 Presidente del Ayuntamiento	32
6.3.2 De los Síndicos.	33
6.3.2.1 Síndico Procurador	34
6.3.2.2 Síndico Social	35
6.3.3 Regidores	36
6.4 La conformación de los ayuntamientos en Baja California	37

7. Del Cabildo.	38
7.1 Votaciones en Cabildo	39
7.1.1 Mayoría Relativa	39
7.1.2 Mayoría Absoluta	39
7.1.3 Mayoría Simple	40
7.1.4 Mayoría Calificada	41
7.2 Análisis de las Votaciones.	43
7.3 Como resolver los números fraccionados.	45
Conclusiones y propuestas a las nuevas integraciones.	46
Fuentes Consultadas	52
- Bibliográficas	52
- Normativas	53
- Informáticas	54
- Vivas	54

Presentación/Introducción

En el presente trabajo, con la finalidad de hacer una crítica al funcionamiento y composición del Ayuntamiento, derivados de las reformas hechas a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California en el año 2011, misma que marcó una nueva etapa en la composición de los Ayuntamientos en cuando menos 3 de los 5 municipios del Estado, con muchas diferencias de opinión entre si debería o no existir un elemento más que contare con voz y voto en la toma de decisiones del cabildo, es que se realiza un análisis de la estructura de un Gobierno Municipal repasando elementos más esenciales y sus características en un contexto de actualidad y propiamente haciendo referencia a Mexicali.

La idea original era hacer una crítica a los errores reglamentarios dentro de la normatividad municipal, atribuidos en mayor parte, creo yo, a la confusión de términos como Municipio, Ayuntamiento, Gobierno Municipal, entre otros.

Adentrado en el tema, me doy cuenta que puedo ir más allá que esa simple observación (que también planteo en el trabajo) y es por eso que me atrevo a llevar la crítica hacia la integración actual del ayuntamiento y me atrevo a llevarla hasta proponer un cambio en la misma.

Comenzaré explicando que es la sociedad la que a través de su necesidad y participación construye al municipio como instrumento para hacer posible sus propósitos y satisfacer esas necesidades; es también un elemento sustancial del municipio, es la parte dinámica que interacciona con gobierno y con la cual se construye el consenso y la democracia, dando paso a mejores tomas de decisiones de los gobiernos municipales.

La administración pública municipal es la actividad que realiza el Gobierno Municipal, en la prestación de servicios públicos para satisfacer las necesidades diarias; garantizando los derechos de la población que se encuentra establecida en un espacio geográfico determinado, en los términos que prevén las disposiciones jurídicas que regulan la administración pública municipal.

El municipio a través del órgano colegiado denominado Ayuntamiento puede contraer derechos y obligaciones, a efecto de prestar los servicios públicos de su competencia. El municipio es administrado por tres partes que integran el Ayuntamiento, siendo las siguientes: un presidente municipal, regidores y síndicos; respecto al número de síndicos y regidores, el municipio se acata a lo establecido, en el caso que nos ocupa, por la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, así como la Ley de Régimen Municipal para el Estado de Baja California.

El Ayuntamiento se le considera como un órgano colegiado que asume la representación del municipio en la toma de decisiones, sus integrantes son electos por el sufragio universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible y mediante los principios de mayoría relativa y de representación proporcional.¹ El Ayuntamiento, como cuerpo colegiado, celebra sus sesiones periódicamente; sus decisiones o resoluciones se denominan resoluciones de cabildo y se da constancia de ellas en un libro que se llama Libro de Cabildo, que contiene las Actas de Cabildo, cuya redacción y certificación corresponde al Secretario del Ayuntamiento.

Para cumplir con los fines del municipio el gobierno municipal necesita manejar un conjunto de recursos que se identifican como la hacienda municipal, la adquisición de los recursos materiales y su adecuada utilización, son un factor fundamental para la buena marcha de la organización municipal, así como la de hacer una buena planeación del manejo y ejecución de recursos económicos, implementar medidas preventivas y correctivas en el cuidado de los bienes muebles e inmuebles del municipio, en el mismo orden de ideas, los municipios tienen la facultad legal para determinar libre y responsablemente las características propias de su Gobierno de acuerdo con sus necesidades particulares, para establecer las normas básicas de la convivencia social incluyendo la situación de las comunidades indígenas.

El cabildo es la figura jurídica en la que se reúnen los miembros del Ayuntamiento para tratar los temas de interés del municipio que gobiernan y por medio de la cual la sociedad tiene la posibilidad de participar en la toma de decisiones de los gobiernos

¹ Artículo 78 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, vigente al 15 de Mayo de 2014

municipales ya que las sesiones son abiertas para que el ciudadano tenga la libertad de hacer valer su derecho de petición en este tipo de reuniones del ayuntamiento.

Las decisiones que toman los gobiernos municipales, deben surgir de la opinión de la sociedad; las gestiones municipales obedecerán al interés general y el bien común; sólo así se ejerce un gobierno legítimo en un contexto de democracia.

Con este planteamiento muy general es que se busca definir si bajo las condiciones actuales que distinguen al Ayuntamiento de Mexicali, es necesario reestructurar los procedimientos en que se incluyen los integrantes a formar parte del Ayuntamiento o es indispensable contar con, a la fecha, 18 integrantes.

Bajo estos temas y contexto general se presenta el trabajo para acreditar la especialidad en Derecho 2014 de la Universidad Autónoma de Baja California, espero sea de su interés y mejor aún de su utilidad.

1. Concepto de Ayuntamiento y Municipio.

Con la finalidad de entender bien los temas a tratar en el presente trabajo, es menester iniciar diferenciando y entendiendo los conceptos de los que estaremos hablando a lo largo del mismo. Es común que al referirnos al Ayuntamiento, al municipio, al gobierno municipal, lo hagamos como sinónimos, sin diferenciarlos uno de otro y probablemente demos a entender nuestras ideas, pero es importante saber utilizar correctamente cada uno de ellos.

1.1 Ayuntamiento

Anteriormente a la última reforma del artículo 115 Constitucional se le atribuía la función de Administrar y Gobernar al municipio a los Ayuntamientos, pero al modificar el texto constitucional se dispone ahora que el municipio será gobernado por un ayuntamiento², de lo que se desprende, primero: que el órgano colegiado que decidirá sobre las acciones en materia de gobernabilidad de los municipios serán los Ayuntamientos, entiéndase por esto las aprobaciones a las disposiciones que hagan sus integrantes, tema que trataremos más adelante, y segundo, que además de gobernar, está la función de Administrar, función que competirá al Presidente municipal y al grupo de funcionarios como el Tesorero, el Oficial Mayor, el encargado de Desarrollo Urbano, Seguridad Pública y el personal técnico y administrativo que requiera el municipio. Que para tal efecto designe el mismo, quienes se encargaran de la hacienda municipal y de la prestación de los servicios a los que está obligado constitucionalmente.

El Ayuntamiento es el órgano de gobierno que administra al municipio, con objeto de lograr un desarrollo integral equilibrado que permita a sus habitantes gozar de una mejor forma de vida.

² Ponencia Lic. Fernando Pérez Rasgad, la misión y visión del municipio mexicano de cara al tercer milenio, http://www.e-local.gob.mx/wb/ELOCAL/ELOC_La_mision_y_vision_del_municipio_mexicano2, consulta 03 de Mayo de 2014.

En México, dicho órgano es designado en su encargo cada tres años en una elección popular directa, conforme a lo dispuesto en el citado artículo 115 Constitucional, que señala también que está formado por el Presidente municipal o comúnmente llamado Alcalde, los síndicos y los regidores.³

1.2 Municipio

El concepto de municipio, surge con los romanos. El vocablo Municipio proviene del latín, que se compone de dos palabras: el sustantivo *Manus munare* que se refiere a cargas y obligaciones, tareas, oficios; y del verbo *Capere*, que significa tomar, hacerse cargo de algo, asumir ciertas cosas. De estos vocablos se debía entender, que a cambio de gobernarse a sí mismos los pueblos sometidos por Roma, debían pagar un tributo, en suma el *manus* y el *capere*.⁴

De la unión de los vocablos anteriores surge el término *municipium*, que definió etimológicamente a los asentamientos poblacionales en las que sus ciudadanos tomaban para ellos las cargas necesarias, tanto personales como patrimoniales, para encargarse de las tareas y servicios locales de sus comunidades.

“... es un efecto de la sociabilidad, como tendencia (...) a institucionalizar las relaciones sociales. Se produce como mediata agrupación natural y como inmediata unidad socio-política funcional, aglutinada en forma de asociación de vecindad, siendo por excelencia la forma de agrupación local: (...) es fuente de expresión de la voluntad popular y en consecuencia, atiende a sus fines propios como institución y a los de sus componentes como asociación de éstos”.⁵

“La organización Político-Administrativa que sirve de base a la división territorial y organización política de los estados miembros de la Federación. Integran la organización política tripartita del Estado mexicano, Municipios, Estados y Federación”.⁶

Según sus elementos, el maestro Milton E. Castellanos Gout, lo define como:

³ Pedro Emilio Hernández-Gaona, Derecho Municipal, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1991. P. 35

⁴ Robles Martínez, Reynaldo. El municipio. Editorial Porrúa. Cuarta Edición. México 2000. p. 26.

⁵ Ochoa Campos Moisés. La reforma municipal. Editorial Porrúa, cuarta edición. P.29

⁶ Diccionario Jurídico Mexicano. Editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM/Porrúa. Consulta 05 de Mayo de 2014.

“Institución jurídica, política y social, que tiene como finalidad organizar a la comunidad en la gestión autónoma de los intereses de convivencia; la cual está gobernada por un ayuntamiento; y constituye a la base de la división territorial de la organización política de un Estado”⁷

Cita el artículo 2do de la Ley de Régimen Municipal para el Estado de Baja California: “El Municipio, como orden de gobierno local, tiene la finalidad de organizar a la comunidad asentada en su territorio, en la gestión de sus intereses y ejercer las funciones y prestar los servicios que ésta requiera, de conformidad con lo establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.”

1.3 Diferencia entre Ayuntamiento y Municipio

Habiendo revisado los conceptos que nos ocupan, de una manera acertada podemos afirmar que no son exactamente lo mismo, el Ayuntamiento por ejemplo, el municipio se refiere a la forma en que se organiza política y administrativamente una sociedad, y en segundo término, el Ayuntamiento es el cuerpo que decidirá la forma en que dicha organización será gobernada.

Es importante también, hacer referencia al significado de Administración Pública Municipal, actividad que le toca dirigir a una de las figuras que participan dentro del Ayuntamiento, que es el Presidente Municipal, función que abordaremos más adelante en el presente trabajo.

2. Breves Antecedentes Históricos

El municipio en México tiene su origen desde la Organización de los pueblos americanos en la época pre colombiana con los Calpullis Aztecas como Municipios naturales, esta organización partía en principio de la actividad militar y las conquistas que producían. Cada Calpulli tenía sus gobernantes o jefes supremos denominados Uei Tlatoani, una figura similar a los emperadores. Desde estas épocas contaban con

⁷ Castellanos Gout, Milton E, Clase de Régimen Jurídico Municipal, Especialidad en Derecho, UABC, Mexicali, México, 2013.

una estructura organizacional completa donde funcionaban administradores, capataces, recaudadores de tributos y escribanos.

Posteriormente, en la época de la Conquista Española se funda el primer municipio en nuestro territorio, conocido como la Villa Rica de la Vera Cruz. A partir de esto, las instituciones de los municipios empezaron a servir como instrumento jurídico base de la organización de los nuevos pueblos españoles.

Para 1525, Hernán Cortez dictaba lo que es conocido como “Plan Municipal”, que no eran más que ordenanzas para regir la organización de las ciudades y Municipios Coloniales. En este documento empieza a funcionar un cuerpo de cabildo colonial donde lo integraban alcaldes, regidores, diputados, síndicos y otros oficios transitorios.

Los “Elementos Constitucionales” de Ignacio López Rayón a principios de los 1800, hacen referencia al Ayuntamiento como fuente primigenia de la representación nacional incluyendo representantes de las provincias designados por los Ayuntamientos.

Después de las bases sentadas por los antecedentes ya descritos aparecen los textos Constitucionales como Cádiz ya integraban y se referían a los Ayuntamientos de una forma más completa, por ejemplo se establecía que cualquier pueblo de por lo menos mil habitantes debería contar con un ayuntamiento y los miembros serían nombrados por elección en los pueblos. Posteriormente y después de las varias constituciones creadas durante el siglo XIX fue hasta la Constitución de 1917 donde se establecía el “municipio libre” como la base de la administración política y municipal de los Estados, y por ende del país.

2.1 El Municipio de Mexicali

El 4 de noviembre de 1914 se decreta la municipalidad de Mexicali donde al mismo tiempo se convoca a elecciones para formar el primer ayuntamiento, mismo que fue encabezado por Francisco L. Montejano. Durante este tiempo el Ayuntamiento de Mexicali se mantuvo como consejo y de 1930 a 1952 como delegación, hasta que Baja California deja de ser territorio para convertirse en el estado 29.⁸

⁸ <http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM02bajacalifornia/municipios/02002a.html>, consulta 05 de Mayo de 2014.

Como aspectos demográficos y de acuerdo al Censo de Población y Vivienda 2010 efectuado por el INEGI (junio 2010), la población total del municipio era de 936,826 habitantes, de los cuales 473,203 son hombres y 463,623 son mujeres. Mexicali tiene la tasa de crecimiento más baja del estado, 1.99, por lo que su tiempo de duplicación es largo, calculado en 36.65 años. La población total del municipio representa el 29.7 %, con relación a la población total del estado, la zona urbana de la ciudad tiene 759 537 habitantes siendo el 81.07 del total del municipio.⁹

3. Fundamentos Jurídicos

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sustento de toda normatividad en México, reconoce al municipio en su artículo 115 como base de las Entidades Federativas; lo sitúa como la demarcación de territorio autónomo y patrimonio propio, base de organización política y administrativa en que se integran los Estados.

3.1 Artículo 115 Constitucional

El artículo 115 de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos se encuentra ubicado en el Titulo Quinto que lleva por nombre de los Estados de la Federación.

“Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

Las Constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un período adicional,

⁹ <http://www.mexicali.gob.mx/xxi/pages/municipio.php>, consulta 05 de Mayo de 2014.

siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.”...

El artículo motivo de estudio en el presente trabajo, ha sufrido 13 reformas hasta el día de hoy, algunas de mayor complejidad que otras, mismas de las que consideramos la más importante la de 1999, que detallare a continuación.

3.2 Reforma 1999

La más reciente de las reformas complejas, por llamarlo de alguna manera, al artículo materia de estudio del presente trabajo es la promulgada en el Diario Oficial de la Federación en fecha 23 de Diciembre de 1999.

Primeramente y hablando de la fracción I del artículo 115, se hicieron cambios en el precepto de la función del ayuntamiento, al sustituir la palabra *administrado* por *gobernado*, además de señalar de manera expresa la integración de munícipes de esta instancia de gobierno. En el dictamen de la iniciativa a la reforma en comento, se explica que “se pretende que en el ámbito de gobierno del municipio se ejerzan competencias exclusivas a favor del ayuntamiento; lo que supone la exclusión no solo de autoridades intermedias entre el gobierno del estado y el ayuntamiento, sino cualquier otro ente, organismo o institución que creado por los poderes federales o estatales sin base constitucional, pretenda ejercer funciones municipales”¹⁰

Por otra parte, dicha reforma, precisa que en caso de presentarse elecciones incompletas o de decretarse la desaparición de un ayuntamiento, se deberá nombrar un Consejo Municipal por la Legislatura Local.

A continuación, se hará una transcripción de la citada reforma, y mientras se vaya avanzando en la misma, se puntualizaran las modificaciones más significativas.

“ARTICULO 115.-...

I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley

¹⁰ Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones, tomo XIV, Reformas Constitucionales durante la LVII Legislatura, Cámara de Diputados, 5ta ed., 2000, p. 671.

determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

....

....

En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los estados designarán de entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los periodos respectivos; estos Concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores.

II. .

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

- a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;
- b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;
- c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;
- d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este

caso, será necesaria solicitud previa del Ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y

e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

Los ayuntamientos tienen la facultad de aprobar sus bandos de policía y buen gobierno, así como sus reglamentos administrativos.

Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores.

III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- b) ...
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d) ...
- e) ...
- f) ...
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;
- h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito;
- i) ...

Se amplía significativamente el catálogo de servicios públicos municipales, al incluir los referentes al drenaje y tratamiento de aguas residuales; en materia de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; así como el equipamiento en parques y jardines.

...

Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del Ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio Municipio.

IV. ...

...

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 estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

...

V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:

- a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;
- b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;
- c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados

elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;

Se incluyen limitaciones al actuar de los municipios para celebrar convenios que tengan por objeto la eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponde, con la previa aprobación de las legislaturas estatales. Igualmente se obliga a los estados y federación, a que cuando realicen o planes de desarrollo regional, verifique que se encuentren y participen en ellos los municipios.

d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;

e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;

f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;

g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;

h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e

i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios;

VI. ...

VII. La policía preventiva municipal estará al mando del presidente municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquélla acatará las órdenes que el gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

El ejecutivo federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente.

VIII. ...

El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a través del tiempo y sus reformas ha logrado establecer las bases para los Municipios en nuestro país. A partir del texto Constituyente de 1917 este artículo ha sufrido reformas en 12 ocasiones hasta el día de hoy con la finalidad de ir adaptando la figura Municipal a la realidad nacional según la situación que vive la sociedad Mexicana en determinado momento y con el objeto de cumplir sus exigencias.

A través de sus varias modificaciones el Municipio ha ido adquiriendo autonomía, así como mayores facultades e independencia de Administración y gestión. Sin duda es un ente completamente diferente de lo que nos proponía el Constituyente de 1917.

“La autonomía local es un derecho que se sitúa en la base misma de una estructura democrática del poder y la descentralización y la participación de los ciudadanos en la gestión de los asuntos púnicos son condiciones básicas de la democracia de nuestros días. En ese sentido, la existencia de niveles de autonomía política y económico-financiera cualificadas, permiten un mayor desarrollo del ejercicio del derecho de participación política de los ciudadanos y un control por parte de los mismos de la gestión pública”¹¹

Considero que en la actualidad el texto constitucional cumple con todos los aspectos necesarios para conformar y el adecuado funcionamiento de un Municipio, seguramente con el tiempo y las necesidades que se vayan presentando sufrirá adecuaciones para cubrir las nuevas exigencias, como por ejemplo, el asunto de las finanzas municipales, que hoy en día son un gran problema para muchos municipios en México, habrá que buscar mecanismos que permitan a los gobiernos municipales eficientar el gasto público empezando por sanear lo relativo a los gastos de operación que es donde se va mucho del presupuesto y deja de aprovecharse para beneficio de la población en general.

¹¹ Rendón Huerta Barrera, Teresita, Derecho Municipal, Editorial Porrúa, Cuarta edición, México, 2007, apéndice Núm. 2, citando a La Declaración de Cartagena de Indias sobre la autonomía local de la unión iberoamericana de Municipalistas, p. 508

4. Gobierno y Administración Pública Municipal

Históricamente, las entidades federativas obtenían su fuerza, en materia gubernamental, debido a la limitación de libertades municipales, entendiéndose por ellas “La facultad de que disponen las comunidades geográficas elementales de ciudadanos, para organizarse y ayudarse mutuamente”.¹²

Una vez que se redescubre la dimensión de la actuación colectiva del ciudadano es que se consagran nuevos derechos en la Constitución y específicamente en su artículo 115, normativo del tema municipal.

En el sistema federal que caracteriza a nuestro país, la administración pública moderna tiene que afrontar retos como la aplicación de sistemas acordes con la época para realizar sus funciones con eficacia, además de coordinar los organismos que lo integran en el ámbito de sus competencias.

Sin desviarnos del tema y refiriéndonos a los municipios, es de todos sabido que enfrentan numerosos problemas para el cumplimiento de sus funciones, lo que trae como consecuencia la pérdida, o nunca obtenida realmente, dinámica económica y social.

Dichos problemas se generan por el desequilibrio regional y por el fracaso que representa la centralización de decisiones, del ejercicio de los ingresos públicos y de la intervención de niveles de gobierno superiores, llámese Estados y Federación.

A medida que se van ampliando las actividades propias del municipio, se vuelve necesario en el mismo sentido ampliar sus gobiernos con nuevas estructuras administrativas.

Actualmente, el artículo 115 de la Constitución Política se encuentra ubicado en el Título Quinto que lleva por nombre de los Estados de la Federación.

"ARTÍCULO 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división, conforme a las bases siguientes:

¹² Savigny, Jean de, ¿El Estado contra los municipios?, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1978, p.5

I.- Cada municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directos y no habrá ninguna autoridad intermedia entre este y el gobierno del Estado.

II.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados, y que en todo caso serán suficientes para atender sus necesidades.

III.- Los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

Dicho precepto constitucional soporta jurídicamente los municipios y la forma en que será administrado su gobierno por parte de los Ayuntamientos.

La parte más dinámica de la estructura estatal es la administración pública; en los municipios es el ayuntamiento entonces, el encargado por disposición constitucional de administrar a los mismos, y de acuerdo con las reformas constitucionales, el municipio y sus órganos se ven en la necesidad de adaptarse a los cambios que presenta la cotidianidad de la vida del momento.

La administración pública puede ser estudiada desde los puntos de vista orgánico y funcional, sea a nivel federal, estatal o municipal; a partir de estos criterios se pueden entrelazar los elementos que intervienen en la administración municipal, pues ésta tiene que ser vista como un todo y no nada más asignarle la función que tradicionalmente ha tenido, es decir, la prestación de algunos servicios públicos. No podemos referirnos a la estructura administrativa, si desconocemos la superestructura que la condiciona.¹³

Desde el punto de vista orgánico, el municipio cuenta con un ayuntamiento y todos los órganos o unidades administrativas que directa o indirectamente dependen de él, en forma centralizada, descentralizada o desconcentrada.

Como lo hemos mencionado anteriormente, el ayuntamiento, como órgano de decisiones, está compuesto por un Presidente Municipal, un secretario del ayuntamiento (que no tiene voz ni voto en el cabildo), varios regidores y uno o más síndicos según sus funciones, y según lo disponga la normatividad al

¹³ Acosta Romero Miguel. Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas, La Reforma Municipal Mexicana, IJUNAM, 1986, México.

respecto. Sin embargo, el ayuntamiento solo como cuerpo colegiado puede administrar, pues ninguno de sus miembros puede hacerlo de forma individual.

Desde el punto de vista funcional, la administración de los municipios se considera como la realización de la actividad que corresponde a los órganos que integran el municipio; es así que para realizar sus actividades, el municipio cuenta con una estructura jurídica, elementos materiales, o sea, el conjunto de bienes que en un momento dado tiene a su disposición y el elemento personal, que es el conjunto de funcionarios, empleados y trabajadores que prestan su servicio al aparato de la administración municipal.

El Gobierno Municipal

Para la mayoría, el Gobierno Municipal es el último nivel gubernamental, pero analizando las facultades que el mismo artículo 115 antes mencionado le otorga a los Ayuntamientos, éste puede ser un nivel intermedio entre la población administrada y los gobiernos de nivel Estatal y Federal, máxime que es el más cercano y con quien se tiene mayor cercanía en cuanto a necesidades administrativas o de servicios públicos.

Los ciudadanos le confieren al Municipio – gobierno – cierto poder de decisión, que busca ejercer por medio de sus representantes, y el primero tiene a su vez la facultad de ejercer esa función pública, política y hasta financiera.¹⁴

5. Normatividad Municipal.

Como hemos observado, por mandato constitucional, los ayuntamientos tienen la responsabilidad de elaborar reglamentos que normen su funcionamiento interno y la vida comunitaria.

Por facultad reglamentaria se entiende la posibilidad que tienen los ayuntamientos de traducir leyes federales y estatales en medidas administrativas adecuadas al municipio.¹⁵

¹⁴ Diccionario de Política y Administración Pública, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., 1980, T.II.

Al respecto; la fracción II del artículo 115 constitucional señala:

“Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones”.

Esto significa que cada ayuntamiento debe elaborar y expedir el Bando de Policía y Buen Gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de acuerdo con las normas contenidas en la Constitución Política del Estado, en las Leyes Orgánicas Municipales, en las Leyes de Hacienda Municipal y en otras leyes de aplicación municipal.

5.1 Los Reglamentos Municipales

Además del Bando de Policía y Buen Gobierno, los ayuntamientos deben expedir reglamentos sobre los diferentes aspectos de la vida municipal.

El reglamento es un conjunto de normas generales, de carácter administrativo y obligatorio para toda la comunidad, expedidas por el ayuntamiento para garantizar el cumplimiento de la ley.

Los reglamentos municipales pueden ser de varios tipos:

- a. El que establece y regula la organización y funcionamiento interior del ayuntamiento.
- b. Los que regulan la estructura y funcionamiento de la administración pública municipal.
- c. Los que regulan la estructura y funcionamiento de los servicios públicos.
- d. Los que establecen y regulan las actividades de los particulares que afectan el desarrollo cotidiano de la vida comunitaria.

¹⁵ Guía técnica 02. La reglamentación municipal; Instituto Nacional de Administración Pública; 1985.

Al respecto, me gustaría abundar en dos de los tipos antes mencionados, que a mi juicio, es donde he encontrado un error en la actual reglamentación municipal de Mexicali, que en principio, es el tema a tratar del presente trabajo.

5.1.1 El que establece y regula el funcionamiento interior del Ayuntamiento

El Reglamento Interior del Ayuntamiento regula la composición y estructura del mismo, y define las funciones y obligaciones de cada uno de sus miembros.

Este reglamento es de singular importancia ya que establece los límites de facultades, atribuciones y obligaciones del presidente municipal, síndicos y regidores, y regula la organización y celebración de las sesiones de cabildo.

Según el Centro de Estudios de Administración Municipal¹⁶, los aspectos que contiene este reglamento son:

- a. De la Residencia e Instalación. Corresponde a este apartado definir el lugar en que radicara legalmente el ayuntamiento, así como la fecha de su instalación.
- b. De las Funciones de los Integrantes del Ayuntamiento. Aquí se delimitan las funciones que corresponden el ayuntamiento como órgano de gobierno, al presidente municipal, síndicos y regidores municipales.
- c. De las Votaciones. En esta parte del reglamento se prevén los casos en que se vota una resolución del ayuntamiento. Se menciona la proporción de votos necesaria para que se apruebe o rechace una resolución.
Se estipulan los casos en que se delibera a través de votos.
- d. De la revocación de Acuerdos. En esta parte se establecen las facultades del ayuntamiento para revocar aquellos acuerdos del cabildo que se consideren por mayoría contrarios al bienestar colectivo o al interés municipal.
- e. De las sesiones.

¹⁶ Centro de Estudios de Administración Municipal, La Reglamentación Municipal, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1985, p.7

En esta parte del reglamento se establecen los periodos de sesiones ordinarias y las condiciones para llevar a cabo las sesiones extraordinarias. Se incluyen además las disposiciones generales para la celebración de sesiones, sobre su recinto oficial o salón de cabildos y el número mínimo de representantes del ayuntamiento para celebrar la sesión.

- f. De las comisiones. En este apartado se señalan las facultades y obligaciones de los regidores para asumir la responsabilidad de una comisión encarada de la prestación de un servicio público o bien de otras actividades propias del gobierno municipal, tales como la Hacienda Pública, el Bienestar Social, Seguridad Pública, etc.
- g. Previsiones Generales. Esta parte contiene todas aquellas disposiciones que facilitan el desempeño del ayuntamiento tales como la puntualidad, el control de acuerdos, las modificaciones al propio reglamento, etc.

5.1.2 Los que regulan la estructura y funcionamiento de la Administración Pública Municipal

Las disposiciones que contienen estos reglamentos son:

- a. La estructura administrativa.
- b. Las funciones de los órganos municipales.
- c. Las bases para los sistemas de administración de recursos financieros, materiales y de personal que labora en el municipio.

De este tipo de reglamentos destacan por su importancia: El reglamento Interno de Administración y el Reglamento interior de trabajo.

El Reglamento Interno de Administración señala cuales son los órganos que integran la administración pública municipal y establece sus responsabilidades y funciones.

El Reglamento Interior del Ayuntamiento reula las relaciones laborales entre el ayuntamiento y sus trabajadores y define las condiciones generales de trabajo.

De esta manera, el Reglamento Interno de Administración debe contener entre otros, los siguientes capítulos.

a. Disposiciones Generales.

Aquí se presentan los objetivos del reglamento y se señala la obligatoriedad del cumplimiento de las tareas administrativas de acuerdo con las políticas, programas y prioridades del gobierno municipal.

b. Funciones y Atribuciones de la Presidencia Municipal.

Este capítulo señala las responsabilidades y funciones del presidente municipal como titular y responsable del gobierno y de la administración municipal.

c. Dependencias de la Administración Municipal. En este capítulo se señalan todas las dependencias administrativas del gobierno municipal que son responsables de funciones específicas, como la Secretaría del Ayuntamiento, la Tesorería municipal, la Dirección de Obras Públicas, etc.

d. Nombramiento, Suplencia y Responsabilidad de Servidores Públicos. En este capítulo se prevén los casos de nombramiento de funcionarios municipales, las suplencias en caso de faltas temporales y definitivas, así como otras disposiciones que responsabilizan a los funcionarios municipales de faltas administrativas que pudieran cometer durante el ejercicio de sus cargos.

e. Previsiones Generales. Esta parte del reglamento determina que los aspectos que no se hayan previsto y que sean de carácter administrativo se resolverán por el ayuntamiento en sesiones de cabildo.

f. Vigencia del Reglamento. Se debe señalar la fecha en que entra en vigor el reglamento, estableciendo que solo puede ser derogado por otro reglamento similar que expida el ayuntamiento en pleno uso de sus facultades.

5.2 La Elaboración de Reglamentos

Los reglamentos son elaborados por iniciativa del Presidente Municipal, quien a su vez designa al órgano de la Administración Municipal responsable del aspecto que se va a regular.

La aprobación de los reglamentos la deberá hacer el ayuntamiento en sesión de cabildo, en donde se deberá analizar y discutir el contenido del mismo.

Una vez que los reglamentos hayan sido aprobados, el ayuntamiento deberá establecer el periodo de vigencia, el cual generalmente es de tres años.

Los reglamentos deberán ser publicados y colocados en lugares visibles para que sean del conocimiento y observancia de los vecinos y habitantes del municipio, en todo caso se deberán tomar en cuenta las disposiciones que al respecto señala la Ley Orgánica Municipal.

5.3 Observación a la Reglamentación Municipal de Mexicali.

En la revisión y estudio tanto del Reglamento Interior del Ayuntamiento como el Reglamento de la Administración Pública del Municipio de Mexicali, me pude percatar de una situación que a mi parecer carece de sustento o técnica legislativa, no quisiera catalogarlo como un error porque seguramente quienes lo aprobaron tendrán su justificación. Me refiero a uno de los capítulos del Reglamento de la Administración Pública del municipio de Mexicali, específicamente al Título Cuarto De la Sindicatura Municipal que en su Capítulo Primero que detalla la Naturaleza y Facultades de este miembro del Ayuntamiento y no de la Administración Pública Municipal, que como vimos en los dos temas anteriores debiera incluirse en el Reglamento Interior del Ayuntamiento, mismo que regula la composición de ese Órgano Colegiado y estructura del mismo, y luego entonces define las funciones y obligaciones de cada uno de sus miembros.

5.4 Aplicación de Reglamentos

La aplicación de los reglamentos consiste en respetar y hacer que sean respetadas las normas en él establecidas.

El ayuntamiento deberá vigilar la correcta observancia de los reglamentos y procurara en toda medida la aplicación de las sanciones a las personas que cometan infracciones o faltas a los mismos.

Una correcta aplicación y vigilancia de los reglamentos municipales nos llevara necesariamente a grandes beneficios, porque en la medida en que existan normas que regulen todos los aspectos de la vida municipal, la administración pública municipal se hará más dinámica y atenderá de mejor forma las necesidades de la comunidad.

5.5 Modificación de los Reglamentos.

Los reglamentos se modificaran cuando el ayuntamiento considere adecuarlos a sus necesidades. También serán modificados cuando termine su periodo de vigencia.

Al inicio de su gobierno el presidente municipal deberá hacer una revisión de toda la reglamentación existente, para identificar aquellos reglamentos que requieren ser modificados o bien, adecuados.

6. El ayuntamiento y sus integrantes

Al inicio del presente trabajo decíamos que por Ayuntamiento entendíamos al órgano de gobierno que tiene como función principal la administración del municipio, con objeto de garantizar un desarrollo en beneficio y mejor calidad de vida para sus habitantes.

La definición legal más atinada, localmente hablando, la encontramos en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California que dispone en su artículo 77 que:

“El Ayuntamiento es el órgano colegiado de representación popular, depositario de la competencia y atribuciones que le otorgan al Municipio la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta Constitución”.¹⁷

La Constitución Política de cada uno de los estados y las leyes respectivas Estatales y reglamentaciones municipales señalan los requisitos para ser miembro de un ayuntamiento. Un requisito que se contempla en todas las constituciones es el de la residencia en el territorio municipal, cuyo propósito de este punto de vecindad es que el funcionario conozca la problemática de actualidad municipal.

6.1 De las planillas a municipales

¹⁷ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California vigente al 15 de Mayo de 2014.

El capítulo II de la Constitución del Estado de Baja California refiere que los ayuntamientos se compondrán de munícipes que iniciaran el ejercicio de sus funciones el día primero de diciembre que siga a su elección. Al efecto, el día inmediato anterior, se reunirán los munícipes electos, en sesión solemne con la finalidad de rendir protesta ante la comunidad e instalar los ayuntamientos.

Hasta antes de la reforma Constitucional en materia político electoral publicada en febrero de este año, los integrantes de los ayuntamientos durarían en su cargo tres años y no podrán ser reelectos para el período inmediato, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 115, fracción I, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Después de la reforma el texto es el siguiente:

“Las Constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un período adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.”

6.2 Situación del Ayuntamiento de Mexicali

En la actualidad, según las disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California en su artículo 79 dice que los ayuntamientos se integraran por un Presidente Municipal; hasta por dos síndicos, uno electo por el principio de mayoría relativa, y otro por el principio de representación proporcional; y por regidores de mayoría relativa y de representación proporcional, en el número que resulte de la aplicación a cada municipio, señalando posteriormente las bases para lo mismo.

En estos momentos y hasta el día ultimo del mes de Noviembre se encuentra en funciones el XXI Ayuntamiento de Mexicali, conformado no como lo señala la disposición constitucional anteriormente citada, sino como anteriormente se señalaba, con un solo Síndico Procurador.

La nueva disposición, ya se encuentra en vigor y como resultado de las últimas elecciones municipales, a partir del día primero de Diciembre de 2013, el Ayuntamiento lo conforma una persona más, el denominado Sindico Social, llegando a un total de 18 munícipes integrantes del Ayuntamiento.

6.3 Integrantes del Cabildo

Como comentábamos en el punto anterior, el Ayuntamiento de Mexicali se encuentra en un periodo de transición de un gobierno a otro, en el que por disposición constitucional hoy tenemos electos, a 18 miembros del próximo Ayuntamiento. En este apartado incluiremos a todos ellos para describir un poco sus funciones.

Quisiera aclarar igualmente que en este trabajo dejaremos a un lado los requisitos de elegibilidad de cada uno de los integrantes para no extendernos en el contenido y límites del presente.

La palabra cabildo viene del latín capitulum, con lo que se designaba al cuerpo eclesiásticos de una iglesia. En algunas ocasiones se designaba con esta palabra al ayuntamiento o a la junta celebrada por el cabildo, y también a la sala donde se celebra. Por lo tanto, cabildo significa cuerpo o corporación o junta de capitulares, bien sean esos civiles o eclesiásticos.¹⁸

En la actualidad el cabildo se forma cuando en sesión de trabajo se reúnen todos los integrantes del ayuntamiento, en esta sesión de cabildo, el cuerpo colegiado toma las decisiones del gobierno municipal, por ejemplo, discuten o aprueban los programas, proyectos y presupuesto de egresos, así como expedir reglamentos, circulares y disposiciones administrativas que se aplican dentro del municipio, como parte de sus funciones más importantes.¹⁹

¹⁸ Ochoa campo, Moisés, "El Cabildo", Revista Planeación y Desarrollo Municipal, México.

¹⁹ Pedro Emilio Hernández-Gaona, Derecho Municipal, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1991.

6.3.1 Presidente del Ayuntamiento

El Presidente Municipal es el que en su momento, encabezó la planilla que uno de los partidos políticos inscribió para contender en elección Municipal.

Dentro de las funciones del presidente municipal se encuentran las de encabezar la Administración pública municipal, cuyas disposiciones para su ejercicio se encuentran reglamentadas en el Reglamento de la Administración pública del municipio de Mexicali, y que son:

Artículo 6.- El Presidente Municipal como titular de la función ejecutiva del Ayuntamiento, conducirá la Administración Pública Municipal de conformidad con las atribuciones que le conceden los ordenamientos aplicables.

Artículo 8.- Las políticas y medidas que adopten el Presidente Municipal y los titulares, de las dependencias y entidades respecto de la administración de éstas, deberán perseguir los siguientes objetivos:

I.- Desconcentrar la ejecución de aquéllas atribuciones cuya naturaleza permita que sean realizadas con mayor eficiencia por conducto de las Delegaciones

Municipales, los órganos desconcentrados y los organismos descentralizados;

II.- Simplificar los procedimientos y concentrar los tiempos de atención y respuesta al público;

III.- Optimizar el gasto público, procurando el ahorro y observando los controles establecidos al ejercicio presupuestal;

IV.- Eficientar el aprovechamiento de los recursos humanos y materiales; y

V.- Dar cumplimiento a las metas establecidas en el Plan Municipal de Desarrollo.

Artículo 9.- El Presidente Municipal podrá emitir disposiciones de orden técnico y administrativo que tengan por objeto el eficiente desarrollo y funcionamiento de la Administración Pública Municipal mediante circulares y normas técnicas relativas a los procedimientos que deberán observar las dependencias y entidades en el desarrollo de sus actividades, así como en la administración de recursos humanos y materiales. Dichas disposiciones, deberán ser acatadas obligatoriamente por las dependencias y entidades a que se refieran. Las circulares que se emitan con base en lo previsto por este artículo, contendrán normas concretas a que deberán sujetarse las dependencias y entidades en la atención del asunto al que se refieran. Las normas técnicas contendrán disposiciones de ese carácter, cuyo objeto será definir los procedimientos a seguir para la ejecución de determinadas actividades de la administración pública.

Artículo 10.- Con el objeto de definir, dar seguimiento y evaluar las políticas y programas que se establezcan para la atención de materias que sean competencia concurrente de varias dependencias o entidades, el Presidente Municipal, directamente o por conducto del

Coordinador de Directores, dispondrá la integración de gabinetes interdisciplinarios que se deberán reunir periódicamente para atender los asuntos que se les asignen.

Artículo 11.- La selección, contratación, capacitación, control y fijación de remuneraciones al personal de confianza de las dependencias corresponderá al Presidente Municipal, quien podrá encomendar tal atribución a los titulares de las mismas. La fijación de remuneraciones en todos los casos se hará de acuerdo con las bases que emita la Oficialía Mayor. Dicha base se dará a conocer al Ayuntamiento junto con el proyecto de presupuesto de egresos. Además de las funciones de Administrar el ejercicio de las funciones que deberá prestar el Gobierno Municipal, participa obviamente, del órgano colegiado denominado Ayuntamiento, que sesiona en cabildo y decide sobre las materias que le son conferidas Constitucionalmente.

Como vemos es el encargado de dirigir y representar política, legal y administrativamente al municipio, como órgano ejecutivo debe cumplir con las disposiciones y acuerdos tomados por el Ayuntamiento.

6.3.2 De los Síndicos

La palabra síndico proviene del latín *syndicu*, que a su vez viene del griego *syndikás*, que significa abogado o representante de la ciudad.

El síndico, fue en España la persona encargada defender los derechos del público, quien formaba parte de un Ayuntamiento, del mismo modo, era utilizado el término para quienes representaban a los municipios en las cortes.

Hoy en día se utiliza esta figura igualmente en los Ayuntamientos municipales como defensores de intereses propios de la ciudad, del municipio. Igualmente representa al cuerpo colegiado del Ayuntamiento en los negocios o litigios del que es parte, funciona como contralor y vigilante sobre el uso de los recursos por parte de la tesorería, entre otros. En Mexicali, como ya hemos visto contamos con dos figuras, el Síndico Procurador y el Social.

Ahora bien, habrá que diferenciarlos en cuanto a la justificación y motivos de creación, al igual que de sus funciones, por lo que partiendo de la reglamentación ya existente hay que ajustarlas, específicamente en el Reglamento de la Administración pública municipal dice:

“Artículo 4.- La Sindicatura Municipal es el órgano de representación legal de los intereses del Ayuntamiento y Municipio, así como de control y vigilancia de la Administración Pública

Municipal, por lo que fiscalizará la correcta administración de los bienes y aplicación de los recursos municipales, además de la actuación de los servidores públicos, contando para tal efecto con la estructura administrativa que se establece en el presente Reglamento.”²⁰

6.3.2.1 Síndico Procurador

El Síndico Procurador es el funcionario, parte del Ayuntamiento, responsable de la atención de los asuntos jurídicos y del control y supervisión del manejo de la hacienda pública municipal.

En lo que considero un error de técnica legislativa, el Ayuntamiento de Mexicali, incluye las funciones del Síndico y su oficina, la sindicatura, en el Reglamento de la Administración Pública Municipal, siendo que de ninguna parte se deriva su participación en la misma, sino que por otra parte si participa del Ayuntamiento, formando parte y teniendo voz y voto en las sesiones del cabildo.

Obviando esa observación, así como cualquier modificación a la reglamentación municipal que no haya sido publicada, hasta esta administración las funciones según el Capítulo Primero del Título Cuarto del Reglamento de la Administración pública del Municipio de Mexicali, de la Sindicatura Municipal, que debiera decir – El Síndico Procurador - son:

- I.- Vigilar la observancia de las circulares, normas técnicas, instrumentos y procedimientos de control establecidos al ejercicio del gasto público, y a la administración de bienes y recursos municipales;
 - II.- Implementar acciones de control y evaluación del aprovechamiento de bienes y aplicación de recursos;
 - III.- Dictaminar los proyectos de normatividad y evaluar los procedimientos de control establecidos para el ejercicio del gasto y la administración de bienes y recursos, exigiendo en su caso la mejora de los mismos, o la implementación de otros que resulten más eficaces;
 - IV.- Verificar el cumplimiento de la normatividad aplicable en materia de recaudación de contribuciones, ejercicio presupuestal, gasto público y contabilidad gubernamental;
 - V.- Vigilar la correcta aplicación del Presupuesto de Egresos para el Municipio, así como los de las entidades, y el debido cumplimiento a los presupuestos por programas;
 - VI.- Realizar revisiones financieras y administrativas, y exigir la implementación de las correcciones que procedan para garantizar la aplicación de los procedimientos de control;
 - VII.- Aplicar auditorías y evaluaciones, con el objeto de verificar la consecución de los objetivos contenidos en sus programas, el adecuado ejercicio del gasto público, la actuación de los servidores públicos, así como la aplicación de la normatividad que les corresponda.
- Las resoluciones de la Sindicatura solo versarán sobre el cumplimiento de las disposiciones de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Baja California,

²⁰ Reglamento de la Administración Pública del Municipio de Mexicali, vigente al 15 de Mayo de 2014.

por lo que no implicaran la modificación o revocación de los actos administrativos emitidos por las dependencias o entidades;

VIII.- Seleccionar, nombrar, capacitar, controlar, fijar las remuneraciones y remover libremente al personal de confianza de la Sindicatura. La fijación de remuneraciones en todos los casos se hará de acuerdo con las bases fijadas por la Oficialía Mayor;

IX.- Aplicar a los servidores públicos y a los elementos o miembros pertenecientes a los Cuerpos de Seguridad Pública Municipal las disposiciones contenidas en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Baja California, así como en las demás disposiciones legales y ordenamientos normativos;

Entre otras

6.3.2.2 Síndico Social

La más novedosa de las figuras que integran el Ayuntamiento y sesiona en el cabildo es el Síndico Social.

La XX Legislatura del Estado de Baja California mediante decreto No. 106 publicado en el Periódico Oficial del Estado en fecha 07 de Octubre de 2011, le da vida mediante la reforma a la Constitución Política y las disposiciones referentes a los integrantes del Ayuntamiento en el artículo 79.²¹

A partir de lo anterior el nuevo Síndico Procurador toma protesta en sesión solemne según acta de cabildo del XXI Ayuntamiento No.1 del día 30 de Noviembre de 2013 como lo señala la normatividad local vigente, por medio de la cual “queda legítimamente instalado el XXI ayuntamiento del municipio de Mexicali, que deberá funcionar durante el periodo que comprende del día primero de diciembre del año 2013 al treinta de noviembre del año dos mil dieciséis” .²²

Actualmente tengo conocimiento que se ha dictaminado en los trabajos de las comisiones conjuntas de Gobernación y Legislación y la de Hacienda del XXI Ayuntamiento de Mexicali una inclusión al Reglamento Interior del Ayuntamiento de Mexicali en capítulo Único, de la Sindicatura Municipal, donde señala lo siguiente:

²¹ Periódico Oficial del Estado de Baja California, publicación del 07 de Octubre de 2011. Pag.93

²² Acta de Cabildo del XXI Ayuntamiento de Mexicali, Sesión solemne No.1 de fecha 30 de Noviembre de 2013, Pag. 2.

Artículo 142. Del Sindico Social.- El síndico social tendrá a su cargo la función de procuración de la defensa de los intereses de los habitantes del municipio, ostentando las siguientes atribuciones:²³

- I. Participar en la formulación y ejecución de los programas municipales de desarrollo social, vigilando su cabal cumplimiento.
- II. Participar en los programas y políticas públicas en materia de desarrollo social que se realicen en el ámbito de su competencia y hacer públicos sus resultados.
- III. Proponer mecanismos para incluir la participación social organizada en los programas y acciones de desarrollo social;
- IV. Instrumentar y operar un sistema de comunicación para la recepción de quejas y sugerencias de la población en general con relación a la prestación de servicios públicos municipales.
- V. Instrumentar mecanismos para que la ciudadanía participe en la vigilancia de obras públicas y programas estratégicos del Ayuntamiento;
- VI. Nombrar y remover al personal a su cargo; y
- VII. Todas aquellas que el Ayuntamiento le confiera en su reglamentación interior o de gobierno, o en los acuerdos específicos que adopte.

6.3.3 Regidores

Los regidores son funcionarios de elección popular directa, y forman parte de la planilla de las propuestas a gobernar el municipio. Su número varía en función de la cantidad de habitantes y de las posibilidades económicas del municipio, por lo que respecta a Mexicali, son 15 según las disposiciones de la Constitución Local.

Sus facultades y atribuciones son las que señala el Reglamento Interior del Ayuntamiento de Mexicali, dentro de las que se encuentran unas como parte integrante

²³ Dictamen No. 01/14 de las comisiones conjuntas de gobernación y legislación y de hacienda del XXI Ayuntamiento de Mexicali dado en la sala de juntas de la oficina de regidores del palacio municipal, en Mexicali Baja California a los 12 días del mes de Febrero de 2014.

del Ayuntamiento, cuyas Elisur Arteaga Nava nombra genéricas y otras por el hecho de ser regidores que les conoce como específicas. Dentro de las cuales se encuentran:

Artículo 9.- Los regidores forman parte del cuerpo colegiado que delibera, analiza, resuelve evalúa, controla y vigila los actos de administración y de Gobierno Municipal, además de ser los encargados de vigilar la correcta prestación de los servicios públicos, así como el adecuado funcionamiento de los diversos ramos de la Administración Municipal, por lo que tengan las siguientes atribuciones.

- I. Participar en las sesiones de Cabildo y en la gestión de los intereses del Municipio en general y de las demarcaciones territoriales interiores en su caso, de conformidad con lo que al efecto establezca esta reglamentación;
- II. Integrarse y formar parte de las comisiones ordinarias y extraordinarias que establezca el Ayuntamiento, ejerciendo las facultades de inspección y vigilancia de los ramos de la administración pública a su cargo. Son ordinarias las comisiones permanentes previstas en el presente Reglamento, y extraordinarias, las especiales y conjuntas que se constituyan conforme al mismo;
- III. Obtener del Presidente Municipal, información, datos o antecedentes relativos a los servicios de las diferentes dependencias del órgano ejecutivo que resulten necesarios para el desarrollo de su función;
- IV. Suplir al Presidente Municipal en sus ausencias y licencias, y
- V. Citar a cualquier funcionario de la Administración Pública Municipal cuando se discuta algún asunto de las funciones ejecutivas que le competen; sus funciones ejecutivas solo podrán ejercerse como cuerpo colegiado.
- VI. ...

Cada Ayuntamiento establecerá las comisiones de Regidores para analizar y dictaminar los asuntos que sean sometidos a la consideración del Ayuntamiento en las materias de legislación, hacienda y administración, seguridad pública, desarrollo urbano, servicios públicos y las demás que conforme a las características económicas, políticas y sociales, resulten necesarias y se acuerde establecer.

6.4 La conformación de los ayuntamientos en Baja California

Los Ayuntamientos se integrarán por un Presidente Municipal; hasta por dos Síndicos, uno electo por el principio de mayoría relativa, y otro, por el principio de representación proporcional; y por Regidores de mayoría relativa y de representación proporcional, en el número que resulte de la aplicación a cada Municipio de las siguientes bases:

I.- El número de Regidores de mayoría relativa y de representación proporcional será:

a) Los Municipios cuya población sea menor de doscientos cincuenta mil habitantes, tendrán cinco regidores electos según el principio de mayoría relativa y hasta cinco regidores de representación proporcional;

b) Los municipios cuya población se encuentre en el rango comprendido de doscientos cincuenta mil a quinientos mil habitantes, tendrán siete regidores electos según el principio de mayoría relativa y hasta seis de representación proporcional;

c) Los Municipios cuya población exceda de quinientos mil habitantes, tendrán ocho Regidores electos según el principio de mayoría relativa y hasta siete regidores de representación proporcional.

...

7. Del Cabildo

Los integrantes de un Ayuntamiento funcionan y deciden de manera colegiada reunidos en lo que se denomina el Cabildo, quienes se reunirán a tratar los temas relevantes de actualidad y sea en sesiones ordinarias de periodicidad establecida o extraordinarias.

Como todos los órganos colegiados de toma de decisiones, el cabildo necesita requisitos legales de Quórum, y para que las sesiones sean válidas existe el requisito legal de que hayan sido convocados todos y cada uno de los integrantes y que a su vez asistan por lo menos más de la mitad, debiendo estar presente en todo momento el Presidente Municipal.

En las sesiones de Cabildo, todos los miembros integrantes del Ayuntamiento tienen derecho a voz y voto debiendo las mismas ser públicas por regla general.

7.1 Votaciones en Cabildo

El cabildo adopta sus resoluciones mediante votación emitida por la mayoría de sus miembros, en cuanto a la teoría de los distintos tipos de mayorías que existen dentro de órganos de decisión, existen según la importancia del asunto a tratar, las siguientes:

7.1.1 Mayoría Relativa

Al respecto, el maestro Felipe Tena Ramírez, define la mayoría relativa como la que decide entre más de dos proposiciones; de ellas obtiene el triunfo la que alcanza mayor número de votos, aunque ese número no exceda se la mitad de los votantes.²⁴

En el Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, Javier Orozco Gómez, destaca que dentro de los tipos de votaciones por mayoría, la relativa es la de empleo más común, por la sencillez de su aplicación, y, que la mayoría relativa consiste en que el asunto sometido a votación, obtiene la aprobación con el mayor número de votos, no con relación al total de estos, sino al número que obtiene cada cuestión que se vote a la vez.²⁵

Esto es, la mayoría relativa, en su dimensión parlamentaria que nos ocupa, decidirá la aprobación o rechazo a una reforma legal o asunto, y que su aplicación consiste en unificar criterios en cuanto a un tema que se someta a discusión o propicia la alianza entre dos o más grupos parlamentarios.

7.1.2 Mayoría Absoluta

Bernard Batiz describe a la mayoría absoluta como aquella en la que la ley exige que la votación a favor de una determinación cuente con más de la mitad de los votantes. Agrega el autor que en caso de que se vote entre más de dos opciones, la mayoría

²⁴ Tena Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, México, 2000, p.282

²⁵ Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, Porrúa, México, 1998, p. 800.

absoluta puede ser mayoría simple, pero que esta última no puede llegar a ser mayoría absoluta.²⁶

Podemos entenderla también como el porcentaje de votación correspondiente a la mitad más uno de los integrantes presentes en algún cuerpo colegiado, para tomar una decisión o realizar una votación.²⁷

Para concluir, Salvador O. Nava Gomar, la describe como la “compuesta por la mitad más uno de un todo, o más exactamente, el número natural inmediatamente superior a su mitad aritmética, ya se trate de los miembros que forman un órgano o de los presentes al momento de una votación.”²⁸

7.1.3 Mayoría Simple

Javier Orozco Gómez destaca que la mayoría simple es la que decide una votación con base en el mayor número de votos emitidos y que, atendiendo al principio de contradicción, la mayoría simple no es absoluta ni calificada, ya que tiene como punto de referencia a la mayoría de los presentes y no a la mayoría de los integrantes del Congreso o de la Cámara.²⁹

En el mismo sentido, el Doctor Salvador O. Nava Gomar, afirma que la regla general en los trabajos camerales es el de la mayoría simple, y solo cuando en una norma se disponga lo contrario se estará a otros tipos de mayoría. En esta dirección, el autor señala que la mayoría simple consiste en la obtención de un resultado positivo por la mayor parte de los miembros que integran un cuerpo colegiado que está deliberando y los miembros que integran un cuerpo colegiado que está deliberando u decidiendo un asunto cualquiera: el que obtenga más votos consigue la mayoría – simple-, sin importar que porcentaje configure esa mayoría³⁰; por ejemplo, de un 100% hipotético, una bancada puede obtener el 20%, otra el 15% y el resto abstenerse, y con ello la mayoría aquel que consiguió el 20%.

²⁶ Bernardo Batiz Vázquez, Teoría del Derecho Parlamentario, Editorial Oxford, México 1999, p. 143

²⁷ Jesús Quintana Valtierra, Derecho Parlamentario y técnica Legislativa en México, Principios Generales, Editorial Porrúa, México, 2006, p.238.

²⁸ Salvador O. Nava Gomar, Manual de Técnica Legislativa, Tomo I, Ed. ANOMAC, A.C., 2004. p.361

²⁹ Ibidem, 661

³⁰ Ibidem, p. 363

En el glosario de términos de la obra “Derecho parlamentario y técnica legislativa en México. Principios Generales” respecto a la voz mayoría simple, los autores la define como el porcentaje de votación que corresponde al mayor número de votos de los legisladores que se encuentren presentes en el salón de plenos de alguna de las cámaras, y no a la mayoría de los integrantes de la cámara de que se trate.

7.1.4 Mayoría Calificada

La mayoría calificada, para Javier Orozco Gómez, es aquella donde se exigen porcentajes especiales de votación, como dos tercios o tres cuartas partes del número total de votos o votantes³¹; es decir, por encima de la votación requerida para la mayoría absoluta. El autor en cita, señala que la mayoría calificada implica la necesidad de ampliar el consenso entre las fuerzas políticas integrantes de un parlamento, que vayan más allá de la simple mitad más uno de los votantes, sobre todo cuando por la importancia y trascendencia de los asuntos se requiera un apoyo considerable de los parlamentarios.

Para Bernardo Batiz Vázquez, la mayoría calificada es un número más alto que la mayoría absoluta y se exige por la Constitución o por la Ley para algunas determinaciones especialmente importantes para las que el legislador presume que se requiere un consenso mayor de las asambleas. Añade el autor que, generalmente, la mayoría calificada es de dos terceras partes de votos³², que establecen para asuntos trascendentes en la vida nacional, pero que se pueden usar otras formas, por ejemplo, 66% tres cuartas partes o incluso un número ordinal fijo.

En el trabajo de Salvador O. Nava Gomar³³, se destacan las siguientes características de la mayoría calificada: 1) Que su razón estriba en hacer referencia al deseo de fijar una mayor garantía de los derechos de las minorías (que no podrán verse afectados por mayorías coyunturales o poco representativas); 2) Que buscan una mayor vinculación del órgano con las decisiones tomadas, y 3) Que constituyen una excepción

³¹ Ibidem, p. 607.

³² Ibidem, p. 152.

³³ Ibidem, p. 363

a la prevalencia de la opinión de la mayoría, en el sentido de que cuando se exige la mayoría calificada, la minoría puede impedir a la mayoría la adopción de acuerdos.

A su vez, Paloma Requejo considera que en las democracias parlamentarias la incorporación de las mayorías agravadas o cualificadas como criterio de toma de decisiones, significan, contrario a lo que pudiera parecer, una aplicación y una garantía al principio minoritario y no al tradicional principio mayoritario, pues –continúa diciendo la autora- aunque en las mayorías reforzadas incrementan el número de los que han de decidir, lo cierto es que la exigencia de ese plus sobrevalora los votos de la minoría, porque si los mas no consiguen su apoyo vencen los menos aun siendo menos, en tanto vetan la adopción de una decisión respaldada por una mayoría insuficiente. Así, las mayorías calificadas, según Requejo, incitan a la mayoría no solo al dialogo, sino también al consenso, a la vez que se potencia la esencia del Estado democrático al decidir una mayoría formada esta vez por los más y gran parte de los menos, a los que no solo se les respeta, sino que se les integra en el resultado final.³⁴

Miguel Ángel Eraña Sánchez³⁵, al analizar las mayorías calificadas, no deja de advertir que se reserva esta denominación a aquellas votaciones cuyo objeto o materia se considera de gran trascendencia y que consecuentemente precisan de un apoyo superior al de la mayoría absoluta e inferior a la unanimidad, pero también subraya que en este tipo de mayoría, juega un factor determinante la rigidez o flexibilidad que en cada Ordenamiento tenga el quórum complejo, ya que es en éste donde radica el umbral de votos útiles para perfeccionar a la mayoría calificada. Así, para el autor, expresiones como “mayoría de tres quintos de cada una de las Cámaras”, constituyen mayorías calificadas de especial rigidez, porque el quórum de asistencia válido se ha fijado en un número invariable de votos, consistente en el total de los integrantes del órgano. En cambio, la fórmula “dos terceras partes de los individuos presentes”, si bien no deja de ser una mayoría calificada, para Eraña Sánchez, ésta se ha flexibilizado al prever como variante relativizada al número de los integrantes que estén presentes.

7.2 Análisis de las Votaciones.

³⁴ Paloma Requejo, Democracia Parlamentaria y principio minoritario. La protección constitucional de las minorías parlamentarias. Ed. Ariel Derecho, España, 2000, p.101.

³⁵ Miguel Ángel Eraña Sánchez, La Protección Constitucional de las Minorías Parlamentarias, Ed. Porrúa y Universidad Iberoamericana, México, 2004, p.78.

Revisando los pasajes de los autores anteriormente citados en el presente capítulo, podemos establecer una serie de Elementos:

En primera instancia, la diferenciación entre los tipos de mayoría contenidos en la legislación, obedece a razones de orden práctico y funcional, axiológico o teleológico que se deben tener presente al momento de aplicarlas.

En otra idea, que el quórum de asistencia o quantum de integración del órgano colegiado, relativizan e impactan al número de votos necesarios para que la decisión sea válida.

Que la llamada mayoría calificada, en relación al resto de los tipos de mayoría, constituye un mecanismo excepcional en la vida democrática de los cuerpos colectivos y se reservan a asuntos que por su importancia y trascendencia requieren del apoyo de las minorías, pero que a la vez, de no obtenerse este apoyo, el funcionamiento normal del órgano o institución no se paraliza.

Como se pudo apreciar en la reproducción de las disposiciones constitucionales y legales hechas en el presente trabajo, la mayoría calificada es de la que la doctrina clasifica como “rígida” en razón de que está relativizada al total nominal de los integrantes de los Ayuntamientos, es decir al tope máximo. Esta circunstancia, denota la clara intención de obligar al colectivo a llegar a acuerdos en los que se incorpore a las minorías y a la mayor diversidad de opiniones, llámese partidos políticos, que coexisten en el cabildo por ejemplo. La medida es en sí misma extrema, tanto por lo que corresponde al quantum de voluntades, como a la naturaleza de los asuntos que se han reservado bajo este mecanismo. Por ende, cualquier interpretación que se haga de la misma debe prevalecer su axiología jurídica, so pena de menoscabar y deformar a la propia institución de la mayoría calificada de las dos terceras partes de los integrantes de un Ayuntamiento.

Como todo acto jurídico, las resoluciones emanadas del colectivo de los Ayuntamientos, tienen como fin último dar seguridad y certidumbre jurídica a los gobernados y al resto de las instituciones públicas. A decir de Elisur Arteaga Nava no se alcanza por completo tales objetivos cuando esa voluntad contiene vicios en su

consentimiento y se produce un acto legislativo defectuoso.³⁶ Siguiendo con el autor, utilizando el símil de la figura del acto legislativo defectuoso, podemos afirmar que en el Cabildo se genera ese fenómeno, cuando la elaboración y aprobación de un acto o decreto de que se trate, no se realiza de conformidad con las normas que regulan su producción, entre ellas la relativa al requisito de mayoría calificada que nos ocupa. De ahí la trascendencia de fijar mediante, se me ocurre, una disposición normativa, el número de votos enteros necesarios para perfeccionar el acto y satisfacer cabalmente el supuesto normativo de una mayoría en este sentido.

Considero, que la voluntad es un elemento esencial de los actos administrativos, habida cuenta que concurre a su formación. En los Cabildos, como en cualquier otro órgano colegiado, se integra de voluntades individualmente determinadas, intransferibles, inalienables e indivisibles. La suma de voluntades, cualquiera que sea el quórum de votación, debe producir la manifestación externa de la voluntad del ente colectivo que legitima y da validez al acto, y por lo tanto, esta voluntad colectiva debe compartir los mismos caracteres que le dieron origen, entre ellos, el de la indivisibilidad; es decir, no es viable colmar el quórum de votación, mediante un tercio, un cuarto, un medio o cualquier otro número que divida o fracciones la voluntad de algún integrante del Cabildo, de modo que con el fin de preservar la unidad colectiva y preservar los valores primigenios de pluralidad y el respeto a las minorías de las que se informa ese órgano de gobierno, es menester regular el mecanismo mediante el cual se interprete adecuadamente el mencionado requisito de mayoría calificada.

7.3 Como resolver los números fraccionados.

A efecto de evitar interpretaciones erróneas y confusas para determinar el número de votos emitidos en un sentido, y a falta de una disposición expresa que verse sobre el tema, sería importante incorporar a los textos normativos un apartado en el que se establezca la manera en que habrán de cuantificarse las votaciones emitidas por los integrantes del Ayuntamiento u Órganos Legislativos, cuando en razón de su composición numérica, no sea posible obtener números enteros.

³⁶ Elisur Arteaga Nava, Tratado de Derecho Constitucional, Volumen 1, Editorial Oxford, Mexico 2002, p. 373.

Esto es, por ejemplo si al aplicar la votación de las dos tercera partes, con relación al total de integrantes de un Ayuntamiento, resultare cantidad en números fraccionados, esta será equivalente a un voto y se sumara al número entero siguiente, para obtener el total de votos requeridos para ese tipo de mayoría.

Luego entonces, sería fundamental plantear un ajuste a la redacción en este caso de la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California, con el fin de hacer congruente con los Reglamentos Municipales al respecto, en el sentido de que las resoluciones emanadas del Cabildo, no solo se adopten mediante votación emitida por la mayoría de sus miembros, como dice el texto vigente, sino que además, exista una salvedad de los casos en que la Normatividad Constitucional Federal o Local se establezca otro tipo de votación. De esa manera se estuviera depurando una disposición que contiene un sentido absoluto y que no armoniza con otros artículos en los cuales, se establece otro tipo de votaciones mayoritarias o excepciones a la regla de la mayoría absoluta.

Conclusiones

Propuesta a la Nueva Integración.

El derecho a votar y ser votado, es un derecho de base constitucional y de conformación legal que adopta diversas modalidades en atención a la soberanía de las entidades federativas y conforme a los lineamientos que para tal efecto prevé la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La doctrina liberalista que define el derecho electoral, sostiene que esta disciplina del derecho está diseñada única y exclusivamente para garantizar dicha prerrogativa ciudadana; en tanto que la doctrina conservadora nos dice que la prioridad de esta rama del derecho es la conformación de autoridades públicas para garantizar todas las instituciones comiciales, en las que se incluye el derecho a votar y ser votado.

Bajo cualquiera de estas dos corrientes doctrinales, es inobjetable que el sistema de derecho electoral gira en torno a la conformación de los órganos de gobierno, para lo cual es necesario el ejercicio de voto activo y pasivo. En este sentido mucho se ha escrito que no basta con fijar reglas mínimas para el ejercicio de tales derechos y para la conformación de dichos entes, sino que es necesario que estas normas garanticen a plenitud una autentica representación popular.

Generalmente este tema de la integración de la representación popular se aborda en atención a los requisitos de elegibilidad que deben reunir quienes aspiren ocupar un cargo público, pero en esta ocasión nos queremos referir a la integración de los ayuntamientos que si bien se integran por votación directa de los ciudadanos del Estado, se elige de manera conjunta al presidente municipal, síndico procurador y a una planilla de regidores cuyo cantidad varía de acuerdo al total de población por municipio.

Como nueva integración del Ayuntamiento, quiero referirme primeramente a una propuesta en la reducción del número de Regidores, que actualmente son 15.

Considero factible poder reformar el artículo 79 constitucional que acabamos de señalar.

En este sentido y con el antecedente de que nuestro Estado, Baja California se ha caracterizado en diferentes temas, siendo punto de referencia sobre los otros estados e influyendo para hacer cambios significativos en todo el país, basta citar ejemplos como las identificaciones electorales con fotografía, la Procuraduría de los Derechos Humanos a nivel Estado, los más recientes temas de Transparencia a principios del siglo XXI o el novedoso Nuevo Sistema de Justicia Penal. Así pues, como ciudadanos estudiosos del derecho y ciudadanos involucrados con nuestras instituciones gubernamentales debemos opinar sobre estos aspectos y exigir de nuestros gobernantes lo que sea mejor para la colectividad. En todo este contexto va la siguiente propuesta.

Hoy en día, nuestros municipios tienen cada vez más servicios que prestar y más población que atender, lo que deriva la necesidad de obtener mayores recursos y desde luego ser más eficientes en su ejercicio para satisfacer la cobertura de los mismos. Aunado a esto la situación nacional, económicamente hablando atraviesa no muy buenos momentos, bastaran las declaraciones de la Secretaria de Hacienda y Crédito Publico donde de una proyección al PIB nacional ya se han modificado de un estimado de 3.6% en sus proyecciones de Enero a un lamentable 1.4% a finales de año. Los municipios no se escapan de estas dificultades económicas, mucho menos el Ayuntamiento de Mexicali después de una pésima administración de los recursos por parte del XX Ayuntamiento donde los recibieron con una deuda de 650 Millones de pesos, para entregarla en cerca de los 1,100 Millones de pesos, sin contar los problemas de adeudos a ISSSTECALI, dicho esto podemos observar que la tendencia en los aparatos gubernamentales como lo son los Ayuntamientos, es que el gasto corriente supera al de inversión pública por ejemplo, en perjuicio del desarrollo y avance de la sociedad.

Según transparencia municipal el presupuesto Municipal de Mexicali para el ejercicio 2014 que fue de aproximadamente 3,000 Millones de pesos, resulta incongruente y

fuera de proporción el costo que significan nuestros representantes en razón del número y el nivel de ingresos que perciben.

Si hablamos del impacto en dinero que representa cada uno de los regidores es que según el presupuesto de egresos 2014 les asignan aproximadamente 35 Millones de pesos a los 15 regidores, lo que resulta en aproximadamente 2.3 Millones de pesos cada uno. Y que por ejemplo, en comparación frente a lo ejercido en Obra Pública, que según el Presupuesto de Egresos 2014 es de 109 Millones de pesos, los que representaría únicamente una tercera parte.³⁷

Aunado a lo anterior, considero que la responsabilidad colegiada de los Regidores puede desempeñarse de igual forma por un número inferior, es que hablamos de reformar la integración del Ayuntamiento

Según población

Por lo que toca a la cantidad de Regidores en el Municipio de Mexicali según su población, considero debe hacerse la modificación a la baja.

Por lo anteriormente expuesto, la presente propuesta forzosamente tiene que reformar la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Baja California.

En uno de los apartados anteriores teníamos que en el supuesto de que un municipio tenga hasta 250 mil habitantes, se compondría por 5 Regidores por mayoría y 5 por representación proporcional, con un total de 10. En el segundo supuesto habla de 250 mil hasta 500 mil habitantes por municipio donde le corresponderían 7 regidores por mayoría y 6 al principio formando un total de 13 elementos y por ultimo un tercer supuesto en el que hubiera una población de más de 500 mil habitantes le corresponderían 8 regidores por mayoría y 7 por representación proporcional haciendo un total de 15, este último supuesto en el que se encuentra el ayuntamiento de Mexicali.

³⁷ Presupuesto de Egresos para el Municipio de Mexicali 2014
<http://www.mexicali.gob.mx/transparencia/finanzas/presupuestos/egresos2014.pdf>

Ahora bien, la propuesta en el sentido que lleva el presente trabajo expone los siguientes supuestos con el ánimo de la ya multicitada reducción de regidores.

- I. Hasta 250 mil habitantes, 3 regidores por mayoría y 3 por representación proporcional. 6 diputados en total, 4 menos que los que contempla la Constitución actual.
- II. De 250 mil hasta 500 mil habitantes, 5 regidores por mayoría y 4 por representación proporcional, 9 regidores en total 4 regidores menos que en la actualidad.
- III. De 500 mil hasta 1 Millón de habitantes, 6 regidores por mayoría y 5 regidores por representación, 11 en total, 4 regidores menos que la actualidad.
- IV. Más de 1 Millón de habitantes, 6 regidores por mayoría y 6 regidores por representación, 12 en total y 3 menos de los que observa nuestra actual legislación.

La presente propuesta reflejaría un ahorro económico considerable, hablando en el supuesto de Mexicali por ejemplo de 6 Millones de pesos anuales al reducirse en 4 regidores si tomamos como base el censo de 2010 mencionado al principio del presente trabajo.

En el mismo sentido, conservaríamos una pluralidad y equilibrio de fuerzas, ya que en ningún caso el partido con mayor fuerza política estuviera representando las dos terceras partes del cuerpo colegiado, esto es considerando obviamente a los miembros de su planilla el presidente municipal y uno de los síndicos, ya que el síndico social perteneciera a una fuerza minoritaria según la nueva composición que entró en vigor a partir de Diciembre de 2013.

Según la circunscripción territorial

El esquema anterior por número de habitantes es el utilizado por la inmensa mayoría de las legislaciones Estatales de nuestro País, pero creo que si bien es perfectamente compatible con el mandato constitucional de integrar los cabildos con munícipes electos por mayoría relativa y de representación proporcional, no se cumple a cabalidad con el ejercicio del derecho de voto del ciudadano, ya que su única opción es votar por las planillas que le presenten los partidos políticos, sin que pueda distinguir entre quien desea que sea su presidente municipal y quienes sus regidores, perdiéndose así la esencia de votar para elegir a sus gobernantes.

Esta situación no permite que se genere compromiso entre el elector y sus eventuales gobernantes, ya que el contacto que se pudiera dar en la campaña es meramente circunstancial por el hecho de aparecer en una planilla municipal, sin que exista un ejercicio real de comparación de propuestas electorales para elegir de manera informada y como consecuencia el vínculo directo entre gobernado y gobernante que permita un ejercicio real de rendición de cuentas.

Las funciones que nuestros ordenamientos constitucionales y legales atribuyen a los regidores son de gran importancia e impacto diario en la vida cotidiana del ciudadano, como ya hemos estudiado, en cada sesión de cabildo realizada se toman decisiones que repercuten de manera inmediata en la vida del ciudadano: modernización de vialidades, endeudamientos, impuestos municipales, programas de seguridad, recolección de basura, alumbrado público entre otras.

Por ello considero, una mejor propuesta, el hecho de que sean los propios ciudadanos quienes de manera directa elijan a estos funcionarios municipales de manera directa sin que formen parte de una planilla electoral.

De esta forma existirá un mayor vínculo y compromiso entre autoridad y ciudadano permitiendo así una mayor participación social en la toma de decisiones, transparencia y rendición de cuentas, elementos esenciales en toda democracia.

Una propuesta de esta naturaleza conllevaría sentar las bases en la constitución local a efecto de que los regidores sean electos de manera directa y también existan los regidores por representación proporcional por ser este un mandato constitucional.

Para lograr lo anterior, se tomarían las mismas bases que ya dispone la Constitución Local en cuanto al número de regidores en atención a la cantidad de habitantes por municipio, precisando que los regidores de mayoría habrán de elegirse por zonas o distritos municipales, que son la mejor unidad de medida para equilibrar poblacionalmente dichas zonas municipales, facilitándose también así la recepción de la votación.

Las reglas para asignar regidores por representación proporcional, son prácticamente las mismas, adicionando que para participar en la asignación habrá que registrar candidatos a regidores en todas los distritos municipales que es el mismo requisito numérico que prevé la legislación vigente; y, reglas para evitar una sobrerrepresentación electoral, prohibiendo que los partidos políticos o coaliciones obtengan más de la cantidad totalidad de regidores por mayoría por ambos principios.

Fuentes Consultadas

- Bibliográficas

1. Acosta Romero Miguel. Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas, La Reforma Municipal Mexicana, IJJUNAM, 1986, México.
2. Andrade Sánchez, J. Eduardo, Derecho Municipal, Ed. Oxford, México, 2006.
3. Arteaga Nava Elisur, Tratado de Derecho Constitucional, Volumen 1, Editorial Oxford, México 2002.
4. Batiz Vázquez Bernardo, Teoría del Derecho Parlamentario, Ed. Oxford, México 1999.
5. Centro de Estudios de Administración Municipal, La Reglamentación Municipal, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1985.
6. Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones, tomo XIV, Reformas Constitucionales durante la LVII Legislatura, Cámara de Diputados, 5ta ed., 2000.
7. Diccionario de Política y Administración Pública, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., 1980, T.II.
8. Diccionario Jurídico Mexicano, Lombardo Aburto Horacio, Porrúa-UNAM, 7ma Edición, México, 1994, Tomo D-H.
9. Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, Porrúa, México, 1998.
10. El municipio Mexicano, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, 2001.
11. Eraña Sánchez Miguel Ángel, La Protección Constitucional de las Minorías Parlamentarias, Ed. Porrúa y Universidad Iberoamericana, México, 2004.
12. González Oropeza, Manuel y Cienfuegos Salgado, David, El Municipio en México, 2007.
13. Guía técnica 02. La reglamentación municipal; Instituto Nacional de Administración Pública; 1985.
14. Hernández-Gaona, Pedro Emilio, Derecho Municipal, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1991.

15. Hernández-Gaona, Pedro Emilio. Derecho Municipal, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1991.
16. Nava Gomar, Salvador O., Manual de Técnica Legislativa, Tomo I, Ed. ANOMAC, A.C., 2004.
17. Ochoa Campo, Moisés, "El Cabildo", Revista Planeación y Desarrollo Municipal, México.
18. Ochoa Campos Moisés. La reforma municipal. Editorial Porrúa, cuarta edición.
19. Quintana Valtierra Jesús, Derecho Parlamentario y técnica Legislativa en México, Principios Generales, Editorial Porrúa, México, 2006.
20. Rendón Huerta Barrera, Teresita, Derecho Municipal, Ed. Porrúa, 4ta Edición, México 2007.
21. Requejo Paloma, Democracia Parlamentaria y principio minoritario. La protección constitucional de las minorías parlamentarias. Ed. Ariel Derecho, España, 2000.
22. Robles Martínez, Reynaldo. El municipio. Editorial Porrúa. Cuarta Edición. México 2000.
23. Savigny, Jean de, ¿El Estado contra los municipios?, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1978.
24. Tena Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, México, 2000.

- **Normativas**

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
2. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California
3. Reglamento de la Administración Pública Municipal de Mexicali
4. Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California.
5. Reglamento Interior del Ayuntamiento de Mexicali.
6. Reglamento de la Administración Pública municipal de Mexicali.
7. Periódico Oficial del Estado de Baja California, publicación del 07 de Octubre de 2011.

8. Acta de Cabildo del XXI Ayuntamiento de Mexicali, Sesión solemne No.1 de fecha 30 de Noviembre de 2013.
9. Dictamen No. 01/14 de las comisiones conjuntas de gobernación y legislación y de hacienda del XXI Ayuntamiento de Mexicali, 12 de Febrero de 2014.
10. Presupuesto de Egresos para el Municipio de Mexicali 2014.

- **Informáticas**

1. Ponencia Lic. Fernando Pérez Rasgad, la misión y visión del municipio mexicano de cara al tercer milenio, http://www.e-local.gob.mx/wb/ELOCAL/ELOC_La_mision_y_vision_del_municipio_mexicano2
2. <http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM02bajacalifornia/municipios/02002a.html>
3. <http://www.mexicali.gob.mx/xxi/pages/municipio.php>

- **Vivas**

1. Castellanos Gout, Milton E, Clase de Régimen Jurídico Municipal, Especialidad en Derecho, UABC, Mexicali, México, 2013.